

Sonderbericht

**EU-Hilfe
für Tunesien**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1
Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6955-3	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/639198	QJ-AB-17-002-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-6979-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/8339	QJ-AB-17-002-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-7014-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/386883	QJ-AB-17-002-DE-E

© Europäische Union, 2017
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht

EU-Hilfe für Tunesien

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

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

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III - Ausgabenbereiche „Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz“ - durchgeführt. Berichterstattendes Mitglied ist Karel Pinxten, der Doyen dieser Prüfungskammer. Bei der Ausarbeitung des Berichts wurde Herr Pinxten von seinem Kabinettchef Gerard Madden, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo, dem Aufgabenleiter Nikolaos Zompolas sowie den Prüfern Thomas Haellstrom, Erika Soveges und Nicola Berloco unterstützt.



Von links nach rechts: Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

Ziffer

Akronyme und Abkürzungen

I - VIII Zusammenfassung

1 - 11 Einleitung

1 - 6 Landesspezifischer Kontext

7 - 8 EU-Kooperationsrahmen

9 - 11 Entwicklungsfinanzierung

12 - 15 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 - 61 Bemerkungen

16 - 28 **Der EAD und die Kommission begegneten den meisten wesentlichen Herausforderungen, indem sie in Abstimmung mit den Hauptgebern beträchtliche zusätzliche Finanzmittel bereitstellten, wobei die Hilfe jedoch nicht ausreichend fokussiert wurde**

17 - 22 Die Finanzmittel wurden deutlich aufgestockt, um dringenden Erfordernissen gerecht zu werden

23 - 25 Die Mittel wurden auf zu viele Bereiche verteilt

26 - 28 Die EU-Maßnahmen wurden gut mit den Hauptgebern koordiniert, eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten wurde aber nicht erreicht

29 - 61 **Die EU-Maßnahmen boten Tunesien erhebliche Unterstützung, bei der Umsetzung der Programme durch die Kommission gab es jedoch Schwachstellen**

30 - 44 Die allgemeine Budgethilfe wurde zügig ausgezahlt, die damit verbundene Konditionalität war jedoch zu flexibel

45 - 47 Das Makrofinanzhilfe-Darlehen bot trotz Verzögerungen und einer geringen Auszahlungsquote einen wertvollen Zugang zu Finanzierung

48 - 54 Sektorbezogene Budgethilfeprogramme waren relevant, jedoch fehlte ihnen eine glaubwürdige Strategie

55 - 61 Mit den Projekten wurden relevante Probleme in Angriff genommen, allerdings waren konzeptionelle Schwachstellen und Verzögerungen festzustellen

62- 73 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I — Übersicht über die Budgethilfeprogramme und die Makrofinanzhilfe

Anhang II — Projektübersicht

Antworten der Kommission und des EAD

Akronyme und Abkürzungen

05

AFD: *Agence française de développement* (Französische Agentur für Entwicklung)

AfDB: *African Development Bank* (Afrikanische Entwicklungsbank)

BSP: *Budget Support Programmes* (Budgethilfeprogramme)

CRIS: *Common Relex Information System* (Gemeinsames RELEX-Informationssystem)

DAC: *Development Assistance Committee* (Ausschuss für Entwicklungshilfe) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EBWE: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

EIB: Europäische Investitionsbank

ENI: Europäisches Nachbarschaftsinstrument

ENPI: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument

IWF: Internationaler Währungsfonds

MFA: *Macro-Financial Assistance* (Makrofinanzhilfe)

NIF: Nachbarschaftsinvestitionsfazilität

NRP: Nationales Richtprogramm

PAR: *Programme d'Appui à la Relance* (Programm zur Unterstützung des Wiederaufschwungs)

PEFA: *Public Expenditure and Financial Accountability* (öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)

SBC: *State Building Contracts* (Staatsentwicklungsvereinbarungen)

SPRING: *Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth* (Programm zur Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum)

SSF: *Single Support Framework* (einheitlicher Unterstützungsrahmen)

I Die tunesische Jasminrevolution, die im Januar 2011 ausbrach, gilt als erster Aufstand des Arabischen Frühlings. Seitdem hat Tunesien in einer Phase der Unsicherheit, die von politischer Instabilität, sozialen Unruhen und Terroranschlägen geprägt ist, deutliche Fortschritte beim politischen Übergang zur Demokratie erzielt. Die EU hat umfangreiche politische und finanzielle Unterstützung bereitgestellt, um Tunesien bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen zu helfen. Im Zeitraum 2011-2015 gewährte die EU dem Land bilaterale Hilfen in Höhe von 1,3 Milliarden Euro.

II Der Hof prüfte, ob die EU-Hilfe, die Tunesien nach dem Arabischen Frühling von 2011 erhalten hat, sinnvoll eingesetzt wurde. Er gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Mittel im Allgemeinen sinnvoll ausgegeben wurden, da sie erheblich zum Übergang des Landes zur Demokratie und zu seiner wirtschaftlichen Stabilität nach der Revolution beigetragen haben. Allerdings wies die Verwaltung der Hilfe durch die Kommission einige Schwachstellen auf.

III Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission reagierten rasch mit finanzieller Unterstützung, um zwei der wichtigsten Herausforderungen zu bewältigen: die Wirtschaftskrise und den Übergang zur Demokratie. Der Hof stellte fest, dass die Kommission versuchte, zu viele Bereiche anzugehen, sodass die potenziellen Auswirkungen der Hilfe verwässert wurden und die Maßnahmen aufgrund ihrer Anzahl schwer zu verwalten waren. Die EU-Maßnahmen wurden gut mit den Hauptgebern und innerhalb der Organe und Dienststellen der EU koordiniert, eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten wurde aber nicht verwirklicht.

IV Die EU-Finanzmittel wurden auf verschiedene Arten bereitgestellt: über allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe, ein Makrofinanzhilfe-Darlehen und eigenständige Projekte.

V

Im Rahmen von vier großen Budgethilfeprogrammen erhielt das Land in kurzer Zeit beträchtliche Finanzmittel, was die tunesischen Partner bei der Aufstellung einer Reformagenda unterstützte. Allerdings waren die Auszahlungsbedingungen zu flexibel, sodass das Partnerland einen geringeren Anreiz hatte, die in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegten Maßnahmen zu ergreifen. Seit 2010 wurde keine Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) mehr durchgeführt, anhand der eindeutig festgestellt werden könnte, welche Reformfortschritte tatsächlich im öffentlichen Finanzsektor erzielt worden sind. Eine neue PEFA-Bewertung soll im März 2017 abgeschlossen werden.

VI

Eine große Schwachstelle, von der das Makrofinanzhilfe-Darlehen sowie ein Großteil der sektorbezogenen Budgethilfe und Projekte betroffen waren, war die schleppende Umsetzung. Das Makrofinanzhilfe-Darlehen verschaffte Tunesien einen Zugang zu Finanzmitteln zu günstigen Konditionen. Die sektorbezogene Budgethilfe wurde für drei Sektoren zur Verfügung gestellt. In zwei dieser Sektoren fehlten jedoch glaubwürdige Sektorstrategien. Sowohl bei der sektorbezogenen Budgethilfe als auch bei den Projekten ermittelte der Hof Fälle, in denen die Ziele der Maßnahmen weder spezifisch noch messbar waren.

VII

Die tunesischen Behörden setzten einige bedeutende Reformen um, was allerdings sehr langsam vonstattenging. Die schleppende Umsetzung war hauptsächlich auf die vielen Regierungswechsel und die große Zahl erheblicher Herausforderungen zurückzuführen. Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, Tunesien sowohl politisch als auch finanziell weiter bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen.

VIII

Im vorliegenden Bericht wird eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, wie die Planung der Hilfe und die Verwaltung der EU-Maßnahmen verbessert werden können.

Landesspezifischer Kontext

01

Tunesien ist ein nordafrikanisches Land mit unterem-mittlerem Einkommen. Im Jahr 2015 zählte es etwa 11 Millionen Einwohner und wies ein Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen von 3 970 US-Dollar auf¹. Nachdem er 23 Jahre an der Macht gewesen war, wurde Präsident Zine el-Abidine Ben Ali im Januar 2011 im Zuge der tunesischen Revolution seines Amtes enthoben. Diese sogenannte Jasminrevolution gilt als Beginn einer Reihe von Aufständen, die zusammengenommen als Arabischer Frühling bezeichnet werden.

02

Unter den Ländern, in denen der Arabische Frühling stattgefunden hat, ist Tunesien hinsichtlich des politischen Übergangs am weitesten fortgeschritten. In den vergangenen vier Jahren wurden eine neue Verfassung angenommen und freie und faire Wahlen abgehalten. Der Friedensnobelpreis 2015 ging an das Nationale Dialogquartett², was mit dessen entscheidendem Beitrag zum Aufbau einer pluralistischen Demokratie in Tunesien nach der Jasminrevolution von 2011 begründet wurde.

03

Nach der Revolution von 2011 war das Land von starker Unsicherheit geprägt, und es kam zu sozialen Unruhen und Angriffen bewaffneter Kämpfer auf zivile Ziele. Angesichts der schwierigen weltweiten Wirtschaftslage und der zunehmenden regionalen Turbulenzen hatte das Land in dieser Phase Probleme, kurzfristige makroökonomische Stabilität aufrechtzuerhalten.

04

Die Stärkung der Wirtschaftstätigkeit ist eine Voraussetzung für die nachhaltige Bewältigung der wichtigsten sozioökonomischen Probleme des Landes, nämlich der hohen Arbeitslosigkeit und der regionalen Ungleichheiten, und zählt damit zu den größten Herausforderungen Tunesiens. Im Zeitraum 2000-2010 erzielte das Land ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 4,4 %. 2011 - im Jahr der Revolution - ging das Wachstum jedoch um 1,9 % zurück. Die allgemeine Arbeitslosenquote ist hoch. Nachdem die Quote 2011 auf 19 % gestiegen war, ging sie 2015 auf 15 % zurück. Bei Frauen (23 %), jungen Hochschulabsolventen (67 %) und allgemein bei jungen Menschen (35 %) ist die Arbeitslosigkeit allerdings besonders hoch³.

05

Die schwache institutionelle Kapazität, die übermäßige Zentralisierung der Entscheidungsprozesse sowie die Korruption stellen das Land vor Herausforderungen. Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Tunesien 2015 den 76. Platz unter 174 Ländern und rangiert damit im Mittelfeld⁴. Im Rechtsstaatsindex des *World Justice Project* (Weltjustizprojekt) für das Jahr 2015 belegt Tunesien insgesamt den 43. Platz und zählt somit zu den Ländern mit der besten Wertung in der Region.

- 1 Weltbank, Datenbank der Weltbank, Entwicklungsindikatoren.
- 2 Das Nationale Dialogquartett wurde 2013 gegründet und setzt sich aus vier Organisationen der tunesischen Zivilgesellschaft zusammen: dem tunesischen Gewerkschaftsdachverband, dem tunesischen Arbeitgeberverband für Industrie, Handel und Handwerk, der tunesischen Liga für Menschenrechte und der tunesischen Anwaltskammer.
- 3 Internationaler Währungsfonds, *Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility* (Antrag auf eine erweiterte Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität), Mai 2016.
- 4 Im Bereich der Transparenz ist die Punktzahl Tunesiens von 41 in den Jahren 2012 und 2013 auf 40 im Jahr 2014 und 38 im Jahr 2015 gesunken.

06

Die Sicherheit stellt zunehmend eine große Herausforderung dar. Nach den Zusammenstößen mit den Salafisten (2012) und politischen Morden (2013) wurden die Wirtschaft⁵ und die Gesellschaft des Landes im Jahr 2015 von Terroranschlägen auf das Bardo-Museum, auf Touristen in Sousse und auf die Präsidentengarde erschüttert.

EU-Kooperationsrahmen

07

Das im Juli 1995 zwischen der EU und Tunesien geschlossene Assoziierungsabkommen bildet die Grundlage für die bilateralen Beziehungen. Im November 2006 erstellte die Kommission ein Länderstrategiepapier, das den Rahmen für die Zusammenarbeit der EU mit Tunesien im Zeitraum 2007-2013 festlegt. Im November 2010 nahm die Kommission eine Halbzeitüberprüfung der Strategie vor und stellte ein Nationales Richtprogramm (NRP) für den Zeitraum 2011-2013 auf⁶, mit dem diese Strategie umgesetzt wird.

08

Nach dem Arabischen Frühling im Jahr 2011 änderte sich die Zusammenarbeit der EU mit Tunesien erheblich. Im März 2011 verpflichtete sich die EU, „alle südlichen Nachbarländer zu unterstützen, die in der Lage und gewillt sind, einen [solchen] Reformweg im Rahmen einer ‚Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand‘ einzuschlagen“⁷. Im Mai 2011 beschlossen der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission einen neuen Ansatz für die 16 Länder der Europäischen Nachbarschaft⁸. Mit diesem neuen Ansatz sollten die Partnerschaft zwischen der EU und den Ländern und Gesellschaften der Nachbarschaft gestärkt, gesunde Demokratien aufgebaut und gefestigt, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum gefördert und Verbindungen zwischen den Menschen und der Zivilgesellschaft der Länder in der Region geschaffen werden. Auf der Grundlage des neuen strategischen Ansatzes schloss die EU im Jahr 2012 mit Tunesien ein politisches Abkommen über einen Aktionsplan für den Zeitraum 2013-2017, durch das eine privilegierte Partnerschaft begründet wird⁹. Die wichtigsten Elemente dieser Partnerschaft sind

- a) eine intensivere politische Zusammenarbeit. Dazu gehören hochrangiger politischer Dialog, parlamentarische Zusammenarbeit, Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen und in den Bereichen Demokratie und Justiz;
- b) eine stärkere soziale und wirtschaftliche Integration mit der Europäischen Union, um einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen, sowie die Ausarbeitung eines vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der EU und Tunesien;
- c) eine engere Partnerschaft zwischen den Völkern, indem die Verbindungen zwischen Menschen und Organisationen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Kultur, Immigration und Mobilität gestärkt werden.

- 5 Im Jahr 2015 ging der Tourismus (gemessen an den Deviseneinnahmen) um 54 % zurück.
- 6 EAD/Europäische Kommission, *Tunisie Programme Indicatif National 2011-2013* (Nationales Richtprogramm für Tunesien 2011-2013).
- 7 KOM(2011) 200 endgültig vom 8. März 2011 „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“.
- 8 KOM(2011) 303 endgültig vom 25. Mai 2011 „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“.
- 9 EAD, *Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017* (Beziehungen zwischen Tunesien und der Europäischen Union: eine privilegierte Partnerschaft. Aktionsplan 2013-2017), https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf.

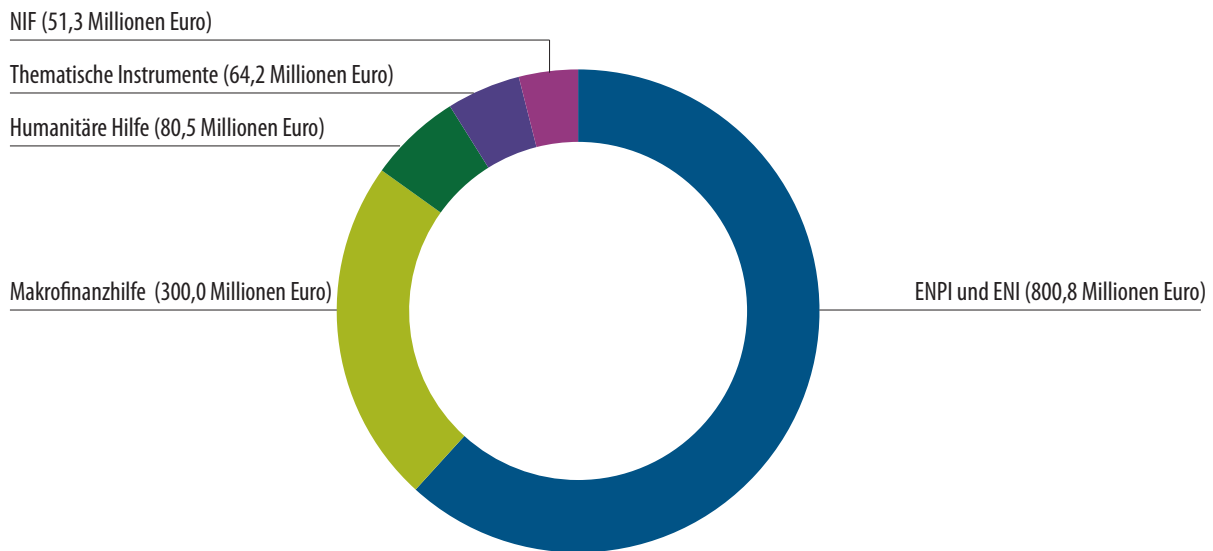
Entwicklungsfinanzierung

09

Für den Zeitraum 2011-2015 wurden Tunesien im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit Hilfen in Höhe von 1,3 Milliarden Euro zugewiesen. Die Finanzierung erfolgte über Programme des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) und des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI), thematische Instrumente und Programme¹⁰, humanitäre Hilfe, die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF) und ein 2014 unterzeichnetes Makrofinanzhilfe-Abkommen (siehe **Abbildung 1**).

10 Bei den thematischen Instrumenten handelt es sich um das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, das Stabilitäts- und Friedensinstrument, das grenzüberschreitende Kooperationsprogramm (Italien-Tunesien) und das Programm für nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden.

Abbildung 1 Finanzierungszusagen für Tunesien nach Finanzierungsinstrumenten im Zeitraum 2011-2015



Quelle: Delegation der Europäischen Union in Tunesien, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Bericht 2015, Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Tunesien), Mai 2016, und Gemeinsames RELEX-Informationssystem (CRIS).

10

Im Zeitraum 2011-2015 wurden von der Kommission sowohl allgemeine als auch sektorbezogene Budgethilfeprogramme (siehe **Kasten 1**), ein Makrofinanzhilfe-Darlehen sowie eigenständige Projekte geplant und umgesetzt. Die allgemeinen Budgethilfeprogramme bestanden aus einem Bündel von fünf aufeinanderfolgenden Programmen¹¹, die der Konjunkturbelebung dienen sollten und Maßnahmen für Strukturreformen in verschiedenen Bereichen umfassten. Die sektorbezogenen Budgethilfeprogramme waren im Wesentlichen vor 2011 eingerichtet worden, die Auszahlungen erfolgten aber größtenteils nach der Revolution. Sie deckten verschiedene Bereiche wie Bildung, Wasser, Umwelt und eine Reform des Staatshaushalts ab. Darüber hinaus finanzierte die Kommission Projekte, die sich auf Dienstleistungen, Bauleistungen, die Beschaffung von Ausrüstung und Partnerschaftsprogramme bezogen. Die Kommission schloss Verträge mit verschiedenen Durchführungsstellen, wie UN-Organisationen, nationalen Agenturen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

11 Beim PAR 1 handelt es sich um sektorübergreifende Budgethilfe und bei den PAR 2 bis PAR 5 um Staatsentwicklungsvereinbarungen (SBC). Staatsentwicklungsvereinbarungen dienen der Bereitstellung von Budgethilfe in einer fragilen Lage oder einer Übergangssituation. Sie wurden 2012 von der Kommission eingeführt und werden für die Zwecke der DAC-Kodierung als allgemeine Budgethilfe betrachtet.

Kasten 1

Die Modalität der Budgethilfe

Unter Budgethilfe versteht man den Transfer finanzieller Ressourcen an die Staatskasse eines Partnerlandes, nachdem sich dieses zur Einhaltung der vereinbarten Auszahlungsbedingungen verpflichtet hat. Sie wird nicht jedem Land gewährt. Vor Beginn des Programms und während seiner Laufzeit sind gewisse Förderfähigkeitskriterien zu erfüllen. Mittel werden erst dann ausgezahlt, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Zur Budgethilfe gehören Dialog, Finanztransfers an die Staatskasse des Partnerlandes, Leistungsbewertung und Kapazitätsaufbau auf der Grundlage von Partnerschaft und gegenseitiger Rechenschaftspflicht.

Die Budgethilfe wird in fixen oder variablen Tranchen ausgezahlt. Für fixe Tranchen wird in der Finanzierungsvereinbarung im Voraus ein fester Wert festgelegt. Fixe Tranchen werden vollständig (bei Erfüllung sämtlicher Bedingungen) oder überhaupt nicht (bei Nichterfüllung einer oder mehrerer Bedingungen) ausgezahlt. Für variable Tranchen wird in der Finanzierungsvereinbarung im Voraus ein Höchstwert festgelegt. Variable Tranchen werden entweder vollständig oder teilweise ausgezahlt, wobei sich der ausgezahlte Betrag nach der erzielten Leistung richtet, die anhand zuvor festgelegter Zielvorgaben oder bestimmter Leistungsindikatoren gemessen wird (Voraussetzung ist jedoch, dass sämtliche allgemeine Bedingungen erfüllt sind).

Auszüge aus den von der Europäischen Kommission aufgestellten Leitlinien für die Budgethilfe, September 2012.

11

Frankreich und Deutschland sind die anderen großen bilateralen Geber Europas¹². Die Europäische Investitionsbank (EIB)¹³ und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)¹⁴ gehören zu den wichtigsten Darlehensgebern in Tunesien. Internationale Finanzinstitutionen stellen ebenfalls umfangreiche Finanzmittel bereit. Seit 2012 hat die Weltbank insgesamt 2,1 Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) ist stark in Tunesien engagiert. Im Mai 2016 genehmigte der IWF ein zweites Länderprogramm - eine erweiterte Vereinbarung über 2,9 Milliarden US-Dollar mit einer Laufzeit von 48 Monaten¹⁵.

- 12 Seit 2011 wiesen sie Tunesien 776 Millionen Euro bzw. 950 Millionen Euro in Form von Darlehen und Finanzhilfen zu.
- 13 Seit 2011 belaufen sich die Finanzierungsmittel für Tunesien auf insgesamt 1,5 Milliarden Euro (u. a. in den Sektoren Industrie, Wasser, Verkehr, Energie und Dienstleistungen).
- 14 Seit 2013 hat die EBWE 25 Projekte finanziert und insgesamt 300 Millionen Euro ausgezahlt.
- 15 Hierbei handelt es sich um das zweite IWF-Programm in Tunesien. Im Zeitraum 2013-2015 wurden dem Land im Rahmen einer Bereitschaftskreditvereinbarung 1,6 Milliarden US-Dollar ausgezahlt.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13

12

Der Hof prüfte, ob die EU-Hilfe, die Tunesien nach dem Arabischen Frühling von 2011 erhalten hat, sinnvoll eingesetzt wurde. Zur Durchführung dieser Prüfung wurden bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Hilfe die folgenden Teilfragen beantwortet:

- a) Begegneten der EAD und die Kommission den wesentlichen Herausforderungen, denen Tunesien gegenübersteht?
- b) Setzte die Kommission ihre Programme gut um?

13

Bei der Prüfung wurden die über das ENPI und das ENI getätigten Ausgaben abgedeckt. Schwerpunkt der Prüfung waren die Programme zur Bewältigung der Wirtschaftskrise und die EU-Maßnahmen in den Bereichen Übergang zur Demokratie, Staatsführung, Justiz und Wirtschaftswachstum. Die Prüfung bezog sich auch auf die Makrofinanzhilfe.

14

Mit der Prüfungsstichprobe wurden 70 % der Hilfen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit, die Tunesien im Zeitraum 2011-2015 gewährt wurden, abgedeckt¹⁶. Neben dem Makrofinanzhilfe-Darlehen prüfte der Hof sieben Budgethilfeprogramme und 14 Projekte. Weitere Informationen zu den abgedeckten EU-Maßnahmen sind in den **Anhängen I** und **II** enthalten.

15

Die Prüfung wurde zwischen März und Juli 2016 durchgeführt. Der Hof holte für seine Beurteilung Nachweise ein, indem er Unterlagen sichtete und Gespräche mit dem EAD, der Kommission und der EU-Delegation in Tunis, den tunesischen Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie internationalen Finanzinstitutionen und anderen Gebern führte¹⁷. Ferner stattete der Hof Tunesien im Mai 2016 einen zweiwöchigen Prüfbesuch ab.

- 16 Im Zeitraum 2011-2015 beliefen sich die Hilfen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit auf insgesamt 1,3 Milliarden Euro. Sie erfolgten über Programme im Rahmen des ENPI, des ENI, der thematischen Instrumente, der NIF und des Makrofinanzhilfe-Darlehens.
- 17 IWF, Afrikanische Entwicklungsbank, Weltbank, *Agence Française de Développement*.

Der EAD und die Kommission begegneten den meisten wesentlichen Herausforderungen, indem sie in Abstimmung mit den Hauptgebern beträchtliche zusätzliche Finanzmittel bereitstellten, wobei die Hilfe jedoch nicht ausreichend fokussiert wurde

16

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Prioritäten und Mittelzuweisungen nach 2011 angemessen angepasst wurden, um die wesentlichen Herausforderungen Tunesiens bewältigen zu können. Darüber hinaus prüfte der Hof, ob auf die Herausforderungen zeitnah und mit gut koordinierten Maßnahmen reagiert wurde.

Die Finanzmittel wurden deutlich aufgestockt, um dringenden Erfordernissen gerecht zu werden

17

Im Jahr 2010, d. h. vor der Revolution, umfasste das Entwicklungshilfeprogramm der Kommission für den Zeitraum 2011-2013¹⁸ 240 Millionen Euro. In dem Programm wurden für die Entwicklungshilfe die folgenden Prioritätsbereiche festgelegt: Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und Unterstützung des Privatsektors sowie Justiz. Ein bereichsübergreifendes Ziel war die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung.

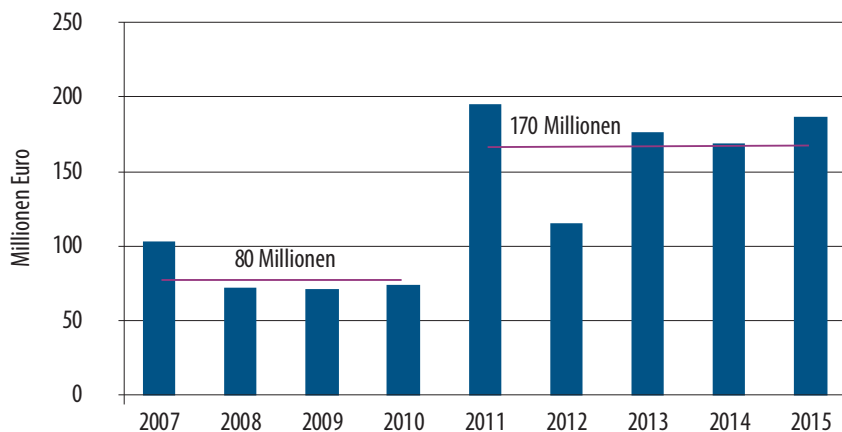
18

Nach der Revolution wurden die Mittelzuweisungen deutlich erhöht, und der Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit zwischen der EU und Tunesien wurde geändert. Für den Zeitraum 2011-2013 wurden mit 445 Millionen Euro nahezu doppelt so viele Mittel zugewiesen. Bei den durchschnittlichen jährlichen Mittelzuweisungen aus dem ENPI und dem ENI¹⁹ war ein starker Anstieg zu verzeichnen: von 80 Millionen Euro im Zeitraum vor der Revolution auf 170 Millionen Euro im Zeitraum 2011-2015 (siehe **Abbildung 2**). Die deutlich aufgestockten Finanzmittel wurden insbesondere über einen anreizbasierten Mechanismus nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ gewährt. Hierbei wird Partnerländern, die ein anhaltendes Engagement für Reformen und entsprechende Fortschritte zeigen, zusätzliche Hilfe bereitgestellt²⁰.

- 18 Die mehrjährige Entwicklungshilfestrategie für den Zeitraum 2007-2013 wurde im Länderstrategiepapier festgelegt. Im NRP für den Zeitraum 2011-2013 sind die zugewiesenen Mittel und die Prioritäten näher bestimmt. Das NRP bezog sich auf die im Rahmen des ENPI zugewiesenen Mittel.
- 19 Im Jahr 2014 hat das ENI das ENPI als wichtigstes Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Nachbarschaftsländern abgelöst.
- 20 Anreizmechanismus „mehr für mehr“ (beim ENPI als SPRING bezeichnet (bis 2013) und beim ENI als Rahmenmittel (siehe auch **Tabelle 1** zu den zusätzlichen Beiträgen)).

Abbildung 2

Jährliche Finanzierungszusagen für Tunesien im Rahmen des ENPI und des ENI im Zeitraum 2007-2015



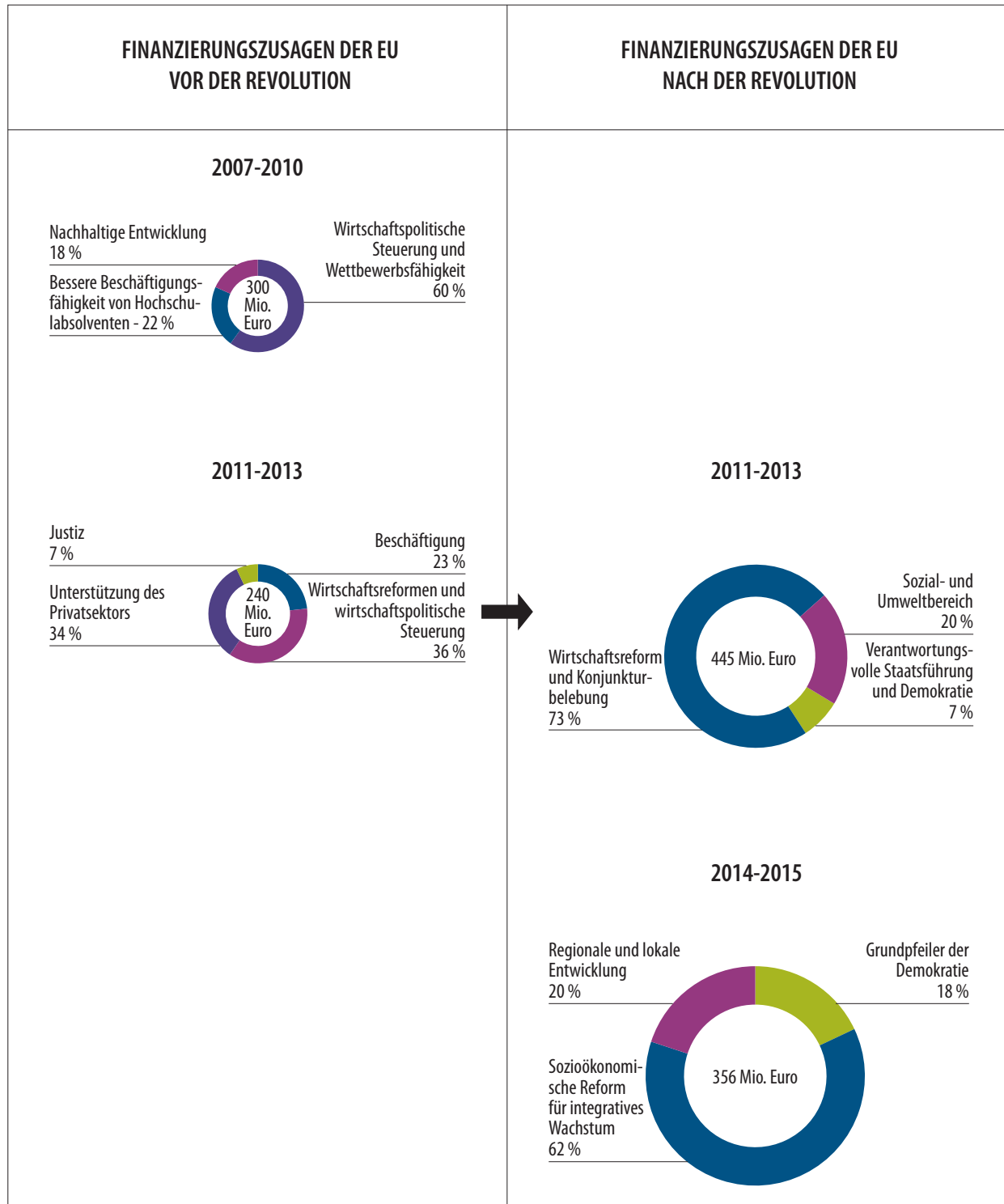
Quelle: CRIS-Datenbank.

19

Seit 2011 war die Stärkung der Demokratie einer der Zielbereiche der Hilfe (siehe **Abbildung 3**). Um sicherzustellen, dass Wahlen ordnungsgemäß abgehalten wurden, führte die EU Wahlbeobachtungsmissionen durch. Der Übergang zur Demokratie wurde zudem durch Programme gefördert, mit denen die Zivilgesellschaft, die Justiz und die Tätigkeiten des neuen Parlaments unterstützt werden sollten. Nach 2011 arbeitete die Kommission Programme aus, um die regionalen Ungleichheiten, die zu den Ursachen für sicherheitspolitische und soziale Spannungen zählten, zu beseitigen. Mit diesen Programmen wurden Randgebiete, die Sanierung von Wohngebieten mit niedrigem Einkommen sowie der Gesundheitssektor unterstützt.

Abbildung 3

Finanzierungszusagen für Tunesien im Rahmen des ENPI und des ENI vor und nach 2011 nach Prioritätsbereichen (Größe entsprechend den jährlichen Zuweisungen)



Quelle: Europäische Kommission, Nationale Richtprogramme und Aktueller Stand, Oktober 2015.

20

Aufgrund der nach der Revolution zusätzlich bereitgestellten Finanzmittel konnten der EAD und die Kommission das nationale Programm zur Konjunkturbelebung in großem Umfang unterstützen. Bei dem *Programme d'Appui à la Relance* (PAR) handelte es sich um ein breit angelegtes Programm zur Unterstützung des Wiederaufschwungs, das beträchtliche Mittel von zahlreichen Gebern und Finanzinstitutionen bündelte, damit vor dem Hintergrund der fragilen, sich verschlechternden makroökonomischen Lage dringend zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs benötigte Mittel bereitgestellt werden konnten. Von den Finanzmitteln, die Tunesien von der Kommission zugewiesen wurden, stellte der Beitrag zum PAR den größten Posten dar. Dieser Beitrag umfasste fünf allgemeine Budgethilfeprogramme, in deren Rahmen innerhalb von fünf Jahren 448 Millionen Euro zugesagt wurden, d. h. über die Hälfte der im Zeitraum 2011-2015 über das ENPI und das ENI zugewiesenen Mittel. Der genannte Betrag wurde durch Mittel nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ - zusätzliche 155 Millionen Euro im Zeitraum 2011-2015 - ergänzt (siehe Ziffer 18 und **Tabelle 1**). Diese allgemeine Budgethilfe war für die tunesischen Behörden besonders wichtig, da der Großteil der übrigen Finanzmittel von den Gebern in Form von Darlehen bereitgestellt wurde, die mit Schuldendienstkosten und Rückzahlungsverpflichtungen verbunden waren.

Tabelle 1

Beitrag der nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ zugewiesenen Mittel zu den PAR-Programmen

(Millionen Euro)

PAR-Programm	Jahr	Insgesamt zugewiesener Betrag	Den PAR-Programmen nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ zugewiesene Mittel	Jährlich insgesamt nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ zugewiesene Mittel
PAR 1	2011	100	10	20
PAR 2	2012	68	0	80
PAR 3	2013	110	45	55
PAR 4	2014	100	47	50
PAR 5	2015	70	53	71,8
Insgesamt		448	155	276,8¹

1 Die restlichen nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ zugewiesenen Mittel in Höhe von 121,8 Millionen Euro wurden für Projekte in einer großen Bandbreite von Bereichen verwendet, beispielsweise im Justizbereich, für die Sanierung der Infrastruktur in Armutsvierteln usw.

Quelle: EAD und CRIS-Datenbank.

21

Die Kommission ging vorrangig durch die PAR-Programme auf den wirtschaftlichen Bedarf des Landes ein, stellte jedoch über ein Makrofinanzhilfe-Darlehen und spezifische Projekte zusätzliche Unterstützung bereit. Auf Antrag der tunesischen Behörden wurde dem Land im Jahr 2014 ein Darlehen in Höhe von 300 Millionen Euro bewilligt, um das Darlehen des IWF zu ergänzen, mit dem das von der Regierung aufgelegte Programm zur wirtschaftlichen Stabilisierung und Reform unterstützt wurde.

22

Während die makroökonomischen und die mit der demokratischen Reform verbundenen Herausforderungen relativ rasch in Angriff genommen werden konnten, war dies bei der Reform des Sicherheitssektors nicht der Fall. Die tunesische Regierung beantragte bereits im Oktober 2011 erstmals EU-Unterstützung für diese Reform. Die Kommission reagierte zügig auf diesen Antrag, es dauerte jedoch zwei Jahre, bis die tunesischen Behörden dem Mandat für eine Sachverständigenüberprüfung (Peer-Review) des Sicherheitssektors in Tunesien zugestimmt hatten. Im Dezember 2013 erstellten 12 Sicherheitsexperten aus den EU-Mitgliedstaaten einen Peer-Review-Bericht. Nach der Genehmigung durch die tunesischen Behörden wurde im Januar 2015 eine Bedarfsermittlungs- und Projektformulierungsmission durchgeführt. Aufgrund der Terrorangriffe im März und Juni 2015 nahm der politische Dialog Fahrt auf, und im November 2015 unterzeichnete die tunesische Regierung den Vorschlag der Kommission für ein Reformprogramm im Sicherheitssektor mit einem Budget von 23 Millionen Euro. Die Unterzeichnung erfolgte also vier Jahre nach dem ursprünglichen Antrag. Nach der Genehmigung des Programms wurde im Juni 2016 ein Vertrag über die Sanierung von Sicherheitsinfrastrukturen und die Lieferung von Ausrüstung unterzeichnet.

Die Mittel wurden auf zu viele Bereiche verteilt

23

Den tunesischen Behörden gelang es nicht, einen zuverlässigen und umfassenden nationalen Entwicklungsplan auszuarbeiten. Da ein solcher Plan nicht vorhanden war, hatten die Geber keinen Überblick über die Prioritäten des Landes, die benötigten Mittel und den in Bezug auf die Schlüsselindikatoren erzielten Fortschritt. Daher wurden die EU-Maßnahmen im Zuge des kontinuierlichen und intensiven strategischen Dialogs mit den tunesischen Behörden sowie auf der Grundlage der Berichte konzipiert, die im Rahmen verschiedener, vom EAD und von der Kommission organisierter Bedarfsermittlungs- und Bedarfsermittlungsmissionen erstellt wurden.

24

Die EU-Maßnahmen deckten eine sehr breite Palette von Tätigkeiten ab. Nach der Revolution von 2011 bestand in zahlreichen Sektoren eine starke Nachfrage nach Unterstützung. Im Aktionsplan 2013-2017 der privilegierten Partnerschaft (siehe Ziffer 8) sind 13 Prioritäten festgelegt, denen jeweils eine Vielzahl von Maßnahmen zugeordnet wird. Angesichts der Aufstockung der verfügbaren Mittel erweiterte die Kommission den Umfang der Zusammenarbeit mit dem Ziel, diese Nachfrage zu decken. In den strategischen Dokumenten wie dem NRP 2011-2013 und dem einheitlichen Unterstützungsrahmen (SSF) 2014-2015 sind die Prioritätsbereiche sehr breit angelegt. Daher wurden Beschlüsse angenommen und Projekte geplant, die zu viele Bereiche abdeckten. Im einheitlichen Unterstützungsrahmen 2014-2015 umfasste einer der Prioritätsbereiche (Grundpfeiler der Demokratie) sechs verschiedene Komponenten, die eine große Bandbreite von Bereichen abdeckten: Justiz, Chancengleichheit, Migration und Grenzmanagement, Medienreform, Reform des Sicherheitssektors sowie Unterstützung für den Kultursektor²¹. Der Jahresbericht der EU-Delegation²² bezieht sich auf Maßnahmen, die auf über 20 Rubriken verteilt sind (darunter Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt, Klimawandel, Verkehr, Forschung und thematische Bereiche wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit).

21 Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen der Kommission, Übersicht über finanzielle Hilfen für Tunesien, Stand: Oktober 2015.

22 EU-Delegation, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie* (Bericht 2015, Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Tunesien).

25

Die große Anzahl verschiedener Tätigkeitsbereiche stand im Widerspruch zum Ziel der Kommission, die Hilfe auf wenige Bereiche zu konzentrieren. Ein anerkanntes bewährtes Verfahren bei der Zuweisung von Entwicklungshilfe besteht gemäß dem EU-Konsens über die Entwicklungspolitik²³ und der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit²⁴ darin, dass die EU-Geber ihr aktives Engagement in einem bestimmten Land auf höchstens drei Sektoren konzentrieren. Da die Anstrengungen der Kommission nicht ausreichend fokussiert waren, wurden die potenziellen Auswirkungen der Finanzmittel verwässert und die Verwaltung erschwert.

Die EU-Maßnahmen wurden gut mit den Hauptgebern koordiniert, eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten wurde aber nicht erreicht

26

Die EU-Maßnahmen wurden gut mit den wichtigsten internationalen Akteuren im Bereich der Entwicklungspolitik in Tunesien, wie dem IWF, der Weltbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) und der *Agence Française de Développement* (AFD), koordiniert. Wichtige Programme - insbesondere Budgethilfe und Makrofinanzhilfe - wurden von der EU gemeinsam mit anderen Gebern geplant und umgesetzt. Einige EU-Projekte wurden von UN-Organisationen, nationalen Entwicklungsagenturen und Entwicklungsbanken durchgeführt. Zudem werden seit 2016 neun laufende Partnerschaftsprojekte mit einem Gesamtbudget von 12 Millionen Euro von der EU finanziert und von Mitgliedstaaten²⁵ umgesetzt.

27

Die EU gewährt Tunesien von allen Gebern die höchsten Finanzhilfen und ist in vielen verschiedenen Bereichen tätig. Daher kommt der EU-Delegation innerhalb der Gebergemeinschaft eine entscheidende Rolle zu. Die EU-Delegation fördert aktiv die Koordination zwischen den Gebern, die sich mindestens einmal im Monat treffen und die Planung der Programme sowie etwaige, bei der Umsetzung der Programme auftretende Probleme im Einzelnen besprechen.

28

Der EAD und die Kommission arbeiteten eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, indem sie sich regelmäßig mit ihnen berieten und in jeder Phase des Programmzyklus relevante Informationen austauschten, insbesondere im Rahmen des ENI-Ausschusses. Allerdings erstreckte sich diese Zusammenarbeit nicht auf eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten, wie in der ENI-Verordnung empfohlen²⁶. Der EAD und die Kommission haben in den vergangenen vier Jahren mit den EU-Mitgliedstaaten Gespräche geführt, um in Tunesien allmählich eine gemeinsame Programmplanung einzuführen.

- 23 Rat, Europäisches Parlament, Kommission (2006/C 46/01), Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“.
- 24 OECD, Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).
- 25 Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande und Österreich.
- 26 Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ABl. L 77 vom 15.3.2014, S. 27).

Die EU-Maßnahmen boten Tunesien erhebliche Unterstützung, bei der Umsetzung der Programme durch die Kommission gab es jedoch Schwachstellen

29

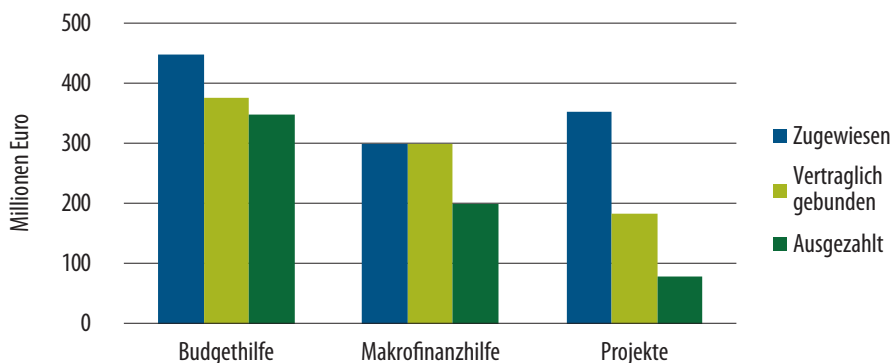
In diesem Abschnitt wird untersucht, wie gut die Kommission die bilateralen Entwicklungshilfeprogramme umgesetzt hat. Der Hof prüfte vier Arten von Programmen: a) vier allgemeine Budgethilfeprogramme, b) drei sektorbezogene Budgethilfeprogramme, c) das Makrofinanzhilfe-Darlehen und d) 14 Projekte. Die Prüfung bezog sich auf die Ausgestaltung und Durchführung der Programme sowie die erbrachten Outputs.

Die allgemeine Budgethilfe wurde zügig ausgezahlt, die damit verbundene Konditionalität war jedoch zu flexibel

30

Die PAR-Programme (siehe Ziffer 20) machten etwa 56 % der Finanzierungszusagen im Rahmen des ENPI und des ENI aus. Durch diese Programme konnten Tunesien relativ rasch beträchtliche Mittel zugeführt werden. Insgesamt dauerte es von der Planung bis zur Auszahlung eines Großteils des vertraglich gebundenen Betrags ein bis zwei Jahre. So wurden bis Ende 2015 78 % der im Zeitraum 2011-2015 für die PAR-Programme zugesagten Mittel ausgezahlt. Beim Makrofinanzhilfe-Darlehen betrug dieser Prozentsatz 67 % und bei den Projekten 22 %. Zu diesem Zeitpunkt waren nur 60 % der den Projekten zugewiesenen verfügbaren Mittel vertraglich gebunden worden, während dieser Prozentsatz bei der Budgethilfe 85 % und bei der Makrofinanzhilfe 100 % betrug (siehe **Abbildung 4**).

Abbildung 4 Zugewiesene, vertraglich gebundene und ausgezahlte Beträge nach Art der Hilfe (zum 31.12.2015, Zeitraum 2011-2015)



Quelle: CRIS-Datenbank.

31

Im Rahmen der EU-Hilfe sollten Tunesien erhebliche Beträge bereitgestellt werden, um seine schwache Wirtschaft zu unterstützen, den sozialen Zusammenhalt zu fördern und das Land dazu zu ermutigen, im Rahmen einer Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand einen Reformweg einzuschlagen²⁷. Die diesbezüglichen Auszahlungen beliefen sich im Zeitraum 2011-2015 auf etwa 350 Millionen Euro.

32

Das erste PAR-Programm wurde gemeinsam mit der Weltbank, der AfDB und der AFD²⁸ und das zweite PAR-Programm mit der Weltbank und der AfDB geplant und umgesetzt. Das Gesamtbudget des PAR 1 belief sich auf 1 Milliarde Euro in Form von Darlehen und Finanzhilfen (zu diesem Betrag trug die EU 100 Millionen Euro bei). Das Gesamtbudget des PAR 2 betrug 720 Millionen Euro in Form von Darlehen und Finanzhilfen, wobei die EU einen Beitrag von 68 Millionen Euro leistete. Durch die gemeinsame Planung und Ausführung dieser Programme konnten die einzelnen Geber einen größeren Einfluss auf das Partnerland ausüben, um es zur Durchführung von Reformen zu bewegen. Zudem wurde auf diese Weise sichergestellt, dass von den Gebern keine Doppelarbeit geleistet wurde. Die nachfolgenden Programme PAR 3 und PAR 4 wurden ausschließlich von der EU finanziert.

Auszahlungsbedingungen waren zu flexibel

33

Der EU-Beitrag zu den PAR-Programmen wurde im Wege der allgemeinen Budgethilfe geleistet. Diese Hilfe fällt seit 2013 in die Kategorie der „Staatsentwicklungsvereinbarungen“. Hierbei handelt es sich um die flexibelste Art der Budgethilfe, die für Länder bestimmt ist, welche sich in einer fragilen Lage oder in einer Übergangssituation befinden. Die Auszahlungsbedingungen dieser Art von Budgethilfe sind flexibler. Beispielsweise muss die Förderbedingung, dass die Partnerländer über einen verlässlichen und glaubwürdigen nationalen Entwicklungsplan verfügen müssen, nicht erfüllt sein, sofern sich die betreffende Regierung dazu verpflichtet, einen solchen Plan auszuarbeiten. Gemäß den von der Kommission aufgestellten Leitlinien für die Budgethilfe sollte die Laufzeit der Staatsentwicklungsvereinbarungen nicht mehr als ein oder zwei Jahre betragen. Diese Form der Budgethilfe ist Tunesien bereits für drei Jahre gewährt worden (PAR 3 und PAR 4) und wird auch im jüngsten PAR (PAR 5) eingesetzt, das eine Laufzeit von drei weiteren Jahren hat.

27 KOM(2011) 200 endgültig.

28 Der Beitrag dieser drei beteiligten Geber bestand in Darlehen.

34

Bei den PAR-Programmen werden die Mittel in einem Zeitraum von höchstens zwei Jahren in ein oder zwei Tranchen ausgezahlt. Gemäß den bewährten Verfahren, die für Budgethilfeprogramme gelten, vereinbart die Kommission mit dem Partnerland zunächst ein Reformprogramm. Auf der Grundlage dieses Programms entscheidet die Kommission über die Auszahlungsbedingungen, unterzeichnet die Finanzierungsvereinbarung und gewährt dem Partnerland eine Frist für die Umsetzung dieser Reformen und die anschließende Erfüllung der Auszahlungsbedingungen. Im Falle der PAR-Programme waren die Bedingungen jedoch im Wesentlichen bereits in der Planungsphase, vor Abschluss der Finanzierungsvereinbarung, erfüllt. Die Kommission machte systematisch von dieser Vorgehensweise Gebrauch, um die Zahlung der ersten Tranche der PAR-Programme voranzutreiben. So wurde die erste Tranche des PAR 1 zwei Monate nach Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung ausgezahlt. Im Falle des PAR 2 und des PAR 3 verstrichen nur zwei Wochen (siehe **Tabelle 2**).

Tabelle 2

Ausführung der PAR-Programme

PAR-Programme				Durchführungstempo				
Programm	Be-schluss-jahr	Zugewiesen	Ausgezahlt	Datum der Unterzeich-nung der Finanze-rungsverein-barung	Datum der Zahlung (erste Tranche)	Datum der Zahlung (zweite Tranche)	Zeitspanne zwischen Fi-nanzierungs-vereinbarung und erster Zahlung	Zeitspanne zwischen Fi-nanzierungs-vereinbarung und zweiter Zahlung
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	n. z.	13	n. z.
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	ausstehend	150	ausstehend

Quelle: CRIS-Datenbank (Oktober 2016).

35

In einem Fall (PAR 1) wurden die Maßnahmen für die zweite Tranche nicht bei der Unterzeichnung des Vertrags festgelegt, sondern erst ein Jahr später. Welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Bedingungen für die Auszahlung sämtlicher Programmtranchen zu erfüllen, sollte bei der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung vereinbart werden, um dem Partnerland genügend Zeit zur Umsetzung der Reformen zu geben.

36

Da die zusätzlichen, nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ zugewiesenen Mittel nahezu ein Drittel des Budgets der Programme ausmachten, untersuchte der Hof, ob diese Mittel genutzt wurden, um neue Bedingungen einzuführen und die tunesischen Behörden zur Durchführung neuer Maßnahmen zu bewegen. Nur im Falle des PAR 3 wurde für die zusätzlichen Mittel eine variable Tranche eingeführt, die mit drei spezifischen Bedingungen verknüpft war. Generell erfolgte die Zuteilung der zusätzlichen Mittel gegen Ende der Programmplanung (siehe **Kasten 2**), was sicherlich ein erschwerender Faktor war. Der Einführung von Bedingungen und Maßnahmen stand dies jedoch nicht im Wege.

Kasten 2

Das Verfahren für die Zuweisung zusätzlicher Mittel nach dem Grundsatz „mehr für mehr“

Ablauf des Verfahrens:

- Im Dezember des Jahres n erstellt die EU-Delegation den ersten Entwurf des Fortschrittsberichts.
- Im März des Jahres n+1 arbeiten der EAD und die Europäische Kommission einen gemeinsamen Vermerk über den Fortschritt in allen Nachbarschaftsländern aus.
- Im Juni des Jahres n+1 wird ein Beschluss gefasst (der vom ENI-Ausschuss genehmigt wird). Die Mittel sind bis zum Ende des Jahres n+1 spezifischen Programmen zuzuweisen.

37

Voraussetzung für die PAR-Auszahlungen war die Umsetzung zahlreicher spezifischer Maßnahmen. Durchschnittlich umfasste jedes der vier untersuchten Programme 27 spezifische Maßnahmen. Diese deckten viele breit gefasste Bereiche ab: a) Transparenz, demokratische Mitwirkung, Justiz und Korruptionsbekämpfung, b) öffentliche Finanzen, c) regionale Ungleichheiten, d) Arbeitslosigkeit und soziale Inklusion, e) Mikrofinanzierung und f) Wirtschaftswachstum. Die große Anzahl von Bereichen verwässert den Fokus des strategischen Dialogs mit dem Partnerland.

38

Die Kommission traf Zahlungsbeschlüsse, indem sie den allgemeinen Fortschritt und die Verpflichtung der Regierung zur Ausarbeitung eines nationalen Entwicklungsplans bewertete und nicht, indem sie überprüfte, ob die einzelnen, von den tunesischen Behörden geforderten Maßnahmen abgeschlossen worden waren. In der Praxis bedeutete dies, dass die Kommission den allgemeinen Fortschritt als zufriedenstellend bewertete, auch wenn einige Maßnahmen noch nicht ergriffen worden waren. Dieser Ansatz führte dazu, dass das Partnerland einen geringeren Anreiz hatte, die in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Maßnahmen durchzuführen, und dass die Kommission einen geringeren Einfluss auf die tunesischen Behörden ausüben konnte, um sie zur Umsetzung dringender Reformen zu bewegen.

39

Aufgrund der politischen Instabilität des Landes konzentrierte sich die Kommission auf Output-Maßnahmen und nicht auf langfristige Ergebnisse. Die meisten Maßnahmen der PAR-Programme waren so konzipiert, dass sie innerhalb kurzer Zeit umsetzbar waren. Sie bestanden häufig z. B. darin, dass die Regierung ein bestimmtes Dekret erlassen sollte. Ein Dekret kann von der Regierung erlassen werden, wird jedoch möglicherweise nicht umgehend und ordnungsgemäß von der Verwaltung umgesetzt. Tatsächlich werden manche Strukturreformen weiterhin unzureichend oder nur schleppend umgesetzt, selbst in Bereichen, in denen die tunesische Regierung einige Maßnahmen ergriffen hat.

Die Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements verzögerte sich

40

Die PAR-Programme wurden nicht allgemein bewertet. Angesichts des Umfangs und der Komplexität dieser Programme hätte eine allgemeine Bewertung nützliches Feedback zum Fortschritt der Reformen sowie Hinweise auf Schwachstellen innerhalb des Ansatzes liefern können.

41

Die Kommission stützte sich auf mehrere von verschiedenen internationalen Organisationen durchgeführte Bewertungen zu spezifischen Aspekten der Staatsführung. Diese waren jedoch nicht dazu bestimmt, die PEFA-Bewertung zu ersetzen - eine äußerst gründliche und weithin anerkannte allgemeine Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements. Obwohl in den Kommissionsleitlinien für die Budgethilfe empfohlen wird, alle vier Jahre eine PEFA-Bewertung durchzuführen, erfolgte die letzte im Jahr 2010. Im Jahr 2014 verpflichteten sich die EU, die Weltbank und die AfDB zur Kofinanzierung einer neuen Bewertung. Allerdings gab es erhebliche Verzögerungen bei der Vergabe des Auftrags an einen Experten und bei der Besprechung des Berichtsentwurfs mit den tunesischen Behörden. Die neue PEFA-Bewertung soll im März 2017 abgeschlossen werden.

42

Die PEFA-Bewertung war nicht nur erforderlich, um über alle Aspekte des öffentlichen Finanzmanagements Sicherheit zu erlangen, sondern wurde auch als Indikator für mögliche Schwachstellen benötigt, die unter Umständen dringend behoben werden müssen. Aus diesen Gründen und angesichts der sehr hohen Budgethilfebeträge, die an die Staatskasse gezahlt wurden, ist es unbefriedigend, dass diese Bewertung nicht innerhalb des in den Leitlinien festgelegten Zeitraums zur Verfügung stand.

Langsames Reformtempo

43

Insgesamt wurden in den von den Programmen abgedeckten Bereichen einige Fortschritte erzielt, jedoch wurden die Reformen nur schleppend umgesetzt.

- a) Im Hinblick auf Transparenz und Mitwirkung waren in folgenden Bereichen Fortschritte festzustellen: Zugang zu Verwaltungsinformationen, Vereinigungsfreiheit, Transparenz des Haushalts und Veröffentlichung der Berichte des tunesischen Rechnungshofs. Allerdings ist es weiterhin schwierig, Zugang zu Verwaltungsinformationen zu erhalten, die sich auf die Regierung und öffentliche Einrichtungen beziehen.
- b) Was die Beteiligung der Zivilgesellschaft betrifft, ist die Gründung einer Nichtregierungsorganisation (NRO) vereinfacht worden, jedoch ist das Verfahren nach wie vor langwierig. Im Rechtsrahmen ist zwar vorgesehen, dass eine neue NRO innerhalb weniger Wochen eingerichtet werden kann, in der Praxis dauert die Gründung aufgrund administrativer Engpässe allerdings sechs Monate bis ein Jahr.
- c) Im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements ist die Annahme eines nationalen Entwicklungsplans und des Haushaltsgrundlagengesetzes erforderlich, um die Ausführung des Haushaltsplans zu verbessern. Die Umsetzung von Reformen hinsichtlich öffentlich-privater Partnerschaften und der Vergabe öffentlicher Aufträge verlief bisher schleppend. Es wurde ein neues Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge angenommen, das internationalen Grundsätzen entspricht. Zudem wird ein Aktionsplan durchgeführt, um die schwerfälligen Verfahren zu ersetzen. Eine nach wie vor verbleibende wesentliche Herausforderung besteht darin, die Transparenz, die Rechenschaftspflicht und die Wirksamkeit der externen Prüfungen und der internen Revision zu erhöhen.
- d) Was regionale Ungleichheiten angeht, haben sich die Einnahmen der Gemeinden aufgrund der Maßnahmen, die im Zusammenhang mit den PAR-Programmen ergriffen wurden, verbessert. Angesichts der strukturellen Schwächen, d. h. einer geringeren Wirtschaftstätigkeit und fehlender Steuereinnahmen auf lokaler Ebene, haben jedoch die meisten Gemeinden finanzielle Schwierigkeiten, die nur durch eine umfassende Umstrukturierung ihrer Finanzen behoben werden können, welche letztendlich im Zuge des für Anfang 2017 geplanten Dezentralisierungsprozesses erfolgen könnte.
- e) In Bezug auf die soziale Inklusion hat die Regierung das soziale Sicherheitsnetz gestärkt, indem sie die monatlichen Leistungen und die Anzahl der Begünstigten erhöht hat. Allerdings ist die Ausrichtung auf potenzielle Begünstigte nicht verbessert worden, da zunächst ein einheitliches Register für Haushalte eingerichtet werden muss²⁹.

29 Europäische Kommission, *Information Note to the European Parliament and to the Council, MFA to the Republic of Tunisia, disbursement of the Second Tranche* (Informationsvermerk an das Europäische Parlament und den Rat, Makrofinanzhilfe für die Republik Tunesien, Auszahlung der zweiten Tranche), 26.11.2015.

Bemerkungen

- f) Der Zugang zu Mikrofinanzierung ist nach wie vor begrenzt, obwohl ein Rechtsrahmen vorhanden ist, der den internationalen Grundsätzen entspricht. Eine Verbesserung des Rechts- und Aufsichtsrahmens, die Abschaffung bestehender Obergrenzen für Zinssätze und die Festlegung angemessener Rechnungslegungsnormen könnten in diesem Bereich ebenfalls Abhilfe schaffen³⁰. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission ein Projekt durchführt, mit dem der Ausbau der Mikrofinanzierung in weniger entwickelten Gebieten des Landes unterstützt werden soll.
- g) Um das Wirtschaftswachstum zu fördern, wurden neue Rechtsvorschriften für Investitionen ausgearbeitet, mit denen das Ziel verfolgt wird, den Marktzugang zu schützen, Investitionsbeschränkungen zu verringern und Ausnahmen rationaler zu gestalten. Diese Rechtsvorschriften wurden allerdings noch nicht vom Parlament verabschiedet.

44

Der IWF stellte fest, dass sich die Umsetzung der in seinem eigenen Programm 2013-2015 vorgesehenen Reformen verzögert hatte. In seiner Bewertung³¹ gibt der IWF an, dass die 46 strukturellen Benchmarks, die im Rahmen des Programms eingeführt wurden, nur zu etwa 60 % erreicht worden sind. Ferner betonte der IWF, wie wichtig es sei, dass sich die Behörden und ein breites Spektrum von Interessenträgern für die Reformagenda engagierten, um Rückschläge bei der Umsetzung des Programms zu verhindern.

Das Makrofinanzhilfe-Darlehen bot trotz Verzögerungen und einer geringen Auszahlungsquote einen wertvollen Zugang zu Finanzierung

45

Im August 2013 bat die tunesische Regierung die EU um ein Makrofinanzhilfe-Darlehen. Zu diesem Zeitpunkt hatte Tunesien einen erheblichen und dringenden Bedarf an Außenfinanzierung. Vom ursprünglichen Antrag bis zur ersten Zahlung dieser dringend benötigten Hilfe vergingen 21 Monate (siehe **Tabelle 3**). Das Parlament und der Rat haben erklärt, dass die EU in der Lage sein sollte, zügig Makrofinanzhilfen bereitzustellen, wenn die Umstände ein sofortiges Handeln erfordern³². Die Verzögerung lässt sich jedoch zu einem Großteil auf Umstände zurückführen, die außerhalb der Kontrolle der EU lagen, beispielsweise die Zeit, die Tunesien zur Ratifizierung der Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) über die Makrofinanzhilfe-Operation benötigte. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich um einen dringenden Finanzierungsantrag handelte, nahm die Bearbeitung dieses Darlehens auf EU-Ebene jedoch viel Zeit in Anspruch.

30 IWF, *Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for rephasing* (Tunesien, Konsultation nach Artikel IV für das Jahr 2015, sechste Überprüfung im Rahmen der Bereitschaftskreditvereinbarung sowie Antrag auf Änderung des Zeitplans), Oktober 2015.

31 IWF, *Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes* (Antrag auf eine erweiterte Vereinbarung im Rahmen der erweiterten Fondsfazilität, Anhang I. Bereitschaftskreditvereinbarung 2013-2015 - Kontext, Ausgestaltung und Ergebnisse), Juni 2016.

32 Beschluss Nr. 778/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien (ABl. L 218 vom 14.8.2013, S. 15).

Zeitlicher Ablauf der Makrofinanzhilfe

Datum	Aktion	Monate seit Beantragung des Programms
August 2013	Antrag Tunesiens	start
Dezember 2013	Vorschlag der Kommission	4
Mai 2014	Annahme durch den Rat und das Parlament	9
Juli 2014	Ausschuss für Makrofinanzhilfe	11
August 2014	Memorandum of Understanding von Tunesien gegengezeichnet	12
März 2015	Ratifizierung durch das tunesische Parlament	19
Mai 2015	Auszahlung der ersten Tranche	21
Dezember 2015	Auszahlung der zweiten Tranche	28
Oktober 2016	Dritte Tranche steht noch aus	38

Quelle: Europäische Kommission.

46

Die EU gewährte ein Darlehen in Höhe von 300 Millionen Euro, das drei Tranchen umfasst. Die Kommission finanzierte dieses Darlehen über Darlehen von Finanzinstitutionen. Tunesien wurden dieselben Rückzahlungs- und Zinsbedingungen eingeräumt, die die Kommission von den Finanzinstitutionen erhalten hatte. Bislang waren die Zinssätze niedrig und lagen zwischen 0,498 % und 1,125 %. Das Rückzahlungsrisiko des Makrofinanzhilfe-Darlehens wurde durch den Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen abgedeckt, der aus dem EU-Haushalt finanziert wird.

47

Neben einer Finanzierung zu niedrigen Zinsen sah das Makrofinanzhilfe-Darlehen über die im Darlehensvertrag enthaltenen Auszahlungsbedingungen auch spezifische Reformen vor. Das Darlehen wurde in Zusammenarbeit mit dem IWF konzipiert. Hauptbedingung für die Auszahlung war die zufriedenstellende Umsetzung des IWF-Programms³³. Zusätzlich war das Darlehen mit neun Bedingungen verknüpft, die den Bedingungen der Budgethilfeprogramme ähnelten: vier Bedingungen für die zweite Auszahlung und fünf für die dritte Auszahlung. Die Kommission stellte sicher, dass das Darlehen gut mit den PAR-Programmen und der von der EU und den anderen Gebern bereitgestellten technischen Hilfe abgestimmt wurde. Über das Makrofinanzhilfe-Programm wurde dringend benötigte Finanzierung zu geringen Kosten bereitgestellt. Durch die Festlegung einer begrenzten Anzahl von Bedingungen und die Überwachung der Erfüllung dieser Bedingungen ist es gelungen, die Einführung zusätzlicher Reformen zu fördern. Die Kommission beabsichtigt, ein weiteres Darlehen in Höhe von 500 Millionen Euro zu gewähren, und stellte in diesem Zusammenhang fest: „Insgesamt bleiben die Reformfortschritte begrenzt, was teilweise auf den schwierigen politischen Übergang zurückzuführen ist, auch wenn die jüngsten positiven Impulse ermutigend sind und die Regierung weiterhin an einer Fortführung des aussichtsreichen Reformkurses festhält³⁴.“

- 33 Bereitschaftskreditvereinbarung 2013-2015.
- 34 COM(2016) 67 final vom 12. Februar 2016 „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über eine weitere Makrofinanzhilfe für Tunesien“.

Sektorbezogene Budgethilfeprogramme waren relevant, jedoch fehlte ihnen eine glaubwürdige Strategie

Mangel an glaubwürdigen Strategien und stabilen Bedingungen

48

Die sektorbezogenen Budgethilfeprogramme waren relevant, da sie einige Bedürfnisse des Partnerlandes deckten. Zwei der drei geprüften Programme, die sich auf den Wassersektor und die Unterstützung von Gemeinden bezogen, beruhten jedoch nicht auf einer glaubwürdigen Strategie für diese Sektoren. Zwar waren einige Pläne und Studien verfügbar, jedoch lag kein detaillierter und umfassender Plan vor, aus dem hervorgegangen wäre, welche Prioritäten es gibt und wie diese in Angriff genommen werden sollten.

49

Derzeit erhält Tunesien, dem hauptsächlich deshalb Staatsentwicklungsvereinbarungen zugutekommen, weil kein allgemeiner nationaler Entwicklungsplan vorhanden ist, in den sich die Sektorstrategien einfügen würden, auch Mittel aus sektorbezogenen Budgethilfeprogrammen. Diese Praxis weicht von dem in den Leitlinien der Kommission vorgesehenen bewährten Verfahren ab.

50

Bei der Ausgestaltung der Bedingungen gab es Probleme. Die wichtigsten Schwachstellen sind in **Kasten 3** veranschaulicht:

- a) Die Ausgangswerte der Bedingungen waren zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Programms nicht bekannt.
- b) Einige Bedingungen waren nicht angemessen.
- c) Einige Förderfähigkeitskriterien waren zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung nicht erfüllt.

Beispiele für Schwachstellen in der Konzeption der sektorbezogenen Budgethilfeprogramme

- a) Beim Budgethilfeprogramm Nr. 6 (Wasser) wurden einige Indikatoren und relevante Leistungskriterien definiert, ohne dass die Ausgangswerte für diese Indikatoren festgelegt worden waren. Beispielsweise bestand eine Auszahlungsbedingung für die variable Tranche, die sich auf 5 Millionen Euro bezog, in der Erhöhung der Anzahl volumetrischer Zähler für Tiefbrunnen um 300 im ersten Jahr, um 700 im zweiten Jahr und um 1 200 im dritten Jahr. Beim Abschluss der Vereinbarung war der Kommission jedoch nicht klar, wie viele Brunnen mit volumetrischen Zählern ausgerüstet waren und wie viele nicht. Daher war das Ausmaß des Problems, das mithilfe der Bedingung bewältigt werden sollte, nicht bekannt. Eine weitere Auszahlungsbedingung für die variable Tranche der Budgethilfe, die sich auf die Erhebung von staatlichen Gebühren für die Förderung von Grundwasser bezieht, wurde noch nicht erfüllt.
- b) Im Falle des Budgethilfeprogramms Nr. 6 wurden Bedingungen festgelegt, die leicht zu erfüllen waren. Beispielsweise bestand eine Auszahlungsbedingung für die variable Tranche, die sich auf Mittel in Höhe von 2,5 Millionen Euro bezog, in der Aufstockung des technischen Personals in einer bestimmten Abteilung um fünf Mitarbeiter im ersten Jahr, um 10 im zweiten Jahr und um 25 im dritten Jahr. Die Abteilung meldete jedoch, dass die Zahl der technischen Mitarbeiter im ersten Jahr um 71 erhöht wurde. In diesem Fall lag der Auszahlungsbedingung keine angemessene Analyse des Personalbedarfs zugrunde. Auch der umgekehrte Fall war zu beobachten, wenn die Erfüllung anderer Bedingungen zu schwierig war, sodass sich die allgemeine Umsetzung der Programme verzögerte.
- c) Im Falle der Budgethilfeprogramme Nr. 5 und Nr. 6 waren bei der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung nicht alle Förderfähigkeitskriterien erfüllt. In der Finanzierungsvereinbarung für das Budgethilfeprogramm Nr. 5 war festgelegt, dass sich die allgemeinen Auszahlungsbedingungen (Förderfähigkeitskriterien) nur auf die zweite und dritte Tranche bezogen. Daher wurden die Förderfähigkeitskriterien nicht auf die erste Tranche in Höhe von 9 Millionen Euro angewandt, die lediglich auf Grundlage der Unterzeichnung des Budgethilfevertrags ausgezahlt wurde. Die Finanzierungsvereinbarung für das Budgethilfeprogramm Nr. 6 wurde unterzeichnet, obwohl eine der Förderfähigkeitsbedingungen nur teilweise erfüllt war. Gemäß den Leitlinien für die Budgethilfe richtet sich der Einsatz der sektorbezogenen Budgethilfe als Modalität letztlich danach, wie die Bewertung der Förderfähigkeitskriterien ausfällt.

51

Bei einem Programm (Budgethilfeprogramm Nr. 7) begründete die Kommission die Förderfähigkeit damit, dass sie bei ihrer Bewertung innerhalb der Matrix der Auszahlungsbedingungen **insgesamt** „zufriedenstellende Fortschritte“ festgestellt habe. Dieses Vorgehen führt dazu, dass der Partner geringere Anreize hat, alle Einzelmaßnahmen umzusetzen (siehe Ziffer 38). Es stellt sich auch die Frage, warum bestimmte Auszahlungsbedingungen überhaupt festgelegt wurden, wenn sie nicht zur Anwendung kommen sollten.

Verzögerungen bei der Umsetzung der Programme

52

Bei zwei der drei geprüften Programme kam es zu erheblichen Verzögerungen bei der Ausführung. In einem Fall (Budgethilfeprogramm Nr. 5) wurde der Durchführungszeitraum gemessen am ursprünglichen Zeitplan um 70 % verlängert (von 60 Monaten auf 102 Monate durch vier aufeinanderfolgende Änderungen) und in einem anderen Fall (Budgethilfeprogramm Nr. 6) um 33 % (zusätzliche 24 Monate). Die Verzögerungen waren entweder auf das Umfeld des Programms (d. h. auf politische Instabilität, institutionelle Widerstände gegen Veränderungen) oder auf Schwachstellen in der Konzeption des Programms (siehe Ziffer 50) zurückzuführen.

53

Parallel zum Hauptprogramm für sektorbezogene Budgethilfe wurden Projekte der technischen Hilfe geplant, um die Verwaltung bei der Umsetzung des vereinbarten Reformprogramms zu unterstützen. In zwei Fällen (Budgethilfeprogramme Nr. 5 und 6) kam es beim Vertragsabschluss für die Projekte der technischen Hilfe jedoch zu Verzögerungen, und beim Budgethilfeprogramm Nr. 7 wurde keine technische Hilfe geleistet, die sich unmittelbar auf die Umsetzung der Programmmaßnahmen bezog.

54

In mehreren Fällen wurden die Auswirkungen der Programme durch nur langsam erzielte Fortschritte bei den geforderten Reformen erheblich begrenzt. Beispielsweise bestand ein wichtiges Ergebnis, das mit dem Budgethilfeprogramm Nr. 5 (Beschluss von 2007) erzielt werden sollte, in der Reform des jährlichen Haushaltsplans. Nach der Ausarbeitung eines Gesetzes sollte diese Reform erheblich vorangetrieben werden. Das Gesetz wurde jedoch noch nicht vom Parlament angenommen, und nach seiner Verabschiedung wird es weitere fünf Jahre dauern, bis die Reform vollständig umgesetzt sein wird.

Mit den Projekten wurden relevante Probleme in Angriff genommen, allerdings waren konzeptionelle Schwachstellen und Verzögerungen festzustellen

Aufgrund einiger konzeptioneller Schwachstellen war die Bewertung der Projektleistung schwierig

55

Die Hälfte der Projekte in der vom Hof geprüften Stichprobe³⁵ wiesen eine oder mehrere der folgenden Schwachstellen in Bezug auf ihre Konzeption auf (siehe Beispiele in **Kasten 4**):

- a) Fehlen relevanter, spezifischer und messbarer Projektziele;
- b) Fehlen von Indikatoren, sodass es nicht möglich war, die Leistung angemessen zu bewerten, die Tätigkeiten zu überwachen und rechtzeitig Korrekturmaßnahmen einzuleiten;
- c) Fehlen von Ausgangswerten, sodass die Lage vor und nach der Maßnahme nur eingeschränkt verglichen werden konnte.

35 Projekte Nr. 7, 8, 10, 11, 12, 13 und 14.

Beispiele für Schwachstellen in der Konzeption der geprüften Projekte

- a) Bei Projekt Nr. 12 handelte es sich um ein Projekt der technischen Hilfe, mit dem die institutionelle Kapazität des *Institut Supérieur de la Profession d'Avocat* gestärkt werden sollte. Obwohl es sich um ein spezifisches Ziel handelte, dessen Erreichung in einer späteren Phase bewertet werden musste, war es vage formuliert. Im Vertrag waren Indikatoren festgelegt, wie etwa die Anzahl von Menschenrechtsverletzungen und die durchschnittliche Dauer von Zivil- und Strafverfahren. Diese Indikatoren bezogen sich jedoch nur unwesentlich und indirekt auf das Projekt und stellten nicht die geeignetsten Benchmarks dar, um die Erreichung des Projektziels zu bewerten.
- b) Mit Projekt Nr. 14 sollte der Übergang zur Demokratie in Tunesien unterstützt werden. Ziel war die Einführung bewährter Verfahren, die Stärkung der Kompetenzen der Mitglieder des Parlaments und die Verbesserung der Verwaltungskapazität des Parlaments. Im Vertrag wurden zwar die Haupttätigkeiten beschrieben, jedoch keine Indikatoren festgelegt, die eine Messung der Leistung und eine Bewertung des durch das Projekt erzielten Mehrwerts ermöglichen hätten.
- c) Gegenstand des Projekts Nr. 13 war die Unterstützung der Zivilgesellschaft in Tunesien. Das Ziel und die Indikatoren des Projekts waren vage, und statt spezifischer Indikatoren war eine Reihe auszuführender Tätigkeiten festgelegt worden. Darüber hinaus wurde die Bewertung des Projektmehrerts dadurch erschwert, dass keine Indikatoren vorhanden waren, die die Lage der Zivilgesellschaft vor und nach der Maßnahme aufgezeigt hätten.

56

Bei vier der 14 geprüften Projekte³⁶ waren einige Schlüsselemente nicht in den Verträgen enthalten (siehe **Kasten 5**), und die Budgets waren nicht detailliert genug aufgeschlüsselt, um eine Bewertung der Angemessenheit der Kosten zu ermöglichen und so eine Beurteilung der Effizienz zu vereinfachen.

36 Projekte Nr. 6, 7, 8 und 10.

Beispiel für ein Projekt mit unzulänglichen Vertragsbestimmungen

Im Falle des Projekts Nr. 10 wurde der Vertrag auf der Grundlage einer sehr allgemeinen Beschreibung und vorläufigen Schätzung der Arbeiten unterzeichnet. Zu den Projektleistungen zählten größere Arbeiten am Gerichtshof von Nabeul. Ursprünglich bezogen sich die Verfahren (Vorstudie, Planung, technische Studie, Ausführungsdossier, Spezifikationen und Ausschreibungsunterlagen) auf die Sanierung des gesamten Gerichtshofs. Es wurde jedoch nur eines von drei Losen vom Begünstigten ausgeführt, da das Projektbudget nicht ausreichte, um alle drei Lose zu finanzieren. Die übrigen beiden Lose (etwa 30 % des Gesamtbudgets) sollen in einer späteren Phase von den tunesischen Behörden ausgeführt werden. Da eine detaillierte Beschreibung des Vertragsumfangs fehlte, war eine angemessene Bewertung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Projekts in diesem Fall nicht möglich.

Bemerkungen

57

Bei den zwei Projekten, bei denen der Vertrag mit einem Mittler abgeschlossen wurde³⁷, verpflichtete sich die Kommission, diesem Mittler Verwaltungsgebühren in Höhe von etwa 1,2 Millionen Euro zu zahlen. In den Planungsdokumenten war keine Analyse des Mehrwerts enthalten, den die Zwischenschaltung eines Mittlers im Gegensatz zum direkten Vertragsabschluss mit dem Endbegünstigten³⁸ bot.

Erhebliche Verzögerungen bei der Ausführung der Projekte

58

Der Durchführungszeitraum der Projekte wurde bei 10 der 14 Projekte der Stichprobe erheblich verlängert (siehe **Tabelle 4**). In sechs Fällen³⁹ wurde der Durchführungszeitraum gegenüber dem vereinbarten Durchführungszeitraum um über 50 % verlängert. Verzögerungen bei der Durchführung waren zu einem Großteil darauf zurückzuführen, dass die für die Erzielung bestimmter Ergebnisse benötigte Zeit ursprünglich unterschätzt worden war. In den meisten Fällen bewirken Verlängerungen einen Anstieg bestimmter Kostenkategorien, wie Personalkosten, die aus dem festen Beitrag der Kommission finanziert werden müssen⁴⁰. Dies geht zulasten der Mittel für die Finanzierung der eigentlichen Projektaktivitäten. Obwohl diese Verträge nach 2011 unterzeichnet wurden und sich die Kommission somit über die in dem Land herrschenden schwierigen Verhältnisse im Klaren war, passte sie den Zeitrahmen und den Umfang der Projekte nicht entsprechend an.

37 Ziel der Projekte Nr. 7 und 8 mit einem Gesamtbudget von 41 Millionen Euro war es, die sozialen und regionalen Ungleichheiten in Städten und Stadtrandgebieten zu verringern. Erreicht werden sollte dies durch Infrastrukturarbeiten, die zu einer besseren Lebensqualität führen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Zugang zu Mikrofinanzierung.

38 Von der EIB im Zusammenhang mit der gleichen Maßnahme gewähltes Verfahren.

39 Projekte Nr. 1, 2, 6, 8, 12 und 14.

40 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 3/2011 „Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über Organisationen der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge“ (<http://eca.europa.eu>).

Tabelle 4

Verlängerung der Durchführungszeiträume von Projekten

(in Monaten)

Projekt	Vertragsjahr	Ursprüngliche Dauer	Dauer		Verlängerung der Dauer
			Erste Änderung	Zweite Änderung	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Ursprünglich vereinbarter Zeitraum noch nicht abgelaufen
PJ6	2012	36	56		20
PJ7	2012	48			0
PJ8	2013	42	69		27
PJ9	2013	36	48		12
PJ10	2013	43	53		10
PJ11	2011	30	34		4
PJ12	2011	18	24,5	34,5	16,5
PJ13	2013	36	42		6
PJ14	2012	32	39	51	19

Quelle: CRIS-Datenbank.

59

Bei drei der geprüften Projekte⁴¹ stellte der Hof fest, dass die Auswirkungen und die Nachhaltigkeit der bisher erzielten Ergebnisse nicht durch eine geeignete Ausstiegsstrategie abgesichert wurden. In diesen Fällen wurden durch die Projekte hauptsächlich zeitlich befristete Arbeitsplätze geschaffen. Um diese zu erhalten, sind jedoch weitere Mittel und politische Maßnahmen notwendig. Da es der tunesischen Seite an Mitteln und Kapazität fehlte, um die im Rahmen der Projekte geschaffene Infrastruktur aufrechtzuerhalten, hängt die Nachhaltigkeit der Projekte davon ab, inwieweit die Geber zusätzliche Unterstützung bereitstellen.

60

Die Auswirkungen von vier Projekten⁴² wurden durch nur langsam erzielte Fortschritte bei den geforderten Reformen erheblich begrenzt. Beispielsweise wurde im Jahr 2012 spezielle Ausrüstung im Wert von etwa 2,5 Millionen Euro für die tunesischen Behörden angeschafft, damit diese die Konformität elektronischer Geräte mit den EU-Rechtsvorschriften überprüfen können. Diese Ausrüstung war jedoch nur begrenzt von Nutzen, da Tunesien noch nicht die relevanten EU-Standards gemäß dem Abkommen betreffend die Konformitätsbewertung und die Anerkennung gewerblicher Produkte eingeführt hat.

61

Wenngleich die Bewertung der Projekte durch zwei Faktoren, nämlich Schwachstellen in der Projektkonzeption und die schleppende Umsetzung der Projekte, erschwert wurde, waren die Projekte insgesamt auf die tatsächlichen Bedürfnisse des Landes ausgerichtet und trugen in den betreffenden Bereichen zu einigen wichtigen Fortschritten bei. Beispielsweise erhielten 700 Betriebe wertvolle Unterstützung im Rahmen von Projekten zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Zwei Projekte trugen erheblich zur Sanierung armer Stadtviertel bei, und durch ein weiteres Projekt konnte die Infrastruktur des Parlaments verbessert und seine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament gestärkt werden.

41 Projekte Nr. 6, 7 und 8.

42 Projekte Nr. 3, 4, 11 und 12.

62

Die Finanzmittel der EU leisteten einen wesentlichen Beitrag zum Übergang Tunesiens zur Demokratie sowie zur wirtschaftlichen Stabilität des Landes. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die EU-Mittel in der Zeit nach der Revolution von 2011 im Allgemeinen sinnvoll eingesetzt wurden. Zur Bewältigung der neuen Herausforderungen wurden zusätzliche Mittel verfügbar gemacht, und die Kommission arbeitete eng mit anderen Gebern zusammen, um die Bereitstellung der Mittel zu organisieren. Allerdings wurden bei der Verwaltung der Hilfe durch die EU einige Schwachstellen festgestellt.

63

Fortschritte wurden zwar erzielt, aber nur langsam. Dies war hauptsächlich auf mehrere Faktoren zurückzuführen, zu denen die zahlreichen Regierungswechsel und das Fehlen eines allgemeinen nationalen Entwicklungsplans gehörten. Da ein solcher Plan von den tunesischen Behörden nicht ausgearbeitet wurde, gestaltete es sich bedeutend schwieriger, die Hilfe der Kommission angemessen auszurichten (siehe Ziffer 23).

64

Im Allgemeinen war der Ansatz der Kommission sehr ehrgeizig, da versucht wurde, zu viele Prioritäten in Angriff zu nehmen. Die breite Palette an Themen und Tätigkeiten, die im Rahmen der Budgethilfe, der Projekte und des Makrofinanzhilfe-Darlehens behandelt bzw. durchgeführt wurden, steht im Widerspruch zur Strategie der Kommission, ihre Hilfe auf eine kleine Anzahl von Schlüsselbereichen und -tätigkeiten zu konzentrieren (siehe Ziffern 24-25).

65

Die Koordinierung mit anderen Gebern war in einem breiten Spektrum von Tätigkeiten gut, wenngleich keine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten erreicht wurde (siehe Ziffern 26-28).

Empfehlung 1 - Bessere Planung und Fokussierung der EU-Hilfe

Der EAD und die Kommission sollten

- a) den politischen und strategischen Dialog nutzen, um sicherzustellen, dass die tunesischen Behörden einen umfassenden nationalen Entwicklungsplan verabschieden;
- b) für den nächsten Planungszeitraum eine begrenzte Anzahl spezifischer Prioritäten aufstellen und die Anzahl der Maßnahmen verringern, um die Fokussierung und die potenziellen Auswirkungen der EU-Hilfe zu verstärken;
- c) sicherstellen, dass eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten erreicht wird, um die Fokussierung und die Koordinierung der Hilfe zu verbessern.

66

Die Hilfe wurde über verschiedene Hilfemodalitäten bereitgestellt, hauptsächlich über die allgemeine Budgethilfe (Staatsentwicklungsvereinbarungen), sektorbezogene Budgethilfe (Sektorreformvereinbarungen), ein Makrofinanzhilfe-Darlehen und Projekte. Außerdem kam Tunesien die Initiative „mehr für mehr“, durch die sich die im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe verfügbaren Mittel beträchtlich erhöhten, in erheblichem Maße zugute (siehe Ziffern 30-31).

67

Die allgemeine Budgethilfe wurde über die PAR-Programme bereitgestellt, zu deren Finanzierung in den ersten Jahren auch Darlehen der Weltbank und des IWF in großem Umfang beitrugen. Diese Art der Unterstützung half der Regierung, die Reformagenda auszuarbeiten, und ermöglichte - in Form von Staatsentwicklungsvereinbarungen - eine größere Flexibilität als die traditionelle Budgethilfe. Allerdings ist sie als kurzfristiger Ansatz mit einer Dauer von ein oder zwei Jahren gedacht und nicht als langfristige Lösung (siehe Ziffern 32-33).

68

Bei der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen für die Budgethilfeprogramme waren einige der darin festgelegten Bedingungen bereits erfüllt oder wurden kurz darauf erfüllt. Dadurch verringerte sich der Anreiz, der von der Unterstützung ausgehen sollte, erheblich. Die Durchführung der zahlreichen Maßnahmen, die in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegt waren, wurde als Ganzes bewertet, was dazu führte, dass Zahlungen auch dann geleistet wurden, wenn einige der relevanten Maßnahmen nicht durchgeführt wurden (siehe Ziffern 34-39).

69

Über die Zuweisung der Mittel nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ wurde in einer sehr späten Phase entschieden, was bei der Planung, wie diese Hilfe bestmöglich zu verwenden sei, Schwierigkeiten bereitete. Die zusätzlichen Auswirkungen, die durch die Bereitstellung beträchtlicher Mittel nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ erzielt werden sollten, waren nicht klar ersichtlich (siehe Ziffer 36).

70

Bei PEFA handelt es sich um eine international anerkannte, umfassende Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements eines Landes. Gemäß den von der Kommission aufgestellten Leitlinien für die Budgethilfe sollte eine solche Bewertung alle vier Jahre durchgeführt werden. Angesichts der hohen in Form von Budgethilfe gezahlten Beträge und der Bedeutung von PEFA als Überwachungs- und Planungsinstrument ist es unbefriedigend, dass seit 2010 keine PEFA-Bewertung mehr durchgeführt wurde. Die neue PEFA-Bewertung soll im März 2017 abgeschlossen werden (siehe Ziffern 40-42).

Empfehlung 2 - Stärkung der Umsetzung von EU-Budgethilfeprogrammen

Die Kommission sollte

- a) bei künftigen Budgethilfeprogrammen die Zahl der Maßnahmen verringern, die zur Erfüllung der mit der Budgethilfe verknüpften Bedingungen erforderlich sind, und sicherstellen, dass diese Maßnahmen von Bedeutung sind. Um den tunesischen Behörden Anreize für deutliche Reformfortschritte zu bieten, sollte die Kommission Auszahlungen davon abhängig machen, ob Einzelmaßnahmen und Leistungsindikatoren zufriedenstellend durchgeführt bzw. erreicht wurden, und nicht von allgemeinen Fortschritten;
- b) bestrebt sein sicherzustellen, dass eine PEFA-Bewertung angesichts ihrer Bedeutung als Planungs- und Überwachungsinstrument mindestens alle vier Jahre durchgeführt wird.

71

Die Vorbereitungen für das Makrofinanzhilfe-Darlehen in Höhe von 300 Millionen Euro, das von den tunesischen Behörden dringend benötigt wurde, dauerten fast zwei Jahre. Für die Verzögerung war zwar zum Teil nicht die EU verantwortlich, die Bearbeitung auf Ebene der EU-Einrichtungen nahm jedoch über 11 Monate in Anspruch (siehe Ziffern 45-47).

Empfehlung 3 - Ausarbeitung von Vorschlägen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für die Makrofinanzhilfe

Die Kommission sollte gemeinsam mit den gesetzgebenden Organen untersuchen, welche Möglichkeiten es gibt, um die Genehmigungsverfahren für nachfolgende Makrofinanzhilfe-Programme zu beschleunigen, insbesondere im Falle von Soforthilfen.

72

Sektorbezogene Budgethilfe wurde in weit geringerem Umfang ausgezahlt als allgemeine Budgethilfe. Bei zwei der drei geprüften Programme war keine glaubwürdige Sektorstrategie ersichtlich. Die Auswirkungen der Programme wurden durch Verzögerungen und allgemein langsame Fortschritte bei der Durchführung der geforderten Reformen beeinträchtigt (siehe Ziffern 48-54).

73

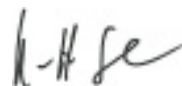
Es wurden einige wichtige Projekte durchgeführt, allerdings mit vielen Verzögerungen. Da klare Ziele und Indikatoren fehlten, war es bei vielen dieser Projekte schwierig, die erzielten Fortschritte zu bewerten. In vielen Fällen waren die Projekte zu ehrgeizig und der Zeitplan zu optimistisch. Dies führte zu einem Anstieg der Gemeinkosten (siehe Ziffern 55-61).

Empfehlung 4 - Bessere Projektplanung

Bei der Planung künftiger Projekte in Tunesien sollte die Kommission klare Ziele und Indikatoren aufstellen, die unter den gegebenen Umständen für das betreffende Projekt realistisch sind.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 14. Februar 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Übersicht über die Budgethilfeprogramme und die Makrofinanzhilfe

(Euro)

Nummer	Beschlussnr.	Beschluss-jahr	Modalität	Programmbezeichnung	Zugewiesener Betrag	Vertraglich gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag
MFA	n. z.	2013	MFA	Makrofinanzhilfe	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 und 23279	2011	BSP	<i>Programme d'Appui à la Relance und Support for Partnership Reform and Inclusive Growth - SPRING (PAR 1)</i>	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	<i>Zweites Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)</i>	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	<i>Drittes Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)</i>	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	<i>Viertes Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)</i>	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	<i>Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs</i>	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	<i>Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole</i>	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	<i>Tunisie - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)</i>	41 000 000	40 357 374	40 357 374

Projektübersicht

(Euro)

Nummer	Beschlussnr.	Vertragsjahr	Projekt	Vertraglich gebundener Betrag	Ausgezahlter Betrag
PJ1	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisiennes - Coaching technique et non technique</i>	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	<i>Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions d'appui - Qualité</i>	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	<i>Acquisition et installation d'une chambre semi-anéchoïque pour essais de compatibilité électromagnétique de dix mètres avec cages annexes</i>	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	<i>Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité électromagnétique</i>	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	<i>Programme on Small Business Support in the services sector of Tunisia</i>	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	<i>Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'État en Tunisie</i>	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires</i>	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	<i>Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie</i>	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	<i>Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie</i>	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	<i>Réhabilitation selon les standards internationaux de Tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique</i>	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	<i>Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie</i>	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	<i>Assistance Technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut Supérieur de la Profession d'Avocat</i>	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	<i>Programme d'Appui à la Société Civile en Tunisie</i>	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	<i>Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie</i>	1 809 778	1 364 907

Zusammenfassung

III

Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) stimmen der Bewertung der raschen Reaktion zwar zu, möchten jedoch betonen, dass es aufgrund der großen Anzahl sozioökonomischer Bedürfnisse/Notfälle, denen sich die tunesische Regierung infolge der Revolution gegenüber sah, erforderlich war, mehrere Bereiche anzugehen. In diesem Zusammenhang wurde die EU aufgefordert, Tunesien Hilfe zu leisten, um diesen Bedürfnissen, bei denen es sich sowohl um eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit als auch um eine operative Notwendigkeit handelte, gerecht zu werden. Die im Laufe des Zeitraums erlangten Ergebnisse sind zufriedenstellend, da die EU-Hilfe, insbesondere durch die Begleitung wichtiger sozioökonomischer und politischer Reformen, erheblich zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität des Landes nach der Revolution beigetragen hat.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Hilfe daher nicht verwässert wurde, sondern vielmehr auf die Vielzahl der Notfallreformen reagierte, mit denen Tunesien zwangsläufig in der Zeit nach der Revolution konfrontiert war.

Ferner ist zu betonen, dass sämtliche seit 2014 verabschiedeten Projekte im Zusammenhang mit einem der drei Schwerpunktbereiche des einheitlichen Unterstützungsrahmens (SSF) 2014-2016 (sozioökonomische Reformen für breitenwirksames Wachstum, Grundpfeiler der Demokratie und nachhaltige regionale und lokale Entwicklung) standen.

Die Kommission erkennt an, dass die tunesischen Behörden angesichts des postrevolutionären Kontextes und aufgrund häufiger Regierungswechsel und verwaltungstechnischer Änderungen bei der Gesamtverwaltung der Hilfe möglicherweise auf Schwierigkeiten gestoßen sind. Es ist jedoch auch hervorzuheben, dass die Ausschöpfungsrate bei Projekten der EU höher liegt als bei Projekten anderer Geber.

Die gemeinsame Programmplanung wurde aufgrund von Verzögerungen von Seiten der Regierung bei der Formulierung und Verabschiedung eines neuen Fünfjahres-Entwicklungsplans aufgeschoben. Dies wird es der EU ermöglichen, die Programmplanung besser an den im Entwicklungsplan dargelegten Prioritäten auszurichten und so die Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Gebern, einschließlich den Mitgliedstaaten, zu verbessern.

Parallel zu der im Oktober 2016 durchgeführten Programmierungsmission des EAD und der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen fand eine gemeinsame Programmierungsmission statt. Ein Berater befasst sich derzeit mit der Koordinierung mit allen Mitgliedstaaten; die gemeinsame Programmplanung dürfte 2017 operativ werden.

Die Makrofinanzhilfe (MFA) der EU bietet Zahlungsbilanzhilfe zur Deckung des akuten externen Finanzierungsbedarfs Tunesiens sowie zur Unterstützung des mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) vereinbarten Finanzhilfeprogramms. Dies ermöglicht es Tunesien, die erforderliche wirtschaftliche Anpassung weniger streng und abrupt vorzunehmen, und zielt darauf ab, einen Beitrag zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit des Landes zu leisten. Die MFA-Konditionalität geht daher als umfassender Ansatz zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Anpassungsprogramms zahlreiche Prioritäten in verschiedenen miteinander verknüpften Bereichen der Strukturreform an.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sich die von ihr geleistete Hilfe an Tunesien, einschließlich ihrer MFA, auf eine begrenzte Anzahl von Sektoren konzentrierte. Zudem war eine enge Koordinierung mit weiteren Gebern und innerhalb verschiedener Kommissionsdienststellen in mehreren Unterstützungsbereichen (wie etwa Statistiken, öffentliches Finanzmanagement und verantwortungsvolle Verwaltung des Rechnungshofs) von wesentlicher Bedeutung, um die zusätzliche Hebelwirkung der MFA zur vollständigen Umsetzung wichtiger Reformen zu verstärken.

V

In einem von politischer Instabilität gekennzeichneten Kontext war es unerlässlich, das richtige Gleichgewicht zwischen rasch wirkenden Maßnahmen und längerfristigen Verfahren zu finden und derweil die im Rahmen der Politik der Budgethilfe der Kommission angebotenen Instrumente zu nutzen. Bei dem Instrument der Staatsentwicklungsvereinbarung handelt es sich um eine flexiblere Modalität der Budgethilfe, die speziell für Länder bestimmt ist, welche sich in einer fragilen Lage befinden oder unter den Folgen einer Krise leiden. Auch wenn im Falle Tunesiens auf diese flexiblere Modalität zurückgegriffen wurde, hat die Kommission dennoch eine strenge Bewertung der Auszahlungsbedingungen für jedes der vier Budgethilfeprogramme vorgenommen. Des Weiteren bescheinigen die Stabilisierung der Lage und der Fortschritt Tunesiens den Erfolg der konzipierten und durchgeführten Maßnahmen. Eine eingehendere Analyse zu diesem Punkt findet sich nachstehend ab Ziffer 30.

Die Kommission bestätigt, dass mit der gegenwärtig laufenden Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) tatsächlich im Jahr 2014 begonnen wurde, d. h. vier Jahre nach der letzten PEFA-Bewertung. Bei der derzeitigen PEFA-Bewertung traten Verzögerungen auf, die außerhalb der Kontrolle der Kommission lagen und vorwiegend auf methodische Fragen und deren Folgen zurückzuführen waren. Hervorzuheben ist, dass 2015 eine neue Methodik für die PEFA-Bewertung geprüft wurde. Der neue PEFA-Bericht für Tunesien wird gerade fertiggestellt.

VI

Die Kommission betont, dass sich ein Reformprogramm nicht immer in einem einzigen, umfassenden und kohärenten Grundsatz- oder Strategiedokument zusammenfassen lässt. In solch einem Fall basiert die Analyse auf den verschiedenen Maßnahmen und dem Reformprozess der Regierung zur Stärkung des Systems.

Im Fall der genannten sektorbezogenen Budgethilfe bewertete die Kommission die Sektorstrategien als vollständig, relevant und glaubwürdig. Diese Budgethilfemaßnahmen waren vor der Revolution erlassen worden; die Programme wurden später an die neue Lage angepasst, um die von den Maßnahmen gestützten Ergebnisse zu stabilisieren.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die späten Auszahlungen der MFA-Darlehen nicht von der langsamen Durchführung der Hilfe herrührten, sondern dass sie sich aus einer Kombination mehrerer Faktoren ergaben. Es dauerte länger als fünf Monate, bis das Parlament und der Rat die Vorschläge der Kommission im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens annahmen. Ferner benötigten die tunesischen Behörden mehr als sechs Monate, um die Absichtserklärung zwischen der EU und Tunesien, in der die MFA-Konditionalität enthalten ist, zu ratifizieren. Die zweite Auszahlung verzögerte sich aufgrund des Umstands, dass Tunesien nicht alle Bedingungen rechtzeitig erfüllt hatte.

Einleitung

09

Die Kommission erachtet als erwähnenswert, dass es sich bei der im April 2014 erlassenen MFA-I-Maßnahme in Höhe von 300 Millionen EUR um die bis dato höchste MFA handelte, die einem südlichen Nachbarschaftsland bereitgestellt wurde, bis die Kommission im Februar 2016 eine neue MFA-Maßnahme, ebenfalls für Tunesien, in Höhe von 500 Millionen EUR vorschlug und diese im Juli 2016 verabschiedete. Diese zweite MFA zielt darauf ab, den wirtschaftlichen Übergang weiter zu unterstützen, insbesondere im Zuge der Terrorangriffe im Jahr 2015 und deren negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit.

Bemerkungen

20

Die Kommission hebt hervor, dass es sich beim ersten PAR-Programm (Programm zur Unterstützung des Wiederaufschwungs) um eine sektorübergreifende Budgetmaßnahme handelte und die PAR-Programme 2 bis 5 Maßnahmen im Rahmen der Staatsentwicklungsvereinbarung darstellen.

22

Die Kommission legt dar, dass sie in einem schwierigen politischen und sicherheitspolitischen Umfeld stets rechtzeitig gehandelt hat, wann immer ein Tätigwerden ihrerseits geboten war. Die Kommission merkt zudem an, dass das Aktionspapier des SSR-Programms auf technischer Ebene am 18. Juni 2015 (Treffen der Qualitätssicherungsgruppe), d. h. vor dem Terrorangriff, der im selben Monat stattfand, fertiggestellt wurde. Darüber hinaus wurden während dieses Zeitraums entweder im Vorfeld der Vorbereitung des SSR-Programms oder parallel dazu weitere Maßnahmen im Bereich Sicherheit eingeführt (regionale Projekte, im Rahmen des Stabilitätsinstruments oder des Stabilitäts- und Friedensinstruments finanzierte Projekte usw.).

23

Die Kommission stellt fest, dass die Koordinierung unter den Gebern in den ersten Jahren nach der Revolution auf der Grundlage eines wirtschaftlichen Sanierungsplans der tunesischen Behörden und der Stellungnahmen der Regierung zur wirtschaftlichen Entwicklung erfolgte. Diese Dokumente mündeten in mehreren Finanzhilfepaketen der Geber im Rahmen der sogenannten *Programmes d'Appui à la Relance* (Programme zur Unterstützung des Wiederaufschwungs – PAR), von denen einige sogar als gemeinsame Maßnahmenmatrix genutzt wurden. In der Folge wurde die Koordinierung unter den Gebern, darunter die EU mit ihrer Budgethilfe und ihren MFA-Maßnahmen, durch die Vereinbarung eines umfangreichen makroökonomischen Anpassungs- und Strukturreformprogramms zwischen dem IWF und den tunesischen Behörden vereinfacht.

24

Die Kommission möchte betonen, dass die Mittel nicht über zu viele Bereiche verteilt wurden und dass die Hilfe ausreichend zielgerichtet war.

Auch wenn sich die EU-Hilfe in der Tat auf zahlreiche Sektoren erstreckte, erfolgte dies anfänglich in Anerkennung der großen Herausforderungen und Bedürfnisse, mit denen Tunesien in der Zeit nach der Revolution konfrontiert war. So wurde auch auf den speziellen Bedarf an Hilfe seitens der tunesischen Behörden reagiert, in einer Zeit, in der die Regierung dringend internationale Unterstützung benötigte. In der Tat wurden in der Zeit von 2011 bis 2013 „Notfallmaßnahmen“ erlassen, die auf wesentliche Dienstleistungen abzielten, den Übergang zur Demokratie unterstützten und den Prozess der sozioökonomischen Reformen begleiteten.

Allerdings strebte die EU, als sich die Lage schrittweise zu stabilisieren schien (etwa ab dem Jahr 2014), eine Konzentration ihrer Hilfe an. Diese Bemühung kam im einheitlichen Unterstützungsrahmen 2014-2016 zum Ausdruck, der in dem Bestreben, die EU-Hilfe zu kanalisieren, drei Interventionsbereiche ermittelte (sozioökonomische Reformen für inklusives Wachstum, Grundpfeiler der Demokratie und nachhaltige regionale und lokale Entwicklung). Diesen drei Bereichen wurde bei der Entwicklung jährlicher Aktionsprogramme zugunsten Tunesiens systematisch Rechnung getragen.

25

Die Kommission und der EAD betonen, dass ihre Beschlüsse nicht zur Verwässerung der Mittel und zu den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung führten. Die Verzögerungen und die verwaltungstechnischen Schwierigkeiten waren unmittelbar und vorwiegend mit externen Faktoren (d. h. mit der politischen Instabilität und der schwierigen Wirtschaftslage des Landes) verbunden.

Die Kommission betont, dass die MFA-Konditionalität als umfassender Ansatz zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Anpassungsprogramms eine begrenzte Anzahl an Prioritäten in verschiedenen miteinander verknüpften Bereichen der Strukturreform angeht. Dies sollte nicht als Abweichung von der Strategie der Kommission, ihre Hilfe auf eine begrenzte Anzahl von Sektoren zu konzentrieren, gesehen werden. Zudem war eine enge Koordinierung mit weiteren Gebern und innerhalb verschiedener Kommissionsdienststellen in mehreren Unterstützungsbereichen (wie etwa Statistiken, öffentliches Finanzmanagement und verantwortungsvolle Verwaltung des Rechnungshofs) von wesentlicher Bedeutung für die vollständige Umsetzung wichtiger Reformen.

26

Die Kommission merkt an, dass sämtliche EU-Maßnahmen gut mit den Mitgliedstaaten und internationalen Hauptgebern koordiniert wurden, eine gemeinsame Programmplanung mit den Mitgliedstaaten aber aufgrund der späten Verabschiedung des nationalen Entwicklungsplans nicht verwirklicht wurde. Es fand eine regelmäßige und konstruktive Koordinierung und enge Kommunikation mit den Mitgliedstaaten statt.

28

Die gemeinsame Programmplanung wurde aufgeschoben, um sie an den Fünfjahres-Entwicklungsplan anzupassen und so die Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Gebern, einschließlich den Mitgliedstaaten, zu verbessern.

Parallel zu der im Oktober 2016 durchgeführten Programmierungsmission des EAD und der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR) fand eine gemeinsame Programmierungsmission statt. Ein Berater befasst sich derzeit mit der Koordinierung mit allen Mitgliedstaaten; die gemeinsame Programmplanung dürfte 2017 operativ werden.

29

Die Kommission stellt fest, dass die EU-Maßnahmen Tunesien erhebliche Unterstützung boten, es bei der Umsetzung der Programme durch die Kommission jedoch einige geringfügige Schwachstellen gab.

Die Kommission weist erneut darauf hin, dass es sich beim ersten PAR-Programm um eine sektorübergreifende Budgetmaßnahme handelte und die PAR-Programme 2 bis 5 Maßnahmen im Rahmen der Staatsentwicklungsvereinbarung darstellen. Die Unterschiede in der Modalität wirken sich auf die Analyse der Programme aus.

32

Die Kommission möchte betonen, dass, auch wenn die Programme PAR 3 und PAR 4 ausschließlich von der EU finanziert wurden, diese Programme mit ihren entsprechenden Maßnahmen mit anderen Gebern koordiniert wurden.

33

Die Kommission möchte unterstreichen, dass es sich bei dem *Programme d'appui à la relance 1* (PAR 1) um eine sektorübergreifende Budgethilfe handelte und dass im Rahmen nachfolgender PAR-Programme von der Modalität der Staatsentwicklungsvereinbarung Gebrauch gemacht wurde, die speziell entwickelt wurde, um der EU die Unterstützung von Partnerländern zu ermöglichen, welche sich in einer fragilen Lage befinden oder unter den Folgen einer Krise leiden.

Auch wenn die Modalität der Staatsentwicklungsvereinbarung, wie in der im Jahr 2011 verabschiedeten Strategie dargelegt, eine gewisse Flexibilität ermöglicht, wurde sie von den Kommissionsdienststellen stets rigoros umgesetzt. Infolge eines langwierigen und intensiven strategischen Dialogs mit den Behörden wurden zu verwendende Leistungsindikatoren festgelegt. Mithilfe dieser Indikatoren konnten im Laufe der Berichtsperiode wichtige Reformprozesse vorangebracht werden. Es sollte vermieden werden, von der Dringlichkeit der Lage, die eine Reaktion der EU erforderte, und dem kurzfristigen Charakter der zur Umsetzung der Staatsentwicklungsvereinbarung gewählten Modalität auf eine „Flexibilität“ der Auszahlungsbedingungen zu schließen.

Die Kommission unterstreicht, dass eine Erneuerung von Staatsentwicklungsvereinbarungen möglich und in den einschlägigen Leitlinien für die Budgethilfe vorgesehen ist, insbesondere dann, wenn der Übergang zu anderen Instrumenten der Budgethilfe noch nicht praktikabel ist.

Es sei daran erinnert, dass die Leitlinien für die Budgethilfe in Bezug auf Staatsentwicklungsvereinbarungen neu (2012) waren und die Modalität noch nicht erprobt war, als sie in einem Land mittleren Einkommens, welches sich wie Tunesien in einem enormen politischen Übergang befand, zum ersten Mal zur Anwendung kamen. Die Erfahrung mit Tunesien, die auch durch die Umsetzung von Staatsentwicklungsvereinbarungen in anderen Ländern bestätigt wurde, resultierte in einer Prüfung der Leitlinien durch die Kommission im Hinblick auf die Dauer der Staatsentwicklungsvereinbarungen und die Möglichkeit der Annahme von Staatsentwicklungsvereinbarungen parallel zu sektorbezogenen Budgethilfemaßnahmen. Eine Überarbeitung der Leitlinien für die Budgethilfe wird diese Erkenntnisse dokumentieren.

34

Die Kommission gibt an, dass in einer begrenzten Zahl von Fällen die Indikatoren/Maßnahmen vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen erfüllt waren. Dies spiegelt jedoch eher die Tatsache wider, dass der langwierige Verwaltungsvorgang der Kommission, der zur Annahme der Finanzierungsbeschlüsse führt, für die Notfallmaßnahme, die die Kommission und weitere Geber (die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank) zum damaligen Zeitpunkt in Tunesien als Reaktion auf eine besonders instabile politische und sozioökonomische Lage versucht hatten einzuführen, nicht gerade geeignet ist.

In der Tat waren diese Maßnahmen viele Monate vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung von den Behörden formell gebilligt worden. In der Zeit zwischen der Vereinbarung der Maßnahme und der Annahme des Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission war die Maßnahme allerdings tatsächlich von der Regierung angenommen/umgesetzt worden. Dieser Erfolg war auch das Ergebnis eines intensiven strategischen Dialogs mit den Behörden und wäre somit nicht zu diesem Ausmaß oder innerhalb desselben Zeitrahmens möglich gewesen, hätte es die Budgethilfemaßnahmen nicht gegeben.

35

Aus dem den Mitgliedstaaten vorgelegten Finanzierungsbeschluss und der von der tunesischen Regierung unterzeichneten Finanzierungsvereinbarung ging eindeutig hervor, dass die Leistungsindikatoren für die zweite Tranche während des zweiten Programmjahres festgelegt würden. Solch eine Regelung steht nicht im Widerspruch mit den Leitlinien und ist in einer instabilen Lage, in der die Formulierung einer ausgereiften Programmplanung über mehrere Jahre schwierig ist, so wie es in Tunesien im Jahr 2011 der Fall war (d. h. Platzhalterregierung, bevorstehende Wahlen), hilfreich.

36

Die Kommission weist darauf hin, dass sie und der EAD bereits eine Bewertung der Lage in den verschiedenen Ländern der Region durchgeführt hatten und – relativ früh im Jahr (im Allgemeinen bis Januar/Februar) – über ein klares Verständnis der Höhe der nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ vergebenen Mittel, die jedes Land erhalten würde, verfügten, auch wenn diese erst im Mai oder Juni des Jahres N+1 formell angekündigt wurden. Daher behielt das Team der Kommission bei der Verhandlung der Programme und der Matrix von Indikatoren einigen Handlungsspielraum bei und kalkulierte entweder zusätzliche Programme oder in einigen Fällen einen höheren Betrag als zu Beginn der Verhandlungen offiziell verfügbar ein.

37

Die Kommission betont, dass die EU-Hilfe auf den Forderungen der tunesischen Behörden beruhte und dass der Bedarf bilateral diskutiert, vereinbart und bewertet wurde. Die große Zahl von Maßnahmen im Rahmen der Programme PAR 1-3 muss aus der Perspektive gemeinsamer, von drei Budgethilfeagenturen umgesetzter Budgethilfemaßnahmen an den finanziellen Verpflichtungen von mehr als einer Milliarde Dollar pro Maßnahme gemessen werden.

Trägt man daher der Präsenz verschiedener Gebereinrichtungen (die einen Beitrag in Form von spezialisiertem Know-how leisten) und der großen Menge dieser Operationen Rechnung, kommt die Zahl der Maßnahmen in Wirklichkeit an die für diese Arten von Operationen gängige Zahl heran.

Die PAR-Programme profitierten von Aufmerksamkeit auf übergeordneter Ebene in Form von regelmäßigen Kabinettsitzungen, die der Überprüfung ihrer Durchführung gewidmet waren (diese gäbe es bei kleineren Programmen nicht); zudem ist darauf hinzuweisen, dass die große Mehrheit dieser Maßnahmen erfüllt wurde.

38

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Bewertung der einzelnen Matrixbedingungen für die Programme PAR 1-4 mit derselben Strenge durchgeführt wurde.

Die Kommission betont, dass gemäß der Mitteilung aus dem Jahr 2011 und den verbundenen Schlussfolgerungen des Rates „Der Künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ bei den Förderkriterien weiterhin ein dynamischer Ansatz verfolgt werden sollte. Dieser Ansatz wurde in Anbetracht der zu dieser Zeit herrschenden instabilen politischen Lage und der – in Tunesien erstmaligen – Anwendung einer Staatsentwicklungsvereinbarung speziell angepasst.

Dieser Ansatz steht in Einklang mit den Bestimmungen der Leitlinien für die Budgethilfe betreffend Maßnahmen im Rahmen von Staatsentwicklungsvereinbarungen. Diese Modalität wurde zur Anwendung in Krisensituationen, Nachkrisensituationen oder fragilen Situationen in die Leitlinien für die Budgethilfe 2012 integriert. Es handelt sich daher um eine Modalität mit höherer Flexibilität. Dennoch geht die Kommission bei der Bewertung der Auszahlungsvorgänge genauso gründlich vor wie bei jeder anderen Budgethilfemodalität.

Zu ergänzen ist, dass bis auf ein paar wenige (eher marginale) Ergebnisse alle erwarteten Ergebnisse letztendlich erzielt wurden. Die den Programmen PAR 3 und 4 eingeräumte Flexibilität scheint daher mittelfristig nicht zu schlechteren Ergebnissen/Auswirkungen geführt zu haben.

39

Die Kommission merkt an, dass die Umsetzung einiger struktureller Wirtschaftsreformen weiterhin langsam voranschreitet bzw. stark verbesserungswürdig ist, wohingegen den demokratischen Übergang begleitende Reformen zufriedenstellender waren. Die Annahme ergebnisorientierter Maßnahmen bzw. Indikatoren, wie in den Leitlinien für die Budgethilfe, die vorsehen, dass *es sich bei Leistungsindikatoren vorwiegend um Prozessindikatoren handeln wird* (S. 99), erwähnt, wäre im Kontext von Staatsentwicklungsvereinbarungen mit einer Dauer von ein bis zwei Jahren nicht möglich gewesen.

Ergänzende Interventionen in Form technischer Hilfe wurden sichergestellt; diese unterstützten die Behörden bei der Ausarbeitung und Annahme von zur Umsetzung eines bestimmten Gesetzes oder Dekretes erforderlichen Rechtsvorschriften/Verordnungen (oder Verwaltungsverfahren). Dank der Kombination von Politiken führte der Großteil der von der EU festgelegten Maßnahmen zu konkreten Ergebnissen.

Wie in jedem anderen postrevolutionären Prozess benötigen auch die tief greifenden politischen und institutionellen Änderungen, die derzeit in Tunesien vollzogen werden, Zeit, um vollständige Ergebnisse hervorzubringen.

40

Die Kommission möchte betonen, dass eine in zügiger Entwicklung begriffene Lage im Kontext einer überlasteten und sich stetig ändernden administrativen und politischen Situation (sechs Regierungen in der Zeit von 2011 und 2015) die Durchführung einer hochwertigen und objektiven Bewertung in dieser Zeit zu einem besonders schwierigen Unterfangen machte. Im Hinblick auf die Bewertungsmethodik wäre es zudem zu früh für eine Folgenabschätzung gewesen.

Eine vollständige Bewertung der Operationen im Rahmen der Budgethilfe wurde zuletzt 2010 durchgeführt. Diese Bewertungen erstrecken sich in der Regel über einen Zeitraum von zehn Jahren. Um die Lage objektiv bewerten zu können, ist es erforderlich, einen Schritt zurückzutreten.

Dies vorausgeschickt wird von der GD NEAR eine Bewertung der Programme mit Fokus auf der wirtschaftlichen Steuerung durchgeführt, die sämtliche in Tunesien durchgeführten Budgethilfeprogramme (ausgenommen Budgethilfeprogramm Nr. 6) umfasst.

Des Weiteren überwachte die Kommission in diesem Zeitraum sorgfältig die Outputs und Ergebnisse und machte von den Instrumenten zur Bewertung der Ergebnisse spezifischer Budgethilfemaßnahmen vollständig Gebrauch; zudem stützte sie sich auf mehrere von verschiedenen internationalen Organisationen durchgeführte Bewertungen.

41

Die Kommission möchte betonen, dass die neue PEFA-Bewertung infolge der neuen vom PEFA-Sekretariat angenommenen Methodik erfolgte, was in verschiedenen widersprüchlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der PEFA-Bewertung aus dem Jahr 2010 und Verzögerungen bei ihrer Annahme durch die tunesischen Behörden mündete – Verzögerungen, die außerhalb der Kontrolle der Kommission, der Weltbank oder Afrikanischen Entwicklungsbank lagen.

Nichtsdestoweniger bestätigt die Kommission, dass mit der gegenwärtig laufenden PEFA-Bewertung tatsächlich im Jahr 2014 begonnen wurde, d. h. vier Jahre nach Durchführung der letzten PEFA-Bewertung, und diese daher im Einklang mit den internen Leitlinien für die Budgethilfe steht.

Zusätzlich zur PEFA-Bewertung führte die Kommission im Dezember 2013 als ersten Schritt für den Beschluss zur Bereitstellung von Makrofinanzhilfe eine vollständige und umfassende operationelle Bewertung der administrativen und finanziellen Abläufe des Finanzministeriums und der tunesischen Zentralbank durch.

42

Die Kommission betont, dass es sich bei der PEFA-Bewertung um ein hilfreiches Instrument handelt, sie aber nicht verbindlich vorgeschrieben ist und darüber hinaus des Engagements und der Zusammenarbeit des Landes bedarf.

Auch wenn jüngst keine PEFA-Bewertung vorgenommen wurde, haben Tunesien und seine Partner in der Zeit nach 2011 von einem Dutzend hochwertiger Bewertungen des öffentlichen Finanzmanagementsystems des Landes während des Berichtszeitraums profitiert. Diese Bewertungen wurden im Rahmen von Kommissionsprogrammen und von unabhängigen Organisationen wie dem IWF, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und Open Budget Survey durchgeführt.

Die diversen Bewertungen brachten ausführliche Informationen zu den verschiedenen Dimensionen der Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu Tage (Budgeterstellung, Budgetausführung, Buchhaltung, Beschaffung, interne und externe Kontrollen, Vermögensverwaltung, Transparenz, Reformagenda usw.).

Trotz des etwas verzögerten Beginns der PEFA-Bewertung im Jahr 2014 wird Anfang 2017 mit den Ergebnissen der Bewertung gerechnet, die zur Beurteilung der Fortschritte des Landes im Hinblick auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen genutzt werden.

43

Die Kommission möchte betonen, dass Tunesien trotz der seit 2011 in dem Land herrschenden Umstände und der wichtigen (politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen) Veränderungen, auf die das Land reagieren musste, weiterhin ein Vorbild in der Region ist. Der Übergangsprozess ist langwierig und mit Schwierigkeiten verbunden und wird weitere wichtige Bemühungen seitens dieses Partners erfordern.

a)

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass trotz weiterhin bestehender Herausforderungen in einigen Bereichen die Fortschritte im Vergleich zur Lage im Jahr 2011 eindeutig positiv und nachhaltig waren. Die Website für das offene Budget des Finanzministeriums ist ein gutes Beispiel für die in diesem Zusammenhang unternommenen Anstrengungen (<http://www.mizaniatouna.gov.tn>).

Laut unabhängiger Untersuchungen zur Haushaltstransparenz bzw. Statistikveröffentlichung (internationale Haushaltsuntersuchung 2011 und 2015, Statistikveröffentlichungs-Website) gehört Tunesien in seiner Ländergruppe nach Einkommen/Region mittlerweile zu den führenden Ländern.

Die jüngste Verkündung eines Verfassungsgesetzes über die Informationsfreiheit weist zusammen mit einer dynamischen Zivilgesellschaft, die begierig ist, sich diese neuen Rechte zunutze zu machen, auf weitere Fortschritte in den kommenden Jahren hin.

b)

Das Programm zur Unterstützung der Zivilgesellschaft (PASC) der EU leistete einen Beitrag zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit der Einrichtung von 180 Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Regierungsbezirk Tozeur. Das Programm mündete in eine Vereinbarung mit den Dienststellen der tunesischen Regierung, die für Organisationen zuständig sind, die antragstellenden Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Erstellung ihrer Registrierungsanträge unterstützen. Ein Bestandteil des Programms ist zudem die technische Hilfe, um den tunesischen Behörden bei der Einrichtung eines IT-Systems für die für NRO zuständige Dienststelle zu helfen, welches die Bearbeitung von Dokumenten, einschließlich der für die Registrierung von NRO erforderlichen Dokumente, beschleunigen könnte.

c)

Auch wenn die Umsetzung von Reformen hinsichtlich öffentlich-privater Partnerschaften und der Vergabe öffentlicher Aufträge bei einigen Teilen der Verwaltung auf erheblichen Widerstand gestoßen ist, wurden sämtliche verbundenen Durchführungsverordnungen angenommen und es wurde ernsthaft mit der effektiven Umsetzung der Gesetze begonnen. Es werden bereits frühe positive Ergebnisse verzeichnet, insbesondere im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Aufträge bei andauernder Digitalisierung sämtlicher Vergabeverfahren.

In Bezug auf die externe Prüfung dürfte die bevorstehende Annahme eines Verfassungsgesetzes, das dem Rechnungshof volle Unabhängigkeit verleiht (eine Maßnahme im Rahmen des Programms PAR 4), einen Wendepunkt in der Durchführung externer Prüfungen in Tunesien markieren. Die Kommission wird dem Hof weiterhin technische Hilfe bereitstellen, um die volle Wahrnehmung dieser neuen Möglichkeiten sicherzustellen.

Bezüglich der internen Revision bleibt noch einiges zu tun, um den institutionellen Rahmen zu straffen. Dieses Ziel wird im Programm PAR 5 verfolgt.

d)

Die Maßnahmen, die im Rahmen der PAR-Programme ergriffen wurden, zielten auf die Stabilisierung der Finanzen der Gemeinden ab, denen aufgrund eines drastischen Rückgangs der lokalen Einnahmen nach der Revolution eine untragbare finanzielle Last auferlegt wurde. Dasselbe Ziel wurde mit dem Programm *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (43 Millionen Euro) mittels eines strukturierteren Ansatzes im Kontext der Dezentralisierung verfolgt. Die Umsetzung dieses Programms konnte jedoch nicht ohne den Erfolg der PAR-Programme und nicht vor Ergehen der politischen Entscheidung über die Einleitung eines Dezentralisierungsprozesses erfolgen.

e)

Der Fortschritt in Bezug auf die Ausrichtung auf die Begünstigten war in der Tat enttäuschend, auch wenn die EU, der IWF und die Weltbank die Behörden eindringlich zu entsprechendem Handeln aufgefordert hatten. Dies spiegelt tief greifende politische Schwierigkeiten bei der Stärkung der Förderkriterien für solche Programme wider. Ungeachtet dieser Rückschläge ist es in Anbetracht des kritischen Beitrags, den diese Reformen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen leisten, wichtig, weiterhin auf ihnen zu bestehen. Dies wird weiterhin gemeinsam durch den IWF, die Weltbank und die EU (MFA) geschehen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass sich die Ausrichtung dieser Programme durch die neue Datenbank für Sozialversicherungsnummern und die Bewertung der derzeitigen Sozialhilfeprogramme sowie des vorgeschlagenen Punktesystems verbessern wird.

f)

Die Kommission ist der Auffassung, dass in Tunesien dank der Auszahlungsbedingungen gemäß PAR 3-Budgethilfe und dank des koordinierten strategischen Dialogs zwischen den Gebern und dem Finanzministerium nun ein leitfähiger Rechtsrahmen für die Entwicklung der Mikrofinanzierung vorhanden ist. Dieser Rechtsrahmen hat die Schaffung von sieben Mikrofinanzinstitutionen ermöglicht, die weniger entwickelte unversorgte Regionen bedienen, darunter zwei (Microcred und Taysir), die von der EU, der *Agence Française de Développement* (AFD), der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) finanziell unterstützt werden. Gemäß den jüngsten Jahresberichten von Microcred und Taysir nahmen seit Aufnahme der Tätigkeiten im Jahr 2015 7 684 Mikrounternehmer Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen im Rahmen der technischen Hilfe in Anspruch, davon 4 205 Frauen und 3 338 Jugendliche.

g)

Im September 2016 wurde im Rahmen der Vorbereitung auf die *Konferenz „Tunisia 2020“* vom Parlament ein neues Investitionsgesetz erlassen. Dieses Gesetz dürfte zusammen mit den kürzlich verabschiedeten Rechtsvorschriften zu Wettbewerb, Konkurs und öffentlich-privaten Partnerschaften zu einer erheblichen Verbesserung des Investitionsklimas sorgen.

45

Die Kommission erachtet es als erwähnenswert, dass verschiedene verfahrenstechnische Schritte zu ergreifen sind, bevor die erste MFA-Auszahlung erfolgen kann. Bevor eine MFA-Operation vorgeschlagen wird, führt die Kommission eine operationelle Bewertung zur Beurteilung der Solidität der finanziellen Abläufe im Empfängerland durch, die mindestens einen Monat dauert. Da die Vorschläge zur Gewährung von MFA gemäß Artikel 202 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, bedürfen sie der Annahme durch das Parlament und den Rat. Im Anschluss an die Annahme ist von einem Ausschuss der Mitgliedstaaten eine Absichtserklärung zu genehmigen und vom Empfängerland zu unterzeichnen. Die Absichtserklärung musste ferner von Tunesien ratifiziert werden.

Anschließend müssen die Mittel, die ausbezahlt werden sollen, von der Kommission auf den Märkten aufgenommen werden; dies dauert im Normalfall etwa einen Monat. Im Falle Tunesiens sei zu erwähnen, dass innerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ein Monat verloren ging, da die Annahme im Rahmen der Plenartagung des Parlaments im letzten Moment auf die zweite Plenarsitzung im April verschoben wurde, was zur Folge hatte, dass der Vorschlag der Kommission von den Gesetzgebern erst nach fünf Monaten angenommen werden konnte. Darüber hinaus ist anzumerken, dass Tunesien bereits mehr als sieben Monate zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Absichtserklärung benötigte.

47

Die Kommission ist der Auffassung, dass das MFA-Programm, insbesondere in einer solch schwierigen Übergangssituation, von wesentlicher Bedeutung dabei war, die in Tunesien dringend erforderlichen Reformen in enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gebern sowie die eigenen Reformpläne der Regierung voranzubringen. Im Rahmen des neuen MFA-Programms erhält Tunesien Makrofinanzhilfe in Höhe von bis dato 800 Millionen EUR; zudem gewährleistet das Programm die Reformkontinuität, während eine Reihe neuer Maßnahmen angegangen wird, die die Unterstützung der Anstrengungen Tunesiens, ein tragfähigeres Wirtschaftsmodell voranzubringen, zum Ziel haben.

48

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Förderkriterien, einschließlich der Umsetzung einer einschlägigen und glaubwürdigen Strategie, zum Zeitpunkt der Annahme der einzelnen Programme sowie vor jeder Zahlung erfüllt worden sind.

In den genannten Fällen der Budgethilfe-Programme Nr. 5 und 6 merkt die Kommission an, dass sich gemäß den Leitlinien für die Budgethilfe ein Reformprogramm nicht immer in einem einzigen, umfassenden und kohärenten Grundsatz- oder Strategiedokument zusammenfassen lässt. In solch einem Fall basiert die Analyse auf den verschiedenen Maßnahmen und dem Reformprozess der Regierung zur Stärkung des Systems. In Anwendung der Leitlinien bewertete die Kommission die Sektorstrategien als vollständig, relevant und glaubwürdig.

49

Die Kommission möchte klarstellen, dass die drei sektorbezogenen Budgethilfeprogramme vor der Revolution unter Einhaltung der zu diesem Zeitpunkt geltenden Förderkriterien angenommen wurden, wohingegen die Annahme der Staatsentwicklungsvereinbarungen nach der Revolution erfolgte, um auf einen komplett neuen Kontext zu reagieren, der einen neuen Ansatz erforderte und Tunesien für solch ein Instrument förderfähig machte. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Kommission derzeit die Leitlinien für die Budgethilfe überarbeitet, um die gleichzeitige Annahme von Staatsentwicklungsvereinbarungen und sektorbezogenen Budgethilfeprogrammen zu ermöglichen.

50

a)

Siehe Antwort zu Kasten 3 a)

b)

Siehe Antwort zu Kasten 3 b)

Kasten 3 – Beispiele für Schwachstellen in der Konzeption der sektorbezogenen Budgethilfeprogramme

a)

Die Kommission stimmt teilweise zu. Zum Zeitpunkt der Projektkonzeption erwies sich die Festlegung der Ausgangswerte für alle Indikatoren als schwierig. Daher wurden zur Lösung dieses Problems die Ziele für bestimmte Indikatoren als absolute Fortschrittseinheiten und nicht als relativ zu den Ausgangswerten ausgedrückt.

Im Hinblick auf das Ziel bezüglich der volumetrischen Zähler ist darauf hinzuweisen, dass hierbei ein Anstieg im Wert von Bohrungen mit Konzessionen in Höhe von 10 % zu verzeichnen war, was als bedeutend angesehen wird. Die Übererfüllung ist zurückzuführen auf die Einbeziehung volumetrischer Zähler für Bohrungen, für die eine Konzession vorliegen muss (Oberflächenwasser oder in geringer Tiefe). In Bezug auf Indikator D gab es nach 2011 größere Änderungen in der Einstellungspolitik der Regierung, die zum Zeitpunkt der Konzeption des Projekts nicht vorherzusehen waren. Nach zwei Jahrzehnten konservativer Einstellungspolitik im Wassersektor konnte der aufgestockte Personalbestand als positive Entwicklung gewertet werden.

Bei Unterzeichnung des Programms im Jahr 2011 war es schwer vorherzusehen, dass die neue Regierung, die 2012 eingesetzt wurde, die Erhebung von Gebühren für die Förderung von Grundwasser – ein Ziel der früheren Regierung – nicht priorisieren würde. Dieses Versäumnis ist eher einem Wandel des politischen Willens zuzuschreiben als der Aussetzung der Funktion durch eine Einheit.

b)

Die Kommission merkt im Falle des Budgethilfeprogramms Nr. 6 Folgendes an: In Bezug auf Indikator D gab es nach 2011 größere Änderungen in der Einstellungspolitik der Regierung, die zum Zeitpunkt der Konzeption des Projekts nicht vorherzusehen waren. Nach zwei Jahrzehnten konservativer Einstellungspolitik im Wassersektor konnte der aufgestockte Personalbestand als äußerst positive Entwicklung gewertet werden.

c)

Im Falle des Budgethilfeprogramms Nr. 6 unterstreicht die Kommission, dass sich gemäß den Leitlinien für die Budgethilfe ein Reformprogramm nicht immer in einem einzigen, umfassenden und kohärenten Grundsatz- oder Strategiedokument zusammenfassen lässt. In solch einem Fall basiert die Analyse auf den verschiedenen Maßnahmen und dem Reformprozess der Regierung zur Stärkung des Systems. In Anwendung der Leitlinien bewertete die Kommission die Sektorstrategien als vollständig, relevant und glaubwürdig.

Im Falle des Budgethilfeprogramms Nr. 5 möchte die Kommission betonen, dass diese Finanzierungsvereinbarung 2008 unter anderen Bedingungen und gemäß anderer Praktiken unterzeichnet wurde. Dennoch brachte die Kommission die Leitlinien für die Budgethilfe bei den nachfolgenden Programmen und Auszahlungen durchweg zur Anwendung.

51

Die Kommission betont den Umstand, dass die erwähnte Matrix von der Regierung als zusammenfassende Beschreibung der Maßnahmen zur Wiederherstellung der Finanzstärke der tunesischen Gemeinden entwickelt wurde.

Als Teil der Bewertung der Regierungsstrategie lieferte die Matrix die beste verfügbare Beschreibung des ausführlichen Aktionsplans der Regierung.

Als solches gab es kein Urteil a priori, dass ein Teil der Maßnahmen nicht erfüllt werden würde, sondern dass, wie bei allen Strategien, einige Maßnahmen möglicherweise wichtiger sind als andere (zumindest nach Erachten der Kommission). Allerdings umfasst die Bewertung der Förderbedingung hinsichtlich der Regierungspolitik eine Beurteilung des übergeordneten Aktionsplans der Regierung, und zwar nicht nur der Maßnahmen, die als kritisch für die Kommission angesehen werden.

Die Kommission stellt ferner fest, dass neben der Gesamtmatrix der erwähnten Maßnahmen die drei Hauptziele des Programms – die Erträge erheblich erhöhen, den maßgeblichen Faktor für den Ausgabenanstieg (Einstellungen) beseitigen und die Ausführung lokaler Entwicklungsinvestitionsprojekte verbessern – durch die Leistungsindikatoren in der zweiten Tranche des Programms erfasst wurden.

Im Nachhinein war die Abschlussrate bei diesen Maßnahmen besonders hoch, was darauf schließen lässt, dass die Bedingungen sowohl relevant als auch machbar waren.

52

Die Kommission stimmt zu, betont jedoch, dass die Bedingungen zahlreich (Budgethilfeprogramm Nr. 5) und bei beiden Programmen besonders schwierig zu erfüllen waren. Im Falle des Budgethilfeprogramms Nr. 6 wurde die Programmlaufzeit von 72 auf 96 Monate verlängert, um auf die Schwierigkeiten zu reagieren, denen die neue Regierung, insbesondere das Landwirtschaftsministerium, nach den Ereignissen im Jahr 2011 gegenüberstand. Vorrangiges Ziel dieser Verlängerung war es sicherzustellen, dass die ergänzenden Maßnahmen für die reibungslose Durchführung des Programms ergriffen werden konnten.

Das Tempo der Programmdurchführung hing stark von exogenen Faktoren im Zusammenhang mit dem postrevolutionären Kontext ab.

53

Die Kommission stimmt zu und merkt an, dass die Verzögerungen beim Vertragsabschluss für die Projekte der technischen Hilfe im Falle der Budgethilfeprogramme Nr. 5 und 6 mit der Komplexität des unterstützten Sektors und der Erfordernis der Beteiligung an eingehenden strategischen und politischen Diskussionen zur gründlichen Ermittlung der Bedürfnisse der Begünstigten auf der Grundlage angemessener Bewertungen zu begründen waren.

Die Kommission möchte klarstellen, dass, auch wenn im Budgethilfeprogramm Nr. 7 keine technische Hilfe geleistet wurde, diese im Rahmen weiterer laufender Programme bereitgestellt wurde. Die Frist für den Vertragsabschluss förderfähiger Projekte gemäß den Finanzregelungen war zum Zeitpunkt der Überprüfung des Programminhalts abgelaufen; somit konnten keine Verträge über technische Hilfe abgeschlossen werden.

54

Die Kommission stimmt zu und erkennt an, dass das Gesetzgebungsverfahren seit der Revolution eher langsam voranschreitet, da verfassungsrechtliche und andere Prioritäten (z. B. in den Bereichen Sicherheit und Korruption) Angelegenheiten wie etwa haushaltsrechtliche Belangen vorangehen. Die Annahme des Gesetzes wird voraussichtlich im ersten Quartal 2017 erfolgen.

Dennoch ist zu betonen, dass schon vor der Verabschiedung des Gesetzes erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Haushaltsverfahren verzeichnet werden konnten. Bis dato haben 22 von 26 Ministerien Programmbudgets angenommen und Leistungsindikatoren im Zusammenhang mit ihren regierungspolitischen Zielen (zusätzlich zu den Budgetdaten) in ihren Haushaltsplan zur Vorlage beim Parlament aufgenommen.

Der Anstieg in der von der International Budget Survey vergebenen Punktzahl unterstreicht die in diesen Bereichen vorgenommenen Verbesserungen.

In diesem Zusammenhang wird die Verkündung des Haushaltsgesetzes den Abschluss und nicht die Einführung dieser leistungsorientierten Reform markieren.

55

Die Kommission merkt an, dass die Hälfte der Projekte keine Schwachstellen in Bezug auf ihre Konzeption aufwiesen. Zur anderen Hälfte möchte die Kommission folgende Anmerkungen vorbringen:

a)

Die Kommission möchte betonen, dass die Ziele der betreffenden Projekte ausreichend relevant, spezifisch und messbar waren.

Im Falle der Projekte Nr. 7 und 8 ist die Kommission der Auffassung, dass «*l'amélioration des conditions de vie des populations défavorisées ou fragilisées socialement, par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements de proximité dans les zones urbaines défavorisées*» ein ausreichend relevantes und spezifisches Ziel ist, das anhand der Anzahl der Basisinfrastrukturen und der Ausrüstung gemessen werden kann, die informellen Bereichen im Rahmen des Programms zur Verfügung gestellt wurden.

In Bezug auf Projekt Nr. 11 vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Partnerschaftsprogrammziel zugunsten des tunesischen Rechnungshofs «*diagnostic et préparation de la réforme institutionnelle*» in Kombination mit detaillierten erwarteten Ergebnissen und objektiv überprüfbaren Indikatoren spezifisch und messbar ist.

Ferner erachtet die Kommission die vier Ziele des Programms Nr. 14 als höchst relevant und spezifisch, um die Einrichtung eines modernen, fähigen und gut funktionierenden Parlaments während der Übergangszeit zur Demokratie zu unterstützen. Solche Ziele verbunden mit den erwarteten Ergebnissen sind ausreichend messbar.

c)

Die Bemerkungen des Hofes beziehen sich auf einen spezifischen Fall (Projekt Nr. 13), für den die Erläuterungen nachstehend unter Punkt c) ausgeführt werden.

Kasten 4 – Beispiele für Schwachstellen in der Konzeption der geprüften Projekte

a)

Der Hof verweist auf Indikatoren zur Messung der allgemeinen Ziele des Projekts. Während der Projektdurchführungsphase wurden die Indikatoren geringfügig überarbeitet, um die Zielerreichung besser widerzuspiegeln.

b)

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass in der Vorlage der Standardbeitragsvereinbarung kein logischer Rahmen gefordert wird. Ein Ergebnis- und Ressourcenrahmen, der mit einem logischen Rahmen gleichwertig ist, ist dem Vertrag beigefügt. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Indikatoren gemäß dem entsprechenden Format für Projekte im Rahmen des delegierten Managements vorhanden waren.

c)

Die Kommission betont, dass die Unterstützung der Zivilgesellschaft in Tunesien vor der Revolution unmöglich war. Ausländische Finanzierungen waren verboten und zivilgesellschaftliche Aktivitäten waren sehr eingeschränkt und unterlagen der strengen Kontrolle durch die Regierung. Daher waren vor 2011 keine Indikatoren zur Bewertung des Sektors verfügbar.

Die Indikatoren wurden gemäß den zu dieser Zeit erhältlichen Informationen festgelegt und sollten bei der Messung des Umfangs der Durchführung der Aktivitäten helfen.

Die Kommission merkt an, dass trotz fehlender Detailliertheit der Indikatoren im Rahmen des Projekts 435 Dialog-/Beratungsworkshops in den 24 Regierungsbezirken sowie 120 Workshops mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen und öffentlichen Akteuren organisiert wurden; zudem wurde mit 3 500 Verbänden zusammengearbeitet und es wurden 36 Verbundnetze eingerichtet. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass von der EU-Delegation eine gründliche Untersuchung der Lage der Zivilgesellschaft in Tunesien durchgeführt wurde.

Die abschließende Bewertung des Programms wird im Februar 2017 erfolgen und eine eingehende Abschätzung der Auswirkungen dieses ehrgeizigen Programms ermöglichen.

Die Kommission möchte zudem hervorheben, dass dieses Projekt in allen südlichen Nachbarschaftsländern als Vorzeigeprojekt und herausragendes Beispiel betrachtet wird.

56

Die Kommission stellt fest, dass alle Projekte die in solchen Fällen erforderlichen Dokumente und Vorlagen beinhalteten und den geforderten Detaillierungsgrad aufwiesen.

Die Kommission unterstreicht, dass die Aufschlüsselung der Budgets bei den Projekten Nr. 6, 7, 8 und 10 ausreichend Informationen zur Bewertung der Kosten liefert. Die Effizienz des Programms wurde, wie im Vertrag festgelegt, mittels einer Reihe von Fortschrittsberichten bewertet.

57

Die Kommission weist (in Bezug auf den Mehrwert, den die Delegation der Mittelverwaltung an den Mittler im Gegensatz zur indirekten Verwaltung durch die betreffende tunesische Behörde bot) erneut darauf hin, dass der Mittler zum Zeitpunkt der Annahme der beiden Projekte der führende Geber auf dem Gebiet der Sanierung informeller Bereiche war und die Durchführung des nationalen tunesischen Sanierungsprogramms seit Jahren unterstützte. Die von dem Mittler erhobenen Verwaltungsgebühren (2,9 % der Gesamtmittel beider Projekte) sind wesentlich geringer als die Ausgaben im Zusammenhang mit der Funktionsweise der mit der Projektverwaltung betrauten Einheiten, die im Falle einer indirekten Verwaltung anfallen.

Darüber hinaus wäre die indirekte Verwaltung wesentlich zeitaufwendiger gewesen, was zu Verzögerungen bei der Durchführung geführt hätte, da der tunesische Begünstigte sich erst einmal mit den Vorschriften und Verfahren der EU hätte vertraut machen müssen.

58

Die Kommission betont, dass die eingeräumte Verlängerung zu keinerlei Anstieg der Gesamtkosten führte. Es handelte sich dabei um „kostenlose Verlängerungen“, da eine Erhöhung des Gesamtbudgets der Programme nicht möglich war.

Eine kostenlose Verlängerung resultiert möglicherweise in einer Umverteilung bestimmter Kosten zum Nachteil anderer; solche Aspekte sind jedoch Teil der Risiken, die mit dem Handeln in diesen Umgebungen einhergehen. Während der Verhandlungen über Gesuche um kostenlose Verlängerung setzt die Kommission jedoch alles daran sicherzustellen, dass alle zusätzlichen Personalkosten, die sich aus solchen Verlängerungen ergeben, auf einem Minimum gehalten werden, um den Erfolg des Projekts nicht aufs Spiel zu setzen. Der Übergang zur Demokratie in Tunesien dauerte länger als unmittelbar nach der Revolution 2011 erwartet, als die in die Stichprobe einbezogenen Projekte unterzeichnet wurden.

59

In Bezug auf die Auswirkungen und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse möchte die Kommission betonen, dass das spezifische Ziel von Programm Nr. 6, wie in der Finanzierungsvereinbarung angegeben, zum einen die Schaffung befristeter Arbeitsplätze war und zum anderen die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte durch die Bereitstellung beruflicher Bildung. Die Kommission erachtet beide Ziele als erfüllt. Des Weiteren wurde 2016 eine zweite Projektphase (Integriertes lokales Entwicklungsprogramm) mit demselben Durchführungspartner angenommen. Dieser wird die Wirkung maximieren und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse sicherstellen.

Im Hinblick auf die Programme Nr. 7 und 8 werden im Rahmen desselben neuen, in Vorbereitung befindlichen Programms, mit dem die Erarbeitung einer angemessenen nationalen Strategie bezüglich der Kontrolle und Entwicklung informeller Bereiche, einschließlich der Wartung der öffentlichen Infrastruktur, als eines der erwarteten Ergebnisse angestrebt wird, auch die finanziellen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung der Wartung der informellen Bereichen bereitgestellten Infrastruktur angegangen.

60

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die im Rahmen der Projekte Nr. 3 und 4 zur Verfügung gestellte Ausrüstung tunesischen exportorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereits von Nutzen war, da sie die Überprüfung der Konformität von Produkten mit den EU-Rechtsvorschriften in Tunesien zu wesentlicher geringeren Kosten als im Ausland ermöglicht. Das Ergebnis waren geringere Herstellungskosten und eine anschließende Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Herstellern.

Die Bereitstellung dieser Ausrüstung hat bereits positive Auswirkungen bezüglich des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt für tunesische KMU, wenngleich noch kein Abkommen betreffend die Konformitätsbewertung und die Anerkennung gewerblicher Produkte (ACAA) abgeschlossen wurde.

Beim Programm Nr. 11 wurden beinahe alle geplanten Maßnahmen bis zum Ende des Partnerschaftsprojekts durchgeführt. In Anbetracht der Tatsache, dass der Zweck des Partnerschaftsprogramms in der Unterstützung des tunesischen Rechnungshofs bei der Erstellung eines Entwurfs eines Verfassungsgesetzes und der Neuorganisation seiner Struktur zur Umsetzung der Bestimmungen des Gesetzes nach dessen Annahme lag, hatten die Verzögerungen zudem keine wesentlichen Auswirkungen.

In Bezug auf Projekt Nr. 12 konnten sämtliche im Rahmen des Projekts ausgearbeiteten Rechtsvorschriften aufgrund der häufigen Regierungswechsel und der Ernennung verschiedener Direktoren (vier in drei Jahren) nicht vor Ende des Projekts umgesetzt werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

63

Im ersten Jahr nach der tunesischen Revolution erfolgte die Koordinierung unter den Gebern vorwiegend auf der Grundlage des Programms *d'appui à la reliance* (PAR) zur Unterstützung des wirtschaftlichen Sanierungsplans der Behörden und nachfolgend auf der Grundlage des umfassenden Programms des IWF.

64

Die Kommission merkt an, dass aufgrund der sozioökonomischen Herausforderungen, denen Tunesien infolge der Revolution gegenüberstand, mehrere Bereiche in Angriff genommen werden mussten. Die bisher erzielten Ergebnisse sind zufriedenstellend, da die EU-Hilfe einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der sozioökonomischen und politischen Stabilität des Landes nach der Revolution geleistet hat. Die Kommission betont, dass sie ihre eigene Strategie, ihrer Hilfe zu konzentrieren, verfolgt hat. Ungeachtet der Tatsache, dass im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen wurde, standen diese tatsächlich in Einklang mit den drei im einheitlichen Unterstützungsrahmen 2014-2016 ermittelten Hauptsektoren.

Wie in Ziffer 43 erwähnt bedürfen die Lage Tunesiens seit 2011 und die wichtigen Forderungen nach Unterstützung des Übergangsprozesses in vielen verschiedenen Bereichen infolge der Revolution der Anerkennung. Die EU hat all ihre verfügbaren Instrumente zur Begleitung Tunesiens durch diesen komplexen Prozess eingerichtet, was in der Annahme einer neuen Verfassung, die einhellig begrüßt wurde, sowie in freien und fairen Wahlen mündete.

Die Makrofinanzhilfe der EU bietet Zahlungsbilanzhilfe zur Deckung des akuten externen Finanzierungsbedarfs Tunesiens sowie zur Unterstützung des mit dem IWF vereinbarten Finanzhilfeprogramms. Dies ermöglicht es Tunesien, die erforderliche wirtschaftliche Anpassung weniger streng und abrupt vorzunehmen, und zielt darauf ab, einen Beitrag zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit des Landes zu leisten – eine Voraussetzung für dauerhafte soziale Entwicklung. Die MFA-Konditionalität geht daher als umfassender Ansatz zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Anpassungsprogramms zahlreiche Prioritäten in verschiedenen miteinander verknüpften Bereichen der Strukturreform an. Die Kommission vertritt nicht die Auffassung, dass dies eine Abweichung von der Strategie der Kommission, ihre Hilfe auf eine begrenzte Anzahl von Prioritäten zu konzentrieren, darstellt. Zudem war eine enge Koordinierung mit weiteren Gebern und innerhalb verschiedener Kommissionsdienststellen in mehreren Unterstützungsbereichen (wie etwa Statistiken, öffentliches Finanzmanagement und verantwortungsvolle Verwaltung des Rechnungshofs) von wesentlicher Bedeutung, um die zusätzliche Hebelwirkung der MFA zur vollständigen Umsetzung wichtiger Reformen zu verstärken.

65

Die Kommission möchte betonen, dass die gemeinsame Programmplanung in Erwartung der Vorlage des Fünfjahres-Entwicklungsplans durch die Regierung aufgeschoben wurde. Die Kommission und die Mitgliedstaaten beabsichtigen dabei, die Programmplanung an den Fünfjahres-Entwicklungsplan anzupassen, um die Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Gebern, einschließlich den Mitgliedstaaten, zu verbessern.

Die gemeinsame Programmplanung wird 2017 wieder aufgenommen.

Empfehlung 1 – Bessere Planung und Ausrichtung der EU-Hilfe

Die Kommission und der EAD stimmen der Empfehlung zu.

a)

Die Kommission und der EAD werden weiterhin den politischen und strategischen Dialog nutzen, um sicherzustellen, dass die tunesischen Behörden einen umfassenden nationalen Entwicklungsplan und spezifische Reformstrategien verabschieden. Diese Fragen wurden während des Besuchs von Johannes Hahn, Kommissar für die Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, und Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, in Tunesien sowie während des Besuchs des tunesischen Präsidenten in Brüssel im November und Dezember 2016 wiederholt angesprochen.

b)

Die Kommission und der EAD werden den einheitlichen Strategierahmen für den Zeitraum 2017-2020 gemäß den Leitlinien der EU ausarbeiten, gemäß denen die EU-Hilfe auf drei vorrangige Sektoren auszurichten ist, um ihre Wirkung zu maximieren.

c)

Die gemeinsame Programmplanung wird 2017 wieder aufgenommen.

68

Die Kommission gibt an, dass in einer begrenzten Zahl von Fällen die Indikatoren/Maßnahmen vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen erfüllt waren. In der Tat waren diese Maßnahmen viele Monate vor der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung von den Behörden formell gebilligt und zum Zeitpunkt der Annahme des Finanzierungsbeschlusses durch die Kommission von der Regierung umgesetzt worden. Dies ist als Erfolg und Ergebnis eines intensiven strategischen Dialogs mit den Behörden zu sehen und wäre somit nicht zu diesem Ausmaß oder innerhalb desselben Zeitrahmens möglich gewesen, hätte es die Budgethilfe nicht gegeben.

69

Der EAD und die Kommission stimmen der Notwendigkeit der Arbeit zu, den „mehr für mehr“-Entscheidungen vorzugreifen.

70

Die Kommission betont, dass es sich bei der PEFA-Bewertung um ein hilfreiches Instrument handelt, sie aber nicht verbindlich vorgeschrieben ist und darüber hinaus des Engagements und der uneingeschränkten Zusammenarbeit des Landes bedarf. Tunesien (und seine Partner) haben in der Zeit nach 2011 von einem Dutzend hochwertiger Bewertungen des öffentlichen Finanzmanagementsystems des Landes profitiert. Diese Bewertungen wurden im Rahmen von Kommissionsprogrammen und von anerkannten Organisationen wie dem IWF, der OECD und Open Budget Survey durchgeführt. Vor der Bereitstellung von Makrofinanzhilfe führte die Kommission im Dezember 2013 zusätzlich eine vollständige und umfassende operationelle Bewertung der administrativen und finanziellen Abläufe des Finanzministeriums und der tunesischen Zentralbank durch. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass umfassende und relevante Informationen erhältlich waren und genutzt wurden.

Die Kommission bestätigt, dass mit der derzeitigen PEFA-Bewertung 2014 begonnen wurde und dass diese 2017 abgeschlossen sein wird. Die Verzögerungen bei der Fertigstellung der Bewertung sind auf methodische Probleme zurückzuführen und liegen außerhalb der Kontrolle der Kommission.

Empfehlung 2 – Stärkung der Umsetzung von EU-Budgethilfeprogrammen

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

a)

In Anbetracht der stabileren politischen Lage in Tunesien und der engen Koordinierung mit anderen Gebern stimmt die Kommission zu, dass die Leistungsindikatoren nun verstärkt auf künftige Operationen ausgerichtet werden können. Allerdings wird weiterhin ein dynamischer Ansatz auf die Förderfähigkeitskriterien angewendet werden, der im Einklang mit den Bestimmungen der Leitlinien für die Budgethilfe steht. Im tunesischen Kontext wurden individuelle Maßnahmen als Benchmarks zur Bewertung des allgemeinen Fortschritts der Regierung bei der Umsetzung seiner nationalen Reformprogramme (eines der vier Förderfähigkeitskriterien) genutzt; diese Praxis stellte sich als besonders effizient heraus.

In Bezug auf den letzten Satz, dass Auszahlungen davon abhängig gemacht werden sollten, ob Einzelmaßnahmen zufriedenstellend abgeschlossen wurden, und nicht von allgemeinen Fortschritten, betont die Kommission, dass gemäß der Mitteilung aus dem Jahr 2011 und den verbundenen Schlussfolgerungen des Rates „Der Künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ bei den Förderfähigkeitskriterien dieser dynamische Ansatz zu verfolgen ist. Die Kommission stellt Auszahlungen mit Leistungsindikatoren in Verbindung, die mit der Partnerregierung erst nach Erfüllung sämtlicher Förderfähigkeitskriterien verhandelt und vereinbart werden, wodurch ein zufriedenstellender allgemeiner Fortschritt bei der Programmdurchführung nachgewiesen wird.

b)

Die Kommission erkennt die Bedeutung der PEFA-Bewertung als Planungs- und Überwachungsinstrument an, betont jedoch, dass diese der Partnerregierung nicht einseitig auferlegt werden kann. Dennoch wird die Kommission weiterhin mit der Partnerregierung zusammenarbeiten und die Durchführung einer PEFA-Bewertung gemäß der empfohlenen Periodizität anstreben.

71

Der Zeitraum von elf Monate zwischen dem Ersuchen Tunesiens um Makrofinanzhilfe und der Unterzeichnung der die MFA-Konditionalität umfassenden Absichtserklärung zwischen der EU und Tunesien lässt sich wie folgt erklären.

Im Vorfeld der Annahme des Vorschlags der Kommission für eine MFA-Operation führte die Kommission eine umfassende operationelle Bewertung der Solidität der finanziellen Abläufe in Tunesien durch, um den Anforderungen der EU-Finanzverordnung nachzukommen. Der Vorschlag der Kommission musste daraufhin vom Parlament und vom Rat im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung gemäß Artikel 102 AEUV angenommen werden. Auch wenn die Mitgesetzgeber es schafften, den Vorschlag der Kommission innerhalb von fünf Monaten ohne Trilog anzunehmen, ging ein Monat verloren, da die Annahme im Rahmen der Plenartagung des Parlaments im letzten Moment auf die zweite Plenarsitzung im April verschoben wurde. Im Anschluss an die Annahme der MFA-Operation mussten die Verhandlungen über den Entwurf der Absichtserklärung abgeschlossen werden, bevor die Absichtserklärung von einem Ausschuss der Mitgliedstaaten genehmigt und von der EU im Juli 2014 (elf Monate nach dem Ersuchen Tunesiens) unterzeichnet werden konnte. Daraufhin dauerte es länger als sechs Monate, bis die Absichtserklärung im März 2015 von den tunesischen Behörden ratifiziert wurde. Die erste MFA-Auszahlung konnte kurz nach der Ratifizierung im Mai 2015 erfolgen, wohingegen die zweite Auszahlung aufgrund der Nicht-Einhaltung der MFA-Konditionalität seitens der tunesischen Behörden erst im Dezember 2015 erfolgen konnte.

Empfehlung 3 – Vorlage von Vorschlägen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für die Mikrofinanzhilfe

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission merkt an, dass es trotz der erheblichen Fortschritte, die hinsichtlich der Geschwindigkeit des Prozesses der Annahme von MFA-Entscheidungen durch das Parlament und den Rat erzielt wurden, nach wie vor Raum für Verbesserungen gibt. Eine schnellere Annahme ließe sich beispielsweise dadurch erzielen, dass die Zahl der Sitzungen des Ausschusses für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments im Vorfeld einer INTA-Abstimmung reduziert wird, die Annahme durch das Parlament systematisch im Rahmen der Plenarsitzung (einschließlich Mini-Plenarsitzungen) unmittelbar im Anschluss an die INTA-Abstimmung erfolgt, die Mini-Plenarsitzungen zur Unterzeichnung durch die Präsidenten des Parlaments und des Rats genutzt werden und der Rat zudem vom schriftlichen Annahmeverfahren, falls erforderlich, Gebrauch macht.

Die Kommission merkt zudem an, dass sie 2011 in Anlehnung an frühere Empfehlungen des Rechnungshofs und eine Entschließung des Parlaments bezüglich der Makrofinanzhilfe aus dem Jahr 2003 einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung über Mikrofinanzhilfe vorgelegt hatte, deren Ziel es unter anderem war, den Entscheidungsprozess durch Ersetzen legislativer Entscheidungen durch Durchführungsrechtsakte zu beschleunigen. Die Kommission zog diesen Vorschlag 2013 jedoch zurück, da die Mitgesetzgeber beschlossen hatten, Rechtsakte und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beizubehalten.

73

Die Kommission betont, dass die eingeräumte Verlängerung zu keinerlei Anstieg der Gesamtkosten führte. Es handelte sich dabei um „kostenlose Verlängerungen“, da eine Erhöhung des Gesamtbudgets der Programme nicht möglich war.

Eine kostenlose Verlängerung resultiert möglicherweise in einer Umverteilung bestimmter Kosten zum Nachteil anderer; solche Aspekte sind jedoch Teil der Risiken, die mit dem Handeln in diesen Umgebungen einhergehen. Während der Verhandlungen über Gesuche um kostenlose Verlängerung setzt die Kommission jedoch alles daran sicherzustellen, dass alle zusätzlichen Personalkosten, die sich aus solchen Verlängerungen ergeben, auf einem Minimum gehalten werden, um den Erfolg des Projekts nicht aufs Spiel zu setzen. Der Übergang zur Demokratie in Tunesien dauerte länger als unmittelbar nach der Revolution 2011 erwartet, als die in die Stichprobe einbezogenen Projekte unterzeichnet wurden.

Empfehlung 4 – Bessere Projektplanung

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	1.3.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	1.12.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	14.2.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	2.3.2017

Der Hof prüfte, ob die EU-Hilfe, die Tunesien nach dem Arabischen Frühling von 2011 erhalten hat, sinnvoll eingesetzt wurde. Er gelangte zu der Schlussfolgerung, dass die Mittel im Allgemeinen sinnvoll ausgegeben wurden, da sie erheblich zum Übergang des Landes zur Demokratie und zu seiner wirtschaftlichen Stabilität nach der Revolution beigetragen haben.

Dennoch wurden bei der Verwaltung der Hilfe durch die EU einige Schwachstellen festgestellt. Der Hof unterbreitet dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Kommission Empfehlungen zur Beseitigung dieser Schwachstellen. So empfiehlt er, die Hilfe auf eine kleine Zahl von Sektoren zu fokussieren, die Umsetzung der Budgethilfeprogramme zu stärken und zudem die Planung der Programme zu verbessern und ihre Durchführung zu beschleunigen.

4
1977 - 2017



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen