



Amtsblatt

der Europäischen Union

C 181

46. Jahrgang
31. Juli 2003

Ausgabe in deutscher
Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
2003/C 181/01	<p><i>I Mitteilungen</i></p> <p>Rechnungshof</p> <p>Sonderbericht Nr. 8/2003 zur Ausführung der vom EEF finanzierten Infrastrukturarbeiten, zusammen mit den Antworten der Kommission</p>	<u>1</u>

DE

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 8/2003

zur Ausführung der vom EEF finanzierten Infrastrukturarbeiten, zusammen mit den Antworten der Kommission*(Vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)*

(2003/C 181/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG	I-V	4
EINLEITUNG	1-7	5
Aus dem EEF finanzierte Bauaufträge	1-4	5
Prüfung des Hofes	5-7	6
GROSSE DIVERGENZEN ZWISCHEN BAUAUFTRÄGEN UND BAULEISTUNGEN	8-12	7
Qualität und Quantität	8-9	7
Kosten und Ausführungsdauer der Aufträge	10	7
Wartungs- und Begleitmaßnahmen	11-12	8
FAKTOREN MIT AUSWIRKUNG AUF DIE (ERGEBNISSE DER) AUFTRAGSAUSFÜHRUNG ..	13-34	9
Qualität der Projektstudien	13-20	9
Nicht hinreichend gründliche und geprüfte Projektstudien	13-17	9
Unzulängliche Aktualisierung des Instandsetzungsbedarfs	18-19	10
Bedeutung der Haushaltszwänge	20	10
Änderungen während der Ausführung	21-24	10
Unzulängliches Management im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen von Änderungen	21	10
Unzulängliches Management im Hinblick auf Preisänderungen	22	11
Uneinigkeit über die Leistungsprogramme	23	12
Verzögerter und unangemessener Umgang mit Rückforderungen	24	12
Verwaltungsmaßnahmen	25-34	13
Rolle der Delegationen	25-27	13
Rolle der zentralen Dienststellen	28-33	14
Technische Hilfe	34	15

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	35-43	15
Gesamtbewertung	35-37	15
Empfehlungen zu den Projektstudien und Ausschreibungsunterlagen	38	16
Empfehlungen zu den Änderungen während der Bauausführung	39-40	16
Empfehlungen zu den Verwaltungsmaßnahmen	41-43	17
Anhang I — Vom sechsten, siebten und achten EEF finanzierte Bauaufträge		18
Anhang II — Geprüfte Bauaufträge		20
Antworten der Kommission		22

ABKÜRZUNGEN UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN**Abkürzungen**

AKP:	Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, die das Abkommen von Lomé unterzeichnet haben
EEF:	Europäischer Entwicklungsfonds

Begriffsbestimmungen

Auftraggeber:	die Regierungsbehörde des AKP-Staats, die den Auftrag erteilt
Bauaufsicht:	die Regierungsbehörde oder eine andere Person, der vom Auftraggeber die Verantwortung für die Leitung und Überwachung der Ausführung des Bauauftrags übertragen wurde
Vertreter der Bauaufsicht:	Berater, Beratungs- oder Überwachungsunternehmen oder eine andere Person, der die Bauaufsicht einen Teil ihrer Verantwortung für die Leitung und Überwachung der Ausführung des Bauauftrags übertragen hat
Behördliche Anordnung:	eine dem Auftragnehmer von der Bauaufsicht schriftlich erteilte Anordnung, im Bauauftrag vorgesehene Arbeiten zu ändern
Allgemeine Bedingungen:	Beschluss Nr. 3/90 des AKP-EWG-Ministerrats, vom 29. März 1990, betreffend die Genehmigung in Form von fünf Anhängen: <ul style="list-style-type: none">— der Allgemeinen Vorschriften für die Ausarbeitung und Vergabe der vom EEF finanzierten Aufträge (Anhang I)— der Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung der vom EEF finanzierten Bauaufträge (Anhang II), Lieferaufträge (Anhang III) und Dienstleistungsaufträge (Anhang IV)— der Schlichtungs- und Schiedsordnung für diese Aufträge (Anhang V)

ZUSAMMENFASSUNG

I. Bau und Instandsetzung der Infrastruktur bilden — insbesondere im Straßenbau — einen wichtigen Teil der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung durch die Europäischen Entwicklungsfonds. Ende September 2002 beliefen sich die von der Kommission im Rahmen dieser Aufträge getätigten Zahlungen auf rund 3,2 Milliarden Euro und entsprachen damit 16 % der Gesamtzahlungen des sechsten, siebten und achten EEF.

II. Mit der Prüfung des Hofes sollte die Ausführung der vom EEF finanzierten Infrastrukturarbeiten untersucht werden. Die Prüfung bezog sich im Wesentlichen auf 30 nach Risikokriterien ausgewählte Bauaufträge, die 13 % der insgesamt vom sechsten, siebten und achten EEF finanzierten Bauaufträge entsprechen und zwischen 1987 und 2000 von sieben AKP-Staaten vergeben wurden. Mit diesem Auswahlmodus sollten die bei der Ausführung der Bauleistungen auftretenden Probleme analysiert und Mittel zu ihrer Lösung gefunden werden. Die meisten dieser Bauaufträge betrafen den Bau oder die Instandsetzung von Straßen und wurden gemäß den vom AKP-EWG-Ministerrat im März 1990 beschlossenen Allgemeinen Bestimmungen, die weiterhin Anwendung finden, um die Durchführung des Abkommens von Cotonou zu begleiten, durchgeführt (Ziffern 1-7).

III. Die geprüften Bauwerke tragen zum größten Teil zur Unterstützung der sektoralen nationalen und regionalen Strategien durch die Gemeinschaft der Kapitalgeber bei. Unzulänglichkeiten und Fehler in den Konzeptions- und Ausführungsstudien sind Ausgangspunkt für die vielen bei der Ausführung festgestellten Probleme. Das Fehlen einer Qualitätskontrolle bei diesen Projektstudien führt dazu, dass zu viele der Allgemeinen Bedingungen für diese Bauaufträge von zum Teil falschen oder unrealistischen Gegebenheiten ausgehen. Im Laufe der Ausführung müssen daher Änderungen des Umfangs, der Art und der Laufzeit der Arbeiten und demzufolge auch Preisänderungen vorgenommen werden (Ziffern 13-20). Die notwendigen Änderungen werden oft weder mit der gewünschten Entschiedenheit beschlossen noch umgesetzt (Ziffer 21). Daher sind Streitfälle und Klagen, die mit der Ausführung der Arbeiten zusammenhängen, auch nicht leicht vorhersehbar oder vermeidbar (Ziffern 23-24). Die Strategie, technische Hilfe zur Unterstützung der Durchführungsmodalitäten in Anspruch zu nehmen, ist nicht immer auf die Bedürfnisse abgestimmt (Ziffer 34). Wegen der unzureichenden Bereinigung von Divergenzen zwischen Aufträgen und erbrachten Leistungen können Unternehmen in bestimmten Fällen sich ihrer Verantwortung entziehen oder die Wettbewerbsregeln für die Auftragnehmer nicht einhalten (Ziffern 21-24). Die zur Regelung üblicher Situationen eingeführten Durchführungsmaßnahmen erweisen sich in derartigen Fällen als unzulänglich (Ziffern 25-33).

IV. Die in den verschiedenen Bereichen festgestellten Schwachstellen wirken sich in der Regel in zu hohem Maße auf die Kosten der Bauarbeiten und manchmal auch auf ihre Lebensdauer aus (Ziffern 8-12). Obwohl viele der festgestellten Ausführungsprobleme wiederholt bei allen Aufträgen und in allen AKP-Staaten auftauchen, führen die jeweiligen Einzelerfahrungen insgesamt nicht zu einem sektorspezifischen Erfahrungsansatz, der für alle vom EEF finanzierten Bauaufträge genutzt werden könnte, womit der Maßnahme der zentralen Dienststellen der Kommission ein Teil ihres Mehrwerts entzogen wird (Ziffer 26 und 28).

V. Die Europäische Union und die AKP-Staaten müssen die Ausführung der vom EEF finanzierten Bauaufträge besser in den Griff bekommen und insbesondere die erheblichen Divergenzen zwischen Vertragsbedingungen und tatsächlichen Bauleistungen verringern. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, wenn die Kommission ihre Unterstützung, die sie den AKP-Staaten in den Phasen der Ausarbeitung der Aufträge und der Überwachung ihrer Ausführung gewährt, wie folgt verbessern würde:

- a) Projektstudien, die als Grundlage für die Auftragserteilung dienen, sollten gründlicher überwacht werden. In dieser Phase sollte auch eine wirksame Qualitätskontrolle eingeführt werden, und die Beratungsunternehmen sollten stärker in die Verantwortung einbezogen werden (Ziffer 38).
- b) Größere Bedeutung sollte der Begründung der während der Ausführung vorgenommen Änderungen und der entsprechenden Auswirkungen auf die Kosten und die Qualität der Bauarbeiten sowie der Ermittlung und raschen Behebung von Ausführungsproblemen und Klagen beigemessen werden (Ziffern 39-40).
- c) Ihre Dienststellen sollten umstrukturiert werden, um den Delegationen und AKP-Staaten hinsichtlich der Verwaltungsbefugnisse, die sie auf die Delegationen im Rahmen des Dekonzentrationsprozesses überträgt, Begleitung und sektorale Expertise bereitstellen zu können (Ziffern 41-43).

EINLEITUNG

Aus dem EEF finanzierte Bauaufträge

1. Bau und Instandsetzung der Infrastruktur bilden einen wichtigen Teil der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung durch den EEF ⁽¹⁾. Ende September 2002 beliefen sich die von der Kommission im Rahmen dieser Aufträge getätigten Zahlungen auf 3,2 Milliarden Euro und entsprachen damit 16 % der Gesamtzahlungen des sechsten, siebten und achten EEF (siehe *Anhang I*). Der größte Teil dieser Investitionen entfiel auf den Straßenbau. Im Rahmen der mit jedem einzelnen AKP-Staat ausgearbeiteten Strategien zur Durchführung des Abkommens von Cotonou bleibt bei vielen Staaten die Infrastruktur einer der Schwerpunktbereiche für die Finanzhilfen.

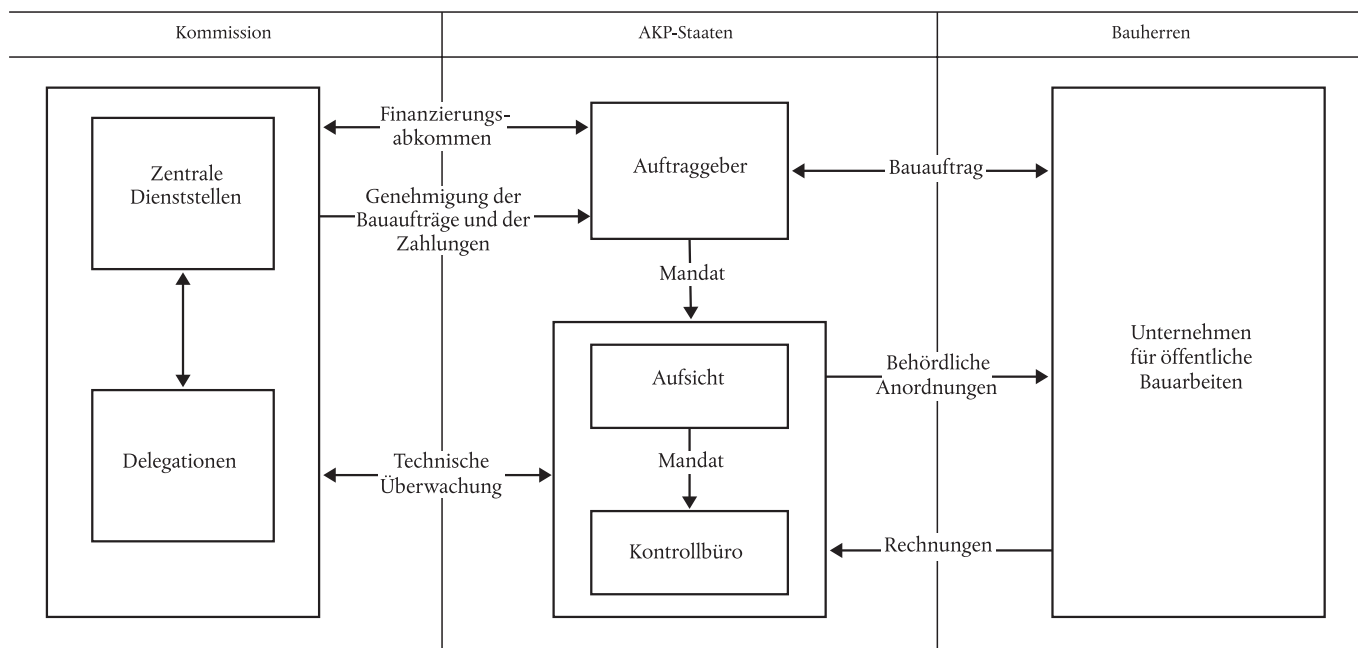
2. Diese Projekte werden im Wesentlichen über Bauaufträge durchgeführt, die nach internationaler Ausschreibung an Unternehmen aus Europa oder aus den AKP-Staaten vergeben werden. Der Ausschreibung im Wettbewerb werden Einheitspreise für Mengen und Verfahren zugrunde gelegt, die aufgrund der im Hinblick auf die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen erstellten Projektstudien veranschlagt werden. Die Einheitspreise können gemäß den im Vertrag vorgesehenen Preisänderungsklauseln variieren. Die fakturierten Mengen werden während der Bauausführung vermessen, wobei Änderungen der Mengen und der Verfahren angeordnet werden können, wenn es die ordnungsgemäße

Ausführung des Auftrags erfordert. Bei zu großen Abweichungen kann das Unternehmen die ursprünglich festgelegten Einheitspreise anfechten, weil dann die Ausführungsbedingungen nicht mehr mit denen der Ausschreibung in Einklang stehen. Im Rahmen einer wirtschaftlichen Projektverwaltung sind gewisse Divergenzen zwischen dem Endpreis der Bauleistungen und dem Anfangspreis im Auftrag allerdings üblich.

3. Nach Artikel 222 des vierten Abkommens von Lomé sind die AKP-Staaten für die Ausführung und Verwaltung der Projekte verantwortlich. Die AKP-Staaten und die Gemeinschaft haben gemeinsam für eine angemessene, rasche und effiziente Durchführung dieser Projekte sowie für ihre Überwachung und Ex-post-Evaluierung zu sorgen. In diesem Zusammenhang hat der Kommissionsbeauftragte gemäß Artikel 317 des Abkommens die Aufgabe zu prüfen, ob diese Projekte in finanzieller und technischer Hinsicht ordnungsgemäß ausgeführt werden, und durch regelmäßige Evaluierungen festzustellen, ob sie dem vorgesehenen Zeitplan entsprechend fortschreiten. Die Bauaufsicht hat Entscheidungen im Hinblick auf die ordnungsgemäße Ausführung der zwischen auftraggebenden AKP-Staaten und dem erfolgreichen Bieterunternehmen vergebenen Aufträge zu treffen. Die Kommission hat aber zu beurteilen, ob finanzielle Auswirkungen solcher Entscheidungen ggf. vom EEF getragen werden müssen, wenn diese Entscheidungen zur Überschreitung des ursprünglichen Auftragspreises führen. *Tabelle 1* zeigt eine

Tabelle 1

Allgemeines Ausführungsinstrumentarium für die vom EEF finanzierten Bauaufträge



Quelle: Rechnungshof.

⁽¹⁾ Ende 2002 erfolgte die Ausführung von drei EEF parallel. Der sechste EEF im Rahmen des dritten Abkommens von Lomé sowie der siebte und achte EEF im Rahmen des vierten Abkommens von Lomé. Der neunte EEF wird ab 2003 die Durchführung des Abkommens von Cotonou begleiten.

Darstellung dieses allgemeinen Ausführungsinstrumentariums, das auf den im März 1990 ausgearbeiteten Allgemeinen Bedingungen fußt ⁽¹⁾.

4. Flankierend zur Ausführung der Bauaufträge wird über die Infrastrukturprojekte des EEF auch technische Hilfe für die Überwachung der Bauleistungen finanziert, die von den Behörden der Empfängerländer zur Wahrnehmung ihrer Bauaufsichtsverantwortung in Anspruch genommen wird. Die zu diesem Zweck zur Verfügung gestellten Mittel ermöglichen es in der Regel, bei Bedarf punktuell auf Experten zurückzugreifen, die der Bauaufsicht technische Fachfragen erläutern. Darüber hinaus können Verwaltungen, die für die Bauüberwachung oder die Bauaufsicht zuständig sind, über andere vom EEF finanzierte Projekte Unterstützung erhalten, um ihre Fähigkeiten im Bereich der Vertragsabwicklung oder der technischen Durchführung für Aufträge, Projekte und Interventionsbereiche aufzubauen oder zu verbessern. Bei der Ausarbeitung des Leistungsprogramms, der Gewährleistung seiner ordnungsgemäßen Durchführung und seines Beitrags zur Lösung der auftretenden Probleme spielt das Unternehmen, das die Bauleistungen erbringt, eine wichtige Initiativrolle in der komplizierten administrativen und technischen Partnerschaft, die sich bei der Ausführung der Bauarbeiten ergibt.

Prüfung des Hofes

5. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob das Ausführungsinstrumentarium für die vom EEF finanzierten Bauaufträge es ermöglicht, die unvermeidbaren Abweichungen (siehe Ziffer 2) zwischen Aufträgen und Bauleistungen zu begrenzen. Diese Divergenzen wurden für die folgenden vier Bereiche untersucht:

- a) Substanz, d. h. Art, Menge und Qualitätsanforderungen für die Arbeiten,
- b) Laufzeit des Auftrags,
- c) Kosten,
- d) Wartungs- und Begleitmaßnahmen, die sich unmittelbar auf die Lebensdauer und die ordnungsgemäße Nutzung der Bauarbeiten auswirken.

⁽¹⁾ Mit Beschluss 2/2002 des AKP-EG-Ministerrates vom 7. Oktober 2002 über die Durchführung der Artikel 28, 29 und 30 des Anhangs IV des Abkommens von Cotonou (ABl. L 320 vom 23.11.2002) wurden die Allgemeinen Vorschriften für die Ausarbeitung und Vergabe von Bauaufträgen geändert und die Allgemeinen Bedingungen vom März 1990 für die Ausführung von Bauaufträgen sowie die Allgemeinen Vorschriften für die Schlichtungs- und Schiedsordnung unverändert übernommen.

6. Die Bewertung des Hofes bezieht sich im Wesentlichen auf die Prüfung von 30 nach Risikokriterien ausgewählten Bauaufträgen. Mit der Auswahl der AKP-Staaten — und innerhalb dieser Staaten auch der jeweiligen Aufträge — sollte vor allem eine breite geografische und zweckmäßige Abdeckung der vom EEF finanzierten Bauaufträge sichergestellt werden. Bevorzugt wurden die vor kurzem abgeschlossenen oder in einem fortgeschrittenen Stadium befindlichen Aufträge. Bei der Auswahl der Bauaufträge wurden die bereits festgestellten Probleme berücksichtigt. Es wurden auch einige Aufträge mit geringem Wert ausgewählt, so dass ausreichendes Material für die Ermittlung und Analyse der wichtigsten Ausführungsprobleme verfügbar war. Für die 30 geprüften Bauaufträge, die zwischen 1987 und 2000 von sieben Empfängerländern vergeben wurden, war bis Ende September 2002 ein Betrag in Höhe von 521 Millionen Euro verbucht worden. Dieser Betrag entspricht 13 % der insgesamt 3 882 Millionen Euro, die zu diesem Zeitpunkt für alle vom sechsten, siebten und achten EEF finanzierten Bauaufträge erfasst waren. Auf die sieben ausgewählten Länder entfallen 27 % der gesamten vom sechsten, siebten und achten EEF finanzierten Bauaufträge; die geprüften Aufträge entsprechen 49 % der für diese AKP-Staaten insgesamt erfassten Bauaufträge (siehe *Anhang II*).

7. Die Prüfung bezog sich auf den Ablauf der Auftragsausführungsphase. Die Prüfungen bei den zentralen Dienststellen der Kommission wurden durch Kontrollen der Bauwerke an Ort und Stelle und bei den Delegationen, den nationalen Behörden, den mit den Arbeiten beauftragten Unternehmen und den für die Überwachung der Bauleistungen zuständigen Studienbüros ergänzt ⁽²⁾. Mit dieser Prüfung sollte nicht untersucht werden, inwieweit die Auswahl der Projekte in Abwägung ihres Nutzens bzw. die Auftragsvergabe begründet waren, da dieser Aspekt bereits in einem früheren Bericht des Hofes behandelt wurde ⁽³⁾.

GROSSE DIVERGENZEN ZWISCHEN BAUAUFTRÄGEN UND BAULEISTUNGEN

Qualität und Quantität

8. Die geprüften Bauwerke tragen zum großen Teil zur Durchführung der nationalen oder regionalen sektoralen Strategien bei, die von der Gemeinschaft der Kapitalgeber unterstützt werden. Die Bauarbeiten wurden zwar insgesamt zufrieden stellend ausgeführt, jedoch wurde bei den 30 geprüften Fällen Folgendes festgestellt:

- a) Nur zwölf Bauwerke entsprechen den ursprünglichen technischen Zielsetzungen.

⁽²⁾ Für Madagaskar erfolgte die Kontrolle anhand von Unterlagen der Kommission, ergänzt durch Fragebogen an die Delegation.

⁽³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 12.11-12.80 (ABl. C 348 vom 18.11.1997).

- b) In sechs Fällen wurde sogar nach Unterzeichnung des Vertrags die Konzeption der Arbeiten wesentlich verändert. Das gilt für die in Äthiopien im Bau befindlichen Straßen Addis Abeba — Jima und Addis Abeba — Woldiya, die noch im September 2002 technische und finanzielle Risiken aufwiesen.
- c) In zwölf Fällen wurde bei den Bauarbeiten eher eine mengenmäßige Reduzierung oder eine Absenkung der Qualitätsanforderungen vorgenommen — manchmal auch beides. Bei drei wichtigen Projekten — Straße Yaoundé— Ayos in Kamerun, Hafen von Sansibar in Tansania und Wasseraufbereitungsanlage in Negril auf Jamaika — wurden die Arbeiten mit Qualitätsmängeln abgeschlossen.

9. Der Ausgleich der zusätzlichen Kosten durch Reduzierung oder Streichung bestimmter Bauleistungen wird nicht hinreichend als anormale Situation betrachtet, die auf der Ebene der Verwaltung oder der Finanzierung des Projektes Korrekturmaßnahmen erfordert. Die genannten Einschränkungen haben eine unmittelbare Auswirkung auf die Qualität der Arbeiten, z. B. im Zusammenhang mit der Dicke der Verschleißschicht oder der Tragsschicht der Straßen. Wenn derartige Änderungen vorgenommen werden, wird es ausgesprochen schwer, jeweils die qualitativen oder quantitativen Abweichungen zwischen ursprünglichen Zielsetzungen und erbrachten Leistungen zu ermitteln und zu quantifizieren.

Kosten und Ausführungsdauer der Aufträge

10. Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, welche Auswirkungen die nach der Unterzeichnung der Verträge vorgenommenen Änderungen auf die Kosten und die Laufzeit der Bauarbeiten bei den geprüften Aufträgen hatten:

- a) Abweichungen bei Preisen und Fristen waren dann am geringsten, wenn die Arbeiten gemäß den allgemeinen Bedingungen für die Bauaufträge ausgeführt wurden; es handelte sich dann auch um sinnvolle und korrekt umgesetzte Verbesserungen (Spalte 1).
- b) Abweichungen bei Preisen und Fristen waren dann am größten, wenn das Konzept der auszuführenden Bauarbeiten als solches geändert wurde (Spalte 2).
- c) Waren im Zuge der Bauausführung die Mengen reduziert oder die Qualitätsanforderungen abgesenkt worden — oft kam auch beides vor — wurden ebenfalls erhebliche Zusatzkosten und Fristverlängerungen festgestellt. Diese sind umso höher zu bewerten, als ja effektiv geringere Leistungen erbracht wurden (Spalte 3).

Tabelle 2

Abweichungen zwischen den ursprünglichen Aufträgen und den Bauleistungen (geprüfte Bauaufträge)

Wichtigste Merkmale der Ausführung	Vorgesehene oder verbesserte Ausführung	Wesentliche Änderungen		Geprüfte Aufträge insgesamt
		Veränderte Konzeption	Verringerte Quantität oder Qualität	
		Spalte 1	Spalte 2	
Anzahl der Aufträge	12	6	12	30
<i>(in Mio. EUR)</i>				
Anfangspreis	138,1	112,3	171,2	422
Preissteigerung	18,1	52,8	32,5	103
Preis zum 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(in %)</i>				
Preissteigerung	13	47	19	25
Verlängerung der Ausführungsdauer	25	66	30	38

Quelle: Verträge und Änderungen zum 30. September 2002 ohne die am 30. September 2002 anhängigen Klagen.

Kasten Nr. 1

Abweichungen zwischen den geplanten und den erbrachten Bauleistungen

1. Bei den sechs Bauwerken, bei denen die Konzeption nach der Auftragsunterzeichnung verändert wurde, handelt es sich um die Straßen Addis Abeba — Modjo — Awassa und Addis Abeba — Jima sowie das Schulgebäude von Awassa in Äthiopien, die Sanierung des Viertels Pikine in Senegal, die Nationalstraße 4 und die Provinzschlachthöfe auf Madagaskar.

— In Äthiopien hat der Bau der Strasse Addis Abeba — Jima, deren Konzeption verändert werden musste, 73 statt 36 Monate gedauert, und der Preis stieg um 61 %. Der größte Teil der Bauarbeiten war im Juni 2002 noch nicht in die Wege geleitet, obwohl der Vertrag bereits im März 1999 unterzeichnet worden war.

— Auf Madagaskar blieben die im Rahmen eines Bau- und Ausstattungsprojektes von sieben Provinzschlachthöfen errichteten Gebäude unvollständig und ungenutzt. Die nationale Verwaltung plant nun eine andere Verwendung oder die Übergabe an private Nutzer. Bei der Instandsetzung der Nationalstraße 4 führte die Neufestlegung der Bauarbeiten nach Auftragsunterzeichnung zu einer Fristverlängerung von 18 auf 44 Monate und zu einer Preissteigerung um mehr als 70 %.

2. Bei den zwölf Aufträgen mit verringerter Qualität und Quantität handelt es sich um die Straße Yaoundé—Ayos in Kamerun, die drei Straßenbauaufträge und die Wasseraufbereitungsanlagen auf Jamaika, die Straße Diéma — Didiéni in Mali, die Straßen Guéoul Baralé, Nioro — Keur Ayib und Senoba — Ziguinchor in Senegal, die Ortsstraßen von Mwanza und den Hafens von Sansibar in Tansania sowie die Provinzflughäfen auf Madagaskar.

— In Kamerun wies die Straße Yaoundé—Ayos nach ihrer Freigabe für den Verkehr sehr schnell Fahrbahnschädigungen auf und musste 1995 und 1996 für LKW gesperrt werden. Dies ist auf die Unterdimensionierung der Fahrbahndecke und auf die Nichteinhaltung von bereits gekürzten Spezifikationen während der Ausführung der Bauarbeiten zurückzuführen. Was den Schutz der Stadt Kousseri betrifft, so wird die Haltbarkeit der Uferschutzwerke bereits jetzt durch ihre geringe Tiefe beeinträchtigt.

— Auf Jamaika führte die mangelhafte Stabilität der Uferböschung dazu, dass im Mai 2001 ein instandgesetzter Straßenabschnitt einbrach und für drei Monate gesperrt werden musste. Die Haltbarkeit und die Lebensdauer der Bauwerke werden außerdem erheblich durch die verringerte Dicke der Verschleißschicht, die während der Ausführung der Bauarbeiten zur Erzielung vermeintlicher Einsparungen vorgenommen wurde, beeinflusst. Bei den Wasseraufbereitungsanlagen in Ocho Rios und vor allem in Negril wurden schließlich unvollständige, anfällige und nicht voll funktionsfähige Bauwerke abgenommen. Die Arbeiten wurden nach Fristverlängerungen von insgesamt drei Jahren Mitte 1999 fertig gestellt, wodurch beim Auftragspreis eine Erhöhung um 36 % zu verzeichnen war.

— Auf Madagaskar stiegen die Kosten für die Provinzflughäfen um mehr als 40 %.

— Im Senegal wurde nach Auftragsunterzeichnung die Länge der instand zu setzenden Straße Guéoul — Baralé um die Hälfte und der Straße Senoba — Ziguinchor um 12 % verkürzt, damit das Budget nach der aktualisierten Projektstudie eingehalten werden konnte.

— In Tansania sind die Stützungspfeiler der Kaimauer des Hafens von Sansibar von Korrosion befallen und gefährden die Haltbarkeit der Bauwerke. Dieser technische Misserfolg, der bereits 1993 festgestellt wurde, war bis heute noch nicht Gegenstand von zufriedenstellenden Korrekturmaßnahmen. Bei den städtischen Straßen von Mwanza wurde die im Auftrag vorgesehene Dicke der Tragschicht verringert, um eine Einsparung von 6 % zu erzielen und für Notreparaturen und sonstige nicht genau festgelegte Bauleistungen einzusetzen.

Wartungs- und Begleitmaßnahmen

11. Die Lebensdauer der Arbeiten hängt auch von den Kapazitäten der AKP-Staaten im Hinblick auf die Durchführung der Wartungsmaßnahmen ab. In Artikel 222 des Abkommens von Lomé wird dieser Punkt ausdrücklich hervorgehoben und den AKP-Staaten die Verantwortung für die Wartung der vom EEF finanzierten Projekte übertragen. Die meisten der besuchten Länder haben die für die Finanzierung, Planung, Durchführung und Wartung der Arbeiten im Straßennetz geforderten Haushalts-, Steuer- und Verwaltungsreformen durchgeführt, aber sie schaffen es meistens nicht, das gesamte jährliche Wartungsprogramm durchzuführen. Die Einschätzung des Aufwands für die Wartung war bei den geprüften Projekten manchmal wirklichkeitsfremd, insbesondere bei weniger umfangreichen Projekten oder bei solchen, für die dezentrale Behörden zuständig waren.

12. Der Nutzen der ausgeführten Arbeiten hängt auch von den in den Finanzierungsabkommen vorgesehenen Begleitmaßnahmen ab. Die Behörden schaffen es meistens nicht dafür zu sorgen, dass die Achslast, für die die Straßen ausgelegt sind, eingehalten wird, was die Lebensdauer dieser Straßen stark verkürzt. Im Bereich der Umwelt und der Verkehrssicherheit erwiesen sich die konzeptionellen Maßnahmen für die Hauptbauwerke — wie z. B. für die Straße Bertoua — Garoua Boulai in Kamerun — oft als effizienter, als die Begleitmaßnahmen, deren Beachtung im Zuge der Projektausführung eher in den Hintergrund tritt. Bei den geprüften Aufträgen für Wasseraufbereitungsanlagen konnte die Regierung die erforderliche Tarifpolitik nicht einführen, woraufhin ein Großteil der betroffenen Bevölkerung nicht an die Anlagen angeschlossen wurde.

Kasten Nr. 2

Wartungs- und Begleitmaßnahmen

1. In Kamerun ermöglichen die zur Wartung der Straßen zur Verfügung gestellten Mittel keine laufende und vor allem keine regelmäßige Wartung des umfangreichen Straßennetzes. Die Absichten, das Budget und die Mittel der Kommune Kousseri bleiben in Bezug auf die Wartung der Uferschutzwerke nebulös. Die seitliche Begrenzung der Fahrbahn, die Abwägung zwischen Fahrgeschwindigkeit und Einhaltung der bestehenden Fahrspur sowie die Anlage von Parkzonen stellten wirksame Maßnahmen für den Umweltschutz und die Verkehrssicherheit dar, weil diese Maßnahmen bereits in die Projekt-konzeption für die Straße Bertoua — Garoua Boulai aufgenommen wurden. Die Bereitschaft der Regierung, der Delegation und des Auftraggebers, die zulässige Achslast durchzusetzen, hat zwar Wirkung gezeigt, allerdings wird diese jedoch immer wieder durch Sondergenehmigungen an Kraftstoffbeförderer eingeschränkt.

2. In Äthiopien werden mit den Wiegeanlagen Mehrbelastungen festgestellt, aber es werden keine Sanktionen verhängt. Das Fehlen von Parkzonen hat negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und auf die Haltbarkeit der Bauleistungen an den gängigen Parkplätzen. Durch die Aussetzung der laufenden Wartungsarbeiten an der Straße Addis Abeba — Jima seit Vergabe des Instandsetzungsauftrags im Jahr 1999 verschlechtert sich der Zustand der Straße, da die Instandsetzungsarbeiten noch nicht durchgeführt worden sind.

3. Auf Jamaika wird die Nutzung der Wasseraufbereitungsanlagen in Negril und Ocho Rios durch die begrenzte Anzahl von Anschlüssen für die Verbraucher, durch die Auslastung der Anlagen zu nur 25 % ihrer Kapazität und durch das Fehlen einer angemessenen Tarifpolitik infrage gestellt.

4. In Mali werden die dem öffentlichen Unternehmen zur Wartung des Straßennetzes zur Verfügung gestellten Mittel erst ab 2006 die Kosten decken. Wegen der aufgelaufenen Zahlungsrückstände konnten 2002 die üblichen Wartungsarbeiten nicht durchgeführt werden. Mit den vor kurzem in Betrieb genommenen Wiegeanlagen konnten die Häufigkeit und das Ausmaß der Überbelastung verdeutlicht werden, Sanktionen werden aber dennoch zurzeit nicht verhängt.

5. Im Senegal kann die seit 2000 mit der Wartung der Straßen beauftragte selbständige Agentur nicht die laufenden Arbeiten sicherstellen und konnte auch noch keinen vernünftigen Plan für die regelmäßige Wartung aufstellen. Die Behörden haben noch keinerlei Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Achslast zu begrenzen. Die geprüften Straßen wurden für eine Belastung von 13 Tonnen pro Achse gebaut, die tatsächliche Belastung kann jedoch bis zu 17 oder 20 Tonnen pro Achse erreichen.

g) Berücksichtigung der für die Besonderheiten der örtlichen Umgebung wirksamsten oder wirtschaftlichsten technischen Lösungen,

h) Übereinstimmung der Spezifikationen mit jenen anderer Projekte gleicher Art oder mit den geltenden Normen.

14. Für die Provinzflughäfen von Madagaskar wurde aufgrund einer technischen Prüfung festgestellt, dass die Studienbüros für die mangelhafte Konzeption mitverantwortlich waren, und auf Anfrage der nationalen Behörden wird ermittelt, ob dies auch für die Straße Senoba — Ziguinchor zutrifft. Dieselbe Frage hätte sich auch für andere Aufträge gestellt, wie z. B. bei der schlecht konzipierten Straße Addis Abeba — Jima in Äthiopien.

15. Die Delegationen und die nationalen Behörden haben auf die unangemessenen Vergabeverfahren für die Projektstudien- und Konzeptionsaufträge hingewiesen. Aufgrund der Mittelknappheit führen diese Verfahren allzu oft zur Auswahl von kostengünstigen Angeboten, die eine hinreichend gründliche Arbeit im Rahmen der Projektstudien gar nicht erst ermöglichen. Darüber hinaus enthalten die Projektvorgaben keine Spezifikation für den in den Projektstudien zu erreichenden Präzisionsgrad, was den Beratern die Möglichkeit einräumt, ihre Leistungen auf den Auftragspreis auszurichten und somit qualitativ unzulängliche Ergebnisse zu liefern.

16. Oft führten fehlende landeskundliche Kenntnisse und unvollständige Vorortinformationen zu Mängeln in der Konzeption. Artikel 279 des vierten Abkommens von Lomé, mit dem Partnerschaftsverträge zwischen Sachverständigen der AKP-Staaten und der Gemeinschaft gefördert werden, dürfte zur Lösung derartiger Probleme beitragen.

17. Wegen fehlender Qualitätskontrolle wurden die technischen Mängel in den Projektstudien nur selten bereits vor Ausführung der Bauarbeiten festgestellt.

FAKTOREN MIT AUSWIRKUNG AUF DIE (ERGEBNISSE DER) AUFTRAGSAUSFÜHRUNG

Qualität der Projektstudien

Nicht hinreichend gründliche und kontrollierte Projektstudien

13. Von den Projektstudien kann nicht die vorausschauende Behebung aller möglichen Ausführungsprobleme erwartet werden; auch können darin die auszuführenden Arbeiten nicht bis ins letzte Detail festgelegt werden, vor allem nicht hinsichtlich der Bodenbeschaffenheit, die erst vor Ort bei der Ausführung der Bauarbeiten genau erkennbar wird. Bei der Prüfung wurde jedoch festgestellt, dass allzu häufig Schwachstellen in den Projektstudien Ursache für die maßlos vielen Änderungen am ursprünglichen Projekt oder für Schwierigkeiten waren, die bei der Ausführung der Bauarbeiten auftraten. In folgenden Bereichen wurden Unzulänglichkeiten festgestellt:

- Analyse und Berücksichtigung der Bodenbeschaffenheit, insbesondere bei Lehm- oder Torfböden,
- topografische Darstellungen,
- Beachtung der Überschwemmungsgefahr bei Festlegung der Fahrbahnhöhe und der Planung zur Fahrbahntentwässerung,
- Ermittlung aller unerlässlichen Arbeiten,
- genaue Mengenberechnung,
- Wahl von Techniken in Bezug auf die Spezifikationen für die Bodenkonsistenz,

Kasten Nr. 3

Nicht hinreichend gründliche und kontrollierte Projektstudien

1. In Kamerun mussten aufgrund einer zusammenhanglosen Projektstudie für den dritten Abschnitt der Straße Bertoua — Garoua Boulai im Laufe der Arbeiten neue Flächenvermessungen, Höhenvermessungen und Modellbildungen durchgeführt werden.

2. In Äthiopien sind in den Studien für die Straße Addis Abeba — Jima dieselben Instandsetzungsarbeiten für die gesamte Trasse vorgesehen, obwohl von km 10,6 bis km 58 völlig neu gebaut werden musste, weil der bekanntermaßen dort vorkommende instabile Tonboden nicht berücksichtigt worden war. Die Fahrbahnhöhe war auf einer geraden Strecke von 8 km in einer von Überschwemmungen betroffenen Ebene einen Meter zu niedrig gelegt worden. Die bereits fehlerhafte Modellbildung der Trasse war dann Grundlage für eine Ausschreibung, die von falschen Zeichnungen und Mengenangaben ausging. Bei der Straße Addis Abeba — Woldiya blieb die lehmige und instabile Bodenbeschaffenheit unberücksichtigt. Aufgrund eines Rechenfehlers machen die im Vertrag vorgesehenen Asphaltmengen lediglich 37 % des tatsächlichen Bedarfs aus. Viele geometrischen Angaben sind nicht korrekt (Querschnitt, Dicke der vorhandenen Tragschicht, Höhe der fertigen Straße, Anlage des

Mittelstreifens). Für die Aula des Lyzeums von Awassa erfolgte die Auftragsvergabe auf der Grundlage von Plänen und Ausmessungen, die für ein anderes Baugelände im Rahmen ähnlicher Arbeiten erstellt wurden. Die vorgesehenen Erd-, Fundament- und Mauerarbeiten entsprachen nicht den tatsächlichen Anforderungen. Bei diesen drei Projekten hätten durch eine wirksame Qualitätskontrolle viele grobe Fehler in den Projektstudien ermittelt werden können. Insbesondere wären dann die Instabilität des Bodens nicht übersehen und die Bitumenmengen nicht fehlbemessen worden.

3. Auf Jamaika wurden bei den Projektstudien und den Ausschreibungen für die Aufträge zur Straßenerneuerung die Entwässerungssysteme (22 % des Preises) sowie viele weitere Arbeiten, die 18 % des Preises ausmachen, weggelassen. Beim Entwässerungsprojekt von Ocho Rios wurde der Gesteinsaushub in den Studien und der Ausschreibung mit 4 000 m³ veranschlagt, in Wirklichkeit ging es aber um 40 000 m³. In Negril waren die Projektstudien zum Baugelände zu oberflächlich, so wurde z. B. die torfhaltige Bodenbeschaffenheit weder festgestellt noch berücksichtigt. Diese Fehler und Versäumnisse wären einer wirksamen Qualitätskontrolle nicht entgangen.

4. Auf Madagaskar wären nicht alle Fehler und Lücken in den Bauvoranschlägen für die Flughäfen von Madagaskar bei einer minimalen Qualitätskontrolle übersehen worden.

5. Im Senegal wurde in den Studien für die Straße Guéoul — Louga für die Tragschicht ein Zuschlagstoff bestimmt, mit dem die erforderliche Konsistenz nicht erreicht werden konnte. Die tauglichste Lösung wurde ohne technische Begründung abgelehnt. Für die Straße Baralé — SaintLouis wurde in den Studien für die Tragschicht nicht das kostengünstigste und örtlich verfügbare, sondern ein anderer, nur sehr schwer zu beschaffender Zuschlagstoff gewählt. Für die Straße Senoba — Ziguinchor sahen die Studien eine Straßenbreite vor, die den regionalen Normen nicht entspricht.

6. In Tansania wurden die Bodenanalysen in den Projektstudien für den Hafen von Sansibar nicht berücksichtigt. Ihre Berücksichtigung sowie die der Korrosionsrisiken führte bei der Ausführung der Arbeiten zu einer Verdoppelung der Kosten. Bei zwei der geprüften Straßenbauprojekte wurden die Wasser- und Stromleitungen, die den Arbeiten im Wege standen, von den Studien nicht richtig ermittelt (Straße Wazo Hill — Bagamoya und die städtischen Straßen von Mwanza). Für die Straße zum Flughafen von Mwanza und die Straße Mwanza — Nianguge musste die in den Studien festgelegte Straßenhöhe im Zuge der Bauausführung angehoben werden, um die Fahrbahnen in der Regenzeit vor Überschwemmungen durch den Victoriasee zu schützen.

Unzulängliche Aktualisierung des Instandsetzungsbedarfs

18. Im Bereich der Instandsetzung der Straßen führen die Verzögerungen je nach Verkehrsdichte oder Straßenzustand zu einer mehr oder minder großen Fahrbahnbeschädigung. Diese Situation wird dadurch verschlimmert, dass die nationalen Verwaltungen die Wartung der Straßen, die instand gesetzt werden müssen, meistens aussetzen. Sehr viel Zeit verstreicht zwischen der Ausarbeitung der Projektstudie und dem tatsächlichen Beginn der Bauarbeiten:

- a) Frist zwischen Projektstudien und Veröffentlichung der Ausschreibung;
- b) Frist von mehr als einem Jahr — in der Hälfte der geprüften Fälle — zwischen Ausschreibung und Unterzeichnung des Vertrags. Für eine Straße in Mali lagen drei Jahre zwischen der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und dem Vertragsabschluss;

c) Frist von mehreren Monaten zwischen Vertragsabschluss und dem offiziellen Beginn der Bauausführung;

d) Frist von mehreren Monaten zwischen dem offiziellen Beginn der Arbeiten und der tatsächlichen Bereitstellung der technischen Mittel durch das Unternehmen.

19. Die im Auftrag vorgesehenen Mengen und manchmal auch die Art der Arbeiten müssen daher meist nach Vertragsabschluss angepasst werden, was in den Ausführungsmodalitäten für die Aufträge nicht hinreichend berücksichtigt wird. Über die Modalitäten und die Dringlichkeit der Bedarfsanpassungen sowie über die Bewertung und die Übernahme der entstehenden Zusatzkosten können die zuständigen Behörden nach eigenem Ermessen entscheiden (siehe Ziffer 9).

Bedeutung der Haushaltszwänge

20. Das Bemühen, die Projektdurchführung innerhalb des von der Kommission auf der Grundlage der Vorausschätzungen beschlossenen Haushaltsrahmens zu halten, wirkt sich hemmend auf die Ausarbeitung der Spezifikationen aus, weil technische und haushaltmäßige Sachzwänge in der Spezifikation der auszuführenden Bauarbeiten miteinander vereinbart werden müssen. Die komplexen Modalitäten für die Finanzierung und die Vorbereitung der Projekte sowie das Fehlen einer Qualitätskontrolle für die Studien verleiten bei Haushaltsengpässen dazu, die Spezifikationen auf Kosten der Bauqualität einzuschränken. Die betreuenden Berater und zuständigen Anweisungsbefugten sind dafür gleichermaßen verantwortlich. So missachteten z. B. der Auftraggeber und die Kommission die Empfehlungen des Beraters, der in Äthiopien die Projektstudien für die Straße Addis Abeba — Modjo durchführte und wiederholt darauf hinwies, dass die vorgesehenen Instandsetzungsarbeiten nicht ausreichen. In Senegal wurden die für die Straße Senoba — Ziguinchor erforderlichen Erdarbeiten in den ursprünglichen Projektstudien um etwa 8 % unterbewertet, um das zugewiesene Budget einzuhalten. In Kamerun wurden die Spezifikationen für die Straße Yaoundé — Ayos in der Ausführungsstudie und in den Ausschreibungsunterlagen gekürzt, um den Finanzrahmen des Projekts zu wahren.

Änderungen während der Ausführung

Unzulängliches Management im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen von Änderungen

21. Artikel 37 der Allgemeinen Vorschriften für die Vergabe der vom EEF finanzierten Bauaufträge beschreibt das Verfahren, das anhand von behördlichen Anordnungen für Änderungen an vorgesehenen Bauleistungen und für den Preis für diese Änderungen anzuwenden ist. Diese Vorschriften richten sich in der Regel nach den besten Praktiken für die Verwaltung der Bauaufträge. Im Hinblick auf die Durchführung dieser Bestimmungen sind jedoch viele Mängel festzustellen:

- a) Aufgrund der Schwierigkeiten oder der fehlenden Bereitschaft, den Preis der beantragten Änderungen zu ermitteln, werden die behördlichen Anordnungen oft zu lange nach der Feststellung des Änderungsbedarfs ausgestellt.

- b) Die Auswirkungen der beantragten Änderung auf die anderen Bauleistungen, auf die Laufzeit des Auftrags und schließlich auf den Gesamtpreis des Auftrags werden selten ermittelt.
- c) Der Bauherr kann oft seinen Antrag auf Verlängerung der Bauausführung damit begründen, dass eine Änderung beantragt wurde. Die Bauaufsicht schenkt den finanziellen Auswirkungen dieser Verzögerungen im Allgemeinen zu wenig Aufmerksamkeit, obwohl der Vertragspartner naturgemäß dafür finanzielle Entschädigung einfordern könnte. Diese Verzögerungen ziehen zudem zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Verlängerung der Unterstützungsverträge für die Bauüberwachung nach sich.
- d) Vielfach führt die Bauaufsicht keine aktualisierten Übersichten über die Entwicklung der Einheitspreise, der Mengen und der Endkosten des Auftrags, was für eine ordnungsgemäße Auftragsverwaltung unerlässlich ist. Sie erstellen lediglich eine Liste der ausgestellten behördlichen Anordnungen (in Auftrag gegebenen Leistungen), die nicht den notwendigen analytischen Gesamtüberblick vermitteln kann. Eine Änderung, die auf eine falsche Bewertung der im Vertrag vorgesehenen Mengen zurückzuführen ist, kann überdies ohne behördliche Anweisung vorgenommen werden.
- e) Wird mit den Änderungen bei einzelnen oder zusammengefassten Posten ein gewisses Ausmaß überschritten, hat der Auftraggeber Anspruch auf finanzielle Entschädigung, weil die Bauleistungen nicht mehr den in der Ausschreibung enthaltenen Bedingungen entsprechen.
- f) Bei kostspieligen Änderungen, die zu einer erheblichen Erhöhung des Auftragspreises führen, kommen in vielen Fällen Bauaufsicht und Bauherr überein, die Zusatzkosten mittels Reduzierung anderer Mengen oder Leistungen auszugleichen. Die Begründung für diese Kürzungen, die ebenso von Bedeutung sind wie eine erhöhte Wirtschaftlichkeit des Auftrags oder eine bessere Qualität der Ergebnisse, wird nicht hinreichend überprüft.

Kasten Nr. 4

Unzulängliches Management im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen von Änderungen

1. In Äthiopien ermöglichte der Umfang der für die Straße Addis Abeba — Modjo — Awassa beantragten Änderungen es dem Unternehmer, Klage einzureichen, um einen Ausgleich für die Verzögerungen der Bauleistungen und für andere mittelbare Konsequenzen der Änderungen zu erwirken. Bei Genehmigung der Änderungen wurden diese Elemente nicht berücksichtigt. Für die Straße von Addis Abeba — Jima hat sich das Unternehmen ebenfalls auf den Umfang der Änderungen berufen, um eine Erhöhung der Einheitspreise des Auftrags zu erlangen.
2. Auf Jamaika wurde eine Verringerung der Dicke der Verschleißschicht der instand gesetzten Straßen beschlossen, ohne die entsprechenden Einsparungen oder die Auswirkungen dieser Änderung auf die Lebensdauer der Bauwerke genau zu kennen. Bei den Entwässerungsmaßnahmen in Ocho Rios waren die Mengen entschieden zu niedrig angesetzt worden, und sonstige vertragliche Ungereimtheiten waren Gegenstand von Korrekturmaßnahmen, die zu Streitfällen und teuren Verzögerungen führten.

3. Obwohl in Mali die Bauarbeiten für die Straße Diéma — Didiéni durch das Unternehmen stark in Verzug geraten waren, genehmigte die Bauaufsicht eine Fristverlängerung von acht Monaten ohne Änderung des ursprünglichen Auftragspreises. Das Unternehmen machte jedoch nach Abschluss der Bauleistungen eine Rückforderung geltend, die sich auf die Kosten im Zusammenhang mit den gewährten Verlängerungen bezog.

4. Im Senegal gewährte die Bauaufsicht eine Fristverlängerung von vier-einhalb Monaten für die Durchführung einer behördlichen Anordnung betreffend die Straße Guéoul — Barale, ohne die finanziellen Auswirkungen zu regeln. Unter denselben Bedingungen wurde für die Straße Senoba — Ziguinchor eine Fristverlängerung von zwölf Monaten gewährt, aber in diesem Fall hat sich die Delegation geweigert, die Genehmigung für die Verlängerung zu erteilen und den EEF an der Finanzierung der finanziellen Auswirkungen dieser Verlängerung zu beteiligen.

5. In Tansania wurden für den Hafen von Sansibar neue Einheitspreise zwischen dem Vertreter der Bauaufsicht und dem Unternehmen so ausgehandelt, dass der Preis des Auftrags in keiner Weise mehr dem ursprünglichen Wettbewerbspreis entspricht. Bei den städtischen Verkehrswegen von Mwanza akzeptierte der Bauherr die behördliche Anordnung zur Reduzierung der Tragschichten, meldete jedoch förmlich Vorbehalte in Bezug auf die Haltbarkeit der gemäß den geänderten Spezifikationen errichteten Bauwerke an. Für den Auftrag zum Schutz des Schienenweges Dar Es Salaam — Kigoma beantragte die Bauaufsicht Änderungen, die das Unternehmen bis Oktober 1997 beschäftigten, obwohl der Hauptteil der Bauarbeiten bereits im Dezember 1996 abgeschlossen war. Nach Abschluss des Auftrags machte das Unternehmen Rückforderungen zum Ausgleich für die entfallene Verwendung seines Baumaterials für die Dauer der Prüfung der Änderungsanträge geltend.

Unzulängliches Management im Hinblick auf Preisänderungen

22. Die Anwendung von Preisänderungsklauseln bereitet Schwierigkeiten, weil sie nicht hinreichend auf die Gegebenheiten der finanzierten Maßnahmen abgestimmt werden. Sie werden oft für jedes Land aus demselben Vertrag übernommen, und die Verfahren, die sich in anderen Ländern bewährt haben, werden nicht einmal geprüft, so dass von Vertrag zu Vertrag für ein und dieselbe Art von Bauleistungen unterschiedliche Preisänderungsklauseln angewandt werden. Wegen der auf den Einzelfall bezogenen Vorgehensweise werden in einigen Verträgen Formeln und Preisindexierungen zugrunde gelegt, in anderen die tatsächlich nachgewiesenen Kosten. Die aus den ermittelten Problemen gewonnene Erfahrung wird von der Kommission nicht zur Verbesserung und Standardisierung der Preisänderungsklauseln für alle Aufträge gleicher Art genutzt.

Kasten Nr. 5

Unzulängliches Management im Hinblick auf Preisänderungen

1. In Kamerun umfasste die im Auftrag für die Straße Bertou — Garoua Boulai enthaltene Preisänderungsformel nicht die für diese Art von Bauleistungen sehr wichtige Lieferung von Bitumen. Aufgrund einer unvorhersehbaren und außergewöhnlichen Preissteigerung dieses Produkts während der Ausführungsphase der Arbeiten hat das Unternehmen einen Antrag auf Änderung der vertraglichen Preisänderungsklausel eingereicht. Dieser Antrag wurde von der Bauaufsicht abgelehnt, aber nach Abschluss der Bauarbeiten in Form eines Rechtsbehelfs erneut eingereicht, denn diese Änderung entsprach fast 11 % des ursprünglichen Auftragspreises. Aufgrund dieses Problems wurden in Kamerun die Preisänderungsklauseln für die in Ausarbeitung befindlichen Straßenbauaufträge geändert und verbessert. Die gewonnenen Erfahrungen blieben jedoch aufgrund der nationalen Abgrenzung der Maßnahmen auf die jeweiligen Länder beschränkt.

2. Da auf Jamaika die Preisänderungsklausel für die geprüften Straßeninstandsetzungsaufträge in der Praxis nicht anwendbar war, wurde im Laufe der Ausführungsarbeiten von der Bauaufsicht eine pauschale Preisänderung von 20,4 % des Auftragspreises gewährt. Da die Berücksichtigung der Preisindexierung für Heizöl und Bitumen in keiner Relation zu den tatsächlichen Kosten stand, war diese Änderung für die Unternehmen von Vorteil.

3. In Tansania führten die verschiedenen Interpretationen der Preisänderungsklausel für Heizöl im Rahmen des Straßenbauauftrags Wazo Hill — Babamoyo zu Streitigkeiten, die dank der Vermittlung der Kommission zu einer gütlichen Einigung führten. Der Betrag der Änderung war jedoch nicht Gegenstand eines Abänderungsvertrags.

Uneinigkeit über die Leistungsprogramme

23. Bei fünf der geprüften Aufträge wurden die Arbeiten ohne ein von der Bauaufsicht genehmigtes Leistungsprogramm in die Wege geleitet, weil entweder der zu erreichende Präzisionsgrad fehlte und sie unrealistisch waren oder aber weil Uneinigkeit über die Allgemeinen Bedingungen bestand. Da sich die Vertragsparteien nicht über die Interpretation der Vertragsunterlagen einig waren, führte diese Situation, die gegen Artikel 17 der Allgemeinen Bedingungen für die Aufträge verstößt, zu Streitigkeiten. Darüber hinaus lassen sich die Bauleistungen der Unternehmen nicht so steuern, dass sie den Ausführungsplan strikt einhalten. Artikel 17 sieht auch keine Modalitäten zur Regelung einer derartigen Situation vor. Die Besonderen Bestimmungen erhalten in der Regel auch keine nützliche Klarstellung, so dass die Bauaufsicht und die Delegationen diese für die wirksame Durchführung der Maßnahmen nachteilige Situation ohne angemessene Reaktion fortbestehen lassen.

Verzögerter und unangemessener Umgang mit Rückforderungen

24. Die Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung der vom EEF finanzierten Bauaufträge enthalten Modalitäten für die Bearbeitung von zusätzlichen Zahlungsforderungen (Artikel 55) oder die Verlängerung der Ausführungsfrist (Artikel 35) sowie für die Regelung von Streitigkeiten (Artikel 68). Die Schlichtungs- und Schiedsverfahren sind hingegen in einer gesonderten Verordnung⁽¹⁾ für alle vom EEF finanzierten Aufträge gemäß Artikel 307 des vierten Abkommens von Lomé detailliert geregelt. Mithilfe der verschiedenen Regelwerke soll möglichst rasch im Anschluss an die eine Klage auslösenden Ereignisse eine gütliche Einigung bei den verschiedenen Arten von Klagen erzielt werden. Tabelle 3 zeigt die wichtigsten Klagen, die bei den geprüften Aufträgen Ende September 2002 noch anhängig waren. Für die Nichtanwendung der Vertragsbedingungen sind im Wesentlichen folgende Gründe verantwortlich:

- Die Bauaufsicht, die zugehörige technische Hilfe, die Delegationen und die zentralen Dienststellen der Kommission stellen manchmal alle Klagen bis zum Auftragsabschluss zurück, um sie dann zusammengefasst zu bearbeiten.
- Die erforderlichen Mittel und Kompetenzen zur Bearbeitung der Klagen werden meistens nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt, so dass einerseits die in der Verordnung vorgesehenen Beantwortungsfristen überschritten werden und andererseits das Unternehmen sich in seiner Position gestärkt sieht.
- Mit den Anträgen auf Verlängerung werden nicht gleichzeitig die finanziellen Konsequenzen der Fristverlängerung überprüft.
- Die Kapazität der zentralen Dienststellen der Kommission reicht für die Bearbeitung der ihnen vorgelegten Unterstützungsanträge zur Lösung von Streitfragen nicht aus.

Tabelle 3

Im September 2002 anhängige Hauptklagen (geprüfte Bauaufträge)

(Mio. EUR)

Auftrag	Datum der 1. Klage	Am 30.9.2002 eingereicherter Betrag	% des Anfangspreises
Kamerun, Straße Bertoua — Garoua Boulai	5.10.2001	7,4	13,4 %
Äthiopien, Straße Addis Abeba — Awassa	18.10.2000	22,1	56,0 %
Äthiopien, Straße Addis Abeba — Jima	4.10.2000	14,1	26,7 %
Mali, Straße Diéma — Didiéni	10.5.1999	12,8	119,4 %
Insgesamt		56,4	30,7 %

Quelle: Von den Auftragnehmern eingereichte Klagen.

⁽¹⁾ Verordnung für Schlichtungs- und Schiedsordnung für die vom EEF finanzierten Aufträge (Anhang V des Beschlusses Nr. 3/90 des AKP-EWG-Ministerrats vom 29. März 1990).

Kasten Nr. 6

Verzögerte und unangemessene Bearbeitung der Klagen

1. In Kamerun war die technische, administrative und finanzielle Verwaltung des Bauauftrags für die Straße Bertoua — Garoua effizient, weil alle Vertragsparteien die Ausführungsprobleme angemessen und rechtzeitig behandelt haben. Die beiden großen Probleme (Preis der Bitumen und in Regie ausgeführte Wartungsarbeiten), die von der Bauaufsicht und der Delegationen bis zum endgültigen Abschluss hinausgezögert wurden, führten letztendlich zu einer umfangreichen Klage.

2. In Äthiopien hat das Unternehmen als Vertragspartner Klage eingereicht, und bei zwei der drei Straßenbauaufträge sind die Verfahren noch nicht abgeschlossen. Die umfangreichste Klage, die im Oktober 2000 eingereicht wurde, betraf die Straße Addis Abeba — Awassa und entspricht mehr als der Hälfte des Anfangspreises des Auftrags; durch mehrere weitere schwebende Verfahren erhöht sich dieser Prozentsatz auf fast 70 %. Aufgrund der Unterbrechung der Bauleistungen im Juli 2000 macht die folgenschwerste Klage für die Straße Addis Abeba — Jima mehr als ein Viertel des ursprünglichen Auftragspreises aus.

3. Auf Jamaika hat die Unfähigkeit der Delegation, der Bauaufsicht und der technischen Hilfe, ihre Funktion gegenüber dem Unternehmen wahrzunehmen, das seinerseits seinen Pflichten bei den Wasseraufbereitungsaufträgen nicht ordnungsgemäß nachkam, zu einer Fülle von ungelösten Problemen und zu Misstrauen zwischen den Vertragsparteien geführt. Das Unternehmen hat insgesamt 94 und die Bauaufsicht 35 Klagen eingereicht. Abschließend kam es dann insgesamt zu einer gütlichen Einigung.

4. In Mali reichte das Unternehmen für die Straße Diéma — Didiéni im Mai 1999 eine Klage mit einer Forderung ein, die 121 % des ursprünglichen Auftragspreises entspricht. Die Kommission und die Bauaufsicht haben dieses Problem nicht mit der notwendigen Entschlossenheit und Zügigkeit behandelt. Im August 1999 nahmen sie zunächst eine sehr oberflächliche Evaluierung der Klage vor, dann bat im Mai 2000 der Auftraggeber die zentralen Dienststellen um Vermittlung. Die von der Kommission zehn Monate später beantragten Sachverständigen hatten ihre Analysen im Juni 2002 immer noch nicht abgeschlossen. Durch diese Verzögerungen wird natürlich die Position des Auftraggebers geschwächt.

5. In Senegal waren drei der geprüften Aufträge Gegenstand von Streitigkeiten; bei zweien dieser Aufträge wurde ein Schlichtungsverfahren eingeleitet. Der erlassene Schiedsspruch führte dazu, dass die Preise dieser Aufträge um etwa ein Drittel stiegen. Die nationale Verwaltung hat sich nicht entschieden genug an der Beilegung dieser Streitigkeiten beteiligt. Da die Kommission und die technische Hilfe ebenfalls in Verzug waren, konnte die Kundenpartei sich nicht effizient gegen die Anliegen der Unternehmen wehren, da diese über erfahrene und streitsüchtige juristische Dienste verfügten.

6. In Tansania hatte die Kommission drei Jahre nach Erstellung der Schlussabrechnung für den vom Gutachter bestätigten Auftrag zum Schutz des Schienenweges Dar Es Salaam — Kigoma noch nicht entschieden, ob der EEF die Kosten für die Klage gegen diese Rechnung übernehmen könnte. Bei den städtischen Straßen von Mwanza haben die Bauaufsicht und die Delegation nicht fristgerecht auf die Klagen des Unternehmens reagiert, so dass das Unternehmen eine Kündigung des Vertrags und Schadensersatz geltend machen konnte.

- a) In einigen Fällen war wegen Personalengpässen die erforderliche enge Überwachung nicht möglich.
- b) Die Delegationen messen der Erhöhung der zu finanzierenden Beträge zu große Bedeutung bei und erkennen nicht, dass finanzielle Probleme oft bereits bestehende Ausführungsprobleme widerspiegeln, wenn es bereits zu spät ist, angemessen darauf zu reagieren.
- c) Wenn eine oder mehrere Verwaltungsstellen ihre Aufgaben nicht vollständig erfüllten, wurde gegen diese Unzulänglichkeit nicht an geeigneter Stelle mit der gebotenen Entschiedenheit eingeschritten.

26. Viele der technischen oder organisatorischen Probleme sind in den einzelnen Ländern die gleichen, aber die Delegationen und die zuständigen nationalen Behörden nehmen die von ihren Amtskollegen ausgearbeiteten Lösungen nicht zur Kenntnis. Da die Delegationen in diesem Bereich von den zentralen Dienststellen keinerlei systematische Unterstützung erhalten (siehe Ziffer 28), können sie Artikel 287 des vierten Abkommens von Lomé nicht in die Tat umsetzen, wonach bei der Prüfung der Projekte den Erfahrungen, die mit ähnlichen Maßnahmen gesammelt wurden, sowie den Ergebnissen von Studien, die bereits zu ähnlichen Projekten oder Programmen durchgeführt wurden, Rechnung getragen wird.

27. Die von den Delegationen durchgeführten Prüfungen anhand der Auszahlungsanordnungen sind nicht geeignet, Probleme im Rahmen der tatsächlich erbrachten Leistung oder der Übereinstimmung mit den Verträgen zu ermitteln. Diese Probleme werden in der Tat erst bei den Prüfungen durch die Bauaufsicht oder die zugehörige technische Hilfe bzw. anhand der Bescheinigungen, die sie den Delegationen mit den Zahlungsanträgen einreichen, festgestellt.

Kasten Nr. 7

Rolle der Delegationen

1. In Äthiopien verfügt die Delegation seit mehreren Jahren über zwei Ingenieure. Die unterschiedlichen Auffassungen der Behörden und der Kommission bezüglich der Verwaltungsverfahren für die vom EEF finanzierten Aufträge sowie der Umfang der Probleme bei der Konzeption und Ausführung der Straßenbauaufträge wurden bis 2002 in den Berichten der Delegation und des nationalen Anweisungsbefugten unterschätzt. Beim Bau eines Schulgebäudes in Awassa wurde aufgrund der Unvereinbarkeit der vom Erziehungsministerium angewandten Verwaltungsverfahren mit den von der Kommission geforderten Verfahren anlässlich der endgültigen Zahlung von der Kommission aus verwaltungstechnischen Gründen ein „Stopp“ verhängt, und dies zulasten des kleinen Unternehmens, das für die Ausführung der Bauleistungen zuständig war. Die Delegation hatte die Zwischenrechnungen angenommen, ohne darauf hinzuweisen, dass aufgrund einer Übergangssituation offensichtlich erforderlich gewordene Änderungen genehmigt werden müssen.

2. Auf Jamaika verfügte die Delegation für die Überwachung der Infrastrukturprojekte erst ab Januar 2001 über einen erfahrenen Ingenieur. Während der schwierigen Durchführung der geprüften Projekte war die Dienststelle entweder vakant (1998) oder mit Personal besetzt, das für andere Fachgebiete kompetent war.

Verwaltungsmaßnahmen**Rolle der Delegationen**

25. Die Delegationen konnten ihre Verpflichtung, Folgemaßnahmen durchzuführen, insbesondere aus folgenden Gründen nicht immer erfüllen:

3. Auf Madagaskar wurden die Provinzschlachthöfe betreffende Bauarbeiten aufgrund von Sparmaßnahmen nicht von einer spezialisierten technischen Hilfe unterstützt. Die Delegation nahm überhaupt keine Überwachung an Ort und Stelle vor. Bei einer Prüfung wurde ein Baufortschritt in der Größenordnung von 38 % festgestellt, der weit hinter den Angaben in den während der Bauausführung erstellten Berichten über den Stand der Arbeiten zurückblieb. Ebenso wurde festgestellt, dass die bereits in Höhe von 60 % des Auftrages geleisteten Zahlungen viel zu hoch waren. Der Auftraggeber hat nun Schwierigkeiten, seine zu viel gezahlten Beträge wieder einzuziehen, da der Vertrag im September 2000 wegen mangelhafter Ausführung gekündigt wurde.

4. In Mali verfügte die Delegation erst seit 1998 über einen Ingenieur zur Begleitung der Infrastrukturprojekte. Die Arbeitsüberlastung spiegelte sich in der verzögerten Reaktion auf die auftretenden Probleme wider. Im Rahmen der Dekonzentration wurde die betreffende Einheit Mitte 2002 auf drei Personen erweitert.

5. Im Senegal konnte die Delegation bis September 2001 keine gründliche Überwachung der Infrastrukturprojekte vornehmen. Im Jahr 1999 verweigerte sie die Bürgschaft für eine wichtige behördliche Anordnung für die Straße Senoba — Ziguinchor, da sie nicht in der Lage war, die Begründetheit zu beurteilen. Im Zuge der sich entwickelnden Streitigkeiten mit den Unternehmen, die mit der Durchführung der geprüften Bauarbeiten beauftragt waren, nahm sie eine passive Haltung ein. Im Rahmen der Dekonzentration wurde die betreffende Einheit Anfang 2002 aufgestockt.

6. In Tansania verfügte die Delegation seit April 2001 nur über einen einzigen technischen Berater zur Überwachung von 20 Infrastrukturprojekten für insgesamt 40 Aufträge. Unter diesen Umständen konnte das dem technischen Berater in seiner Aufgabenbeschreibung vorgegebene Ziel, die Leitung für alle finanziellen und technischen Aspekte der Projekte zu gewährleisten, nicht erreicht werden. Für die städtischen Straßen von Mwanza war der dem Vertragspartner geleistete Vorschuss von 20 % höher als der belegte Kaufpreis des Materials, was gegen Artikel 46 der Allgemeinen Bedingungen für die Aufträge verstößt. Verwaltungsausgaben des Arbeitsministeriums wurden ohne Beleg zulasten des Auftrags verbucht und vom Vertragspartner mit einer Gewinnspanne von 25 % erneut in Rechnung gestellt.

Rolle der zentralen Dienststellen

28. Die geografisch aufgeteilten und zur Unterstützung der Maßnahmen eingesetzten zentralen Dienststellen arbeiten zu sehr von der Realität entfernt und stellen nicht die Kernfragen heraus, auf die sich die wenigen bei der Kommission und in den Delegationen verfügbaren Spezialisten in erster Linie konzentrieren müssen. Zudem können die nach Abschluss des Projektes durchzuführenden Evaluierungen lange hinausgezögert werden, wenn die Erledigung zweitrangiger Aspekte des Projektes abgewartet wird. Die Informationen aus den Problemstellungen, den technischen Prüfungen, den Bewertungs- und Voruntersuchungsberichten werden nicht gesammelt und an alle zuständigen Verwaltungsstellen weitergeleitet. Die Effizienz der Delegationen wird somit durch das Fehlen einer solchen sektoralen Expertise eingeschränkt. Diese müsste im Grunde dem Auftrag und der Größe der Kommission gerecht und zum Nutzen aller Bediensteten in allen Ländern eingesetzt werden.

29. Allein der Bau der Straße Bertoua — Garoua Boulai im Kamerun ist ein gutes Beispiel dafür, wie viele wichtige Punkte für eine effiziente Konzeption und Ausführung von Straßenbauarbeiten bei zahlreichen vom EEF oder EU-Haushalt finanzierten Projekten dieser Art erfolgreich berücksichtigt werden könnten:

- a) der Mehrwert einer angemessenen und rechtzeitigen Inanspruchnahme von regelmäßigen technischen Prüfungen und punktuell von technischen Experten in Ergänzung zu den Prüfbesuchen, z. B. in Bezug auf die Fahrbahn, die Streitigkeiten, die Zusammensetzung der Mischgutarten;
- b) die Notwendigkeit einer korrekten Berechnung der Tragfähigkeit von Bodenschichten mit unterschiedlichem Feuchtigkeitsgrad;
- c) die Zweckmäßigkeit von Radarmessungen zur Prüfung der Dicke der Tragschicht entweder bei der vorläufigen Abnahme oder im Laufe der Bauarbeiten, aber vor dem Verlegen der Verschleißschicht;
- d) die Notwendigkeit, Durchführungs- und Kontrollmaßnahmen vorzugeben, die auf die niedrigen Toleranzwerte in der Spezifikation für die Fahrbahndeckenschicht abgestimmt sind;
- e) die Sensibilität der Preisentwicklung und die Umweltauswirkungen von technischen Vorgaben oder von Parametern für die Trassengestaltung, die manchmal in der Vielzahl der Spezifikationen untergehen, z. B. die Entwurfsgeschwindigkeit, die Breite der überbauten Fläche, das Gefälle oder die Abflussgeschwindigkeit, die einen betonierten Abzugsgraben erfordern, die Höhe der Straße.

30. Die von den zentralen Dienststellen zur Verfügung gestellten Leitlinien und Unterstützungsmaßnahmen konzentrieren sich auf die Vorbereitung und den Abschluss der Aufträge und schließlich auf die finanzielle Ausführung. Sie gehen nur ungenügend auf die effiziente Ausführung in einem so schwierigen und komplexen Bereich wie den Infrastrukturprojekten ein, der in den Zuständigkeitsbereich einer jeden Delegation und eines jeden Landes fällt und zu sehr von den Erfahrungen und Fähigkeiten der zur Verfügung stehenden Bediensteten abhängt. Die Delegationen verfügen weder über präzise Aufgabenbeschreibungen noch über Führungstabellen (leader boards), mit denen sie eine optimale Zuweisung ihrer Ressourcen für die Prüfung der Projekte erreichen könnten. Die sinnvolle Praxis der Nichtablehnung von behördlichen Anordnungen, die empirisch von einigen Delegationen angewandt wird, wurde nicht in die Verfahren der Kommission aufgenommen.

31. Die zentralen Dienststellen erfassen die Probleme nicht, die mit den Beratern und den Unternehmen für öffentliche Arbeiten auftreten, so dass die in den Allgemeinen Bedingungen vorgesehenen Ausschlussklauseln nur schwer anwendbar sind.

32. Das Referat, das bei Streitigkeiten für die Kommission vermitteln soll, verfügt nicht über das nötige Personal, um zufrieden stellend auf die zahlreichen Fragen in Bezug auf die Bauaufträge antworten zu können. Es bietet nur Unterstützung an, wenn eine Vermittlung von einem betroffenen AKP-Staat beantragt wird. Ende September 2002 war ihm nur eine der vier in Tabelle 3 aufgeführten Klagen bekannt.

33. Anhand der Buchungs- und Verwaltungssysteme der Kommission kann der Stand der vom EEF finanzierten Bauaufträge nicht genau ermittelt werden:

- a) Viele Aufträge sind auf mehrere Buchungsstellen aufgegliedert, ohne dass der Zusammenhang der betreffenden Konten erkennbar oder eine auftragsbezogene Zusammenstellung möglich wäre.
- b) Die vom EEF finanzierten Bauaufträge im Rahmen von Leistungsprogramm-Voranschlägen werden nicht erfasst.
- c) Der Gegenstand des Auftrags wird nicht immer erfasst, ebenso wenig die Art der Arbeiten und der betreffenden Infrastruktur.
- d) Der anfangs verbuchte Betrag entspricht nicht dem Betrag zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses. Er umfasst auch die vom Anweisungsbefugten vorgenommenen Rückstellungen, so dass die Entwicklung des Auftragspreises nur anhand der Buchungsbelege geprüft und analysiert werden kann.
- e) Die Schätzbeträge der Endkosten und die finanziellen Rückforderungen werden nicht erfasst.

Technische Hilfe

34. Die Regelwerke zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung der vom EEF finanzierten Aufträge sind aufgrund der Vielzahl von Akteuren und der komplexen Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen in der Anwendung sehr unzuverlässig. Im Rahmen der spezifischen Gegebenheiten ist eine dem Bedarf eines jeden Landes angepasste Strategie für die Inanspruchnahme der technischen Hilfe erforderlich, damit sie das Instrumentarium des EEF, wie z. B. in Kamerun, als Kunde gegenüber den leistungserbringenden Unternehmen wirksam zur Geltung bringen kann. Wenn die Kommission und die nationalen Behörden weder eine ordnungsgemäße Abwicklung der Maßnahmen gewährleisten noch eine sinnvolle Straffung bei der schwachen Vernetzung der Maßnahmen vereinbaren können, verlieren die Investitionen in die Projektstudien und die Unterstützung bei der Überwachung an Wirksamkeit und Effizienz, wie das in Äthiopien der Fall war. Nach Artikel 275 des Abkommens von Lomé wird die technische Hilfe nur auf Antrag des betreffenden AKP-Staates bereitgestellt. Bei der Prüfung der Programme wird aber auch den Sachzwängen hinsichtlich des einheimischen menschlichen Potentials gebührend Rechnung getragen und für eine Strategie zur besseren Nutzung dieses Potentials gesorgt. Die Finanzierungsabkommen sind in diesem Punkt nicht explizit genug.

Kasten Nr. 8

Technische Hilfe

1. In Kamerun ermöglichten Synergieeffekte im Rahmen der Zuständigkeiten des Ingenieurs der Delegation und der beim Auftraggeber eingerichteten Koordinierungseinheit für regionale Straßenbauprojekte bei der Straße Bertoua — Garoua Boulai den reibungslosen Ablauf des Verfahrens mit Nichtablehnung der behördlichen Anordnungen, eine rechtzeitige Reaktion auf Ausführungsprobleme und die rechtzeitige punktuelle Inanspruchnahme von Sachverständigen, die effiziente Durchführung von regelmäßigen Prüfungen, die angemessene Ablehnung der Forderungen des Unternehmens und schließlich den Aufbau einer konstruktiven Partnerschaft mit dem Unternehmen. Darüber hinaus scheint die Weitergabe der Erfahrung zur Konzeption weiterer Projekte im Land sichergestellt, und die Begleitmaßnahmen waren Gegenstand einer aufmerksamen Überwachung.

2. In Äthiopien war die technische Hilfe bei der Bauaufsicht — unrealistischerweise — gleichzeitig mit horizontalen Aufgaben zur Aufstockung der Kapazitäten und mit operationellen Aufgaben der Auftragsabwicklung beauftragt. Daher konnte sie die zahlreichen Konzeptions- und Ausführungsprobleme im Zusammenhang mit den vom EEF finanzierten Aufträgen nicht lösen. Durch die Weigerung des Auftraggebers, der Kommission die ihr zustehende Einsicht in die Ausführung der Aufträge zu gewähren, und durch die Verlängerung der Zahlungsfristen wurde die Effizienz der Kontrollbüros, die mit der Unterstützung der Ausführungsüberwachung bei den einzelnen Aufträgen beauftragt waren, stark geschmälert; sie wurden dadurch auch kaum motiviert, sich in das Verwaltungssystem zu integrieren.

3. Auf Jamaika ist es der Kommission, dem Auftraggeber und der Bauaufsicht nicht gelungen, die Ausführung der geprüften Projekte in den Griff zu bekommen. Für die Straßenbauarbeiten wurden die Mittel für die technische Hilfe nicht aufgestockt, um die Frage der Preisänderungen bearbeiten zu können. Bei den Aufträgen für die Wasseraufbereitungsanlagen in Negril und Ocho Rios führten die Mängel in der Vertragsabwicklung dazu, dass die Überwachungskosten zulasten des EEF von einer Million Euro auf 4,1 Millionen Euro anstiegen. Diese Zunahme um 300 % verstößt gegen die internen Regeln, die Änderungen in Bau- und Dienstleistungsaufträgen auf 50 % ihres ursprünglichen Betrags begrenzen.

4. In Mali wurde der Vertrag zur Unterstützung der Überwachung für die Straße Diéma — Didiéni erst sieben Monate nach Beginn der Bauarbeiten abgeschlossen, und es folgten fünf Leiter der Bauaufsicht nacheinander. Die Klagen des Unternehmens wurden qualitativ unzureichend analysiert.

5. Im Senegal wurden für die bei mehreren geprüften Aufträgen festgestellten Mängel bei der Überwachungsunterstützung keinerlei Maßnahmen ergriffen. Bei der Straße Mékhé — Saint Louis häuften sich die Verzögerungen bei der Erstellung der Abrechnungen, der Lage- und Planungsberichte und des Bautagebuchs. Da der Dienstleistungsvertrag abgelaufen war, wurde für die Überwachung der abschließenden Bauarbeiten und für die endgültige Abnahme keine technische Hilfe mehr zur Verfügung gestellt. Bei der Straße Senoba — Ziguinchor folgten drei Leiter der Bauaufsicht nacheinander, der Abschlussbericht war unvollständig, die Unterschiede zwischen den veranschlagten und den berechneten Mengen blieben ungeklärt und die Analyse der Klagen des Unternehmens waren unzulänglich. Für die Straße Guéoul — Louga konnte die Analyse der Klagen des Unternehmens nicht verwertet werden, da sie keine Zahlen enthielt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Gesamtbewertung

35. Die vom EEF finanzierten Bauwerke leisten im Allgemeinen einen wesentlichen und sachdienlichen Beitrag für die nationalen Strategien der Infrastrukturentwicklung. Ausführung, Kosten und Fristen weichen jedoch allzu oft und zu weit von den ursprünglichen Auftragsbestimmungen ab. Auch wenn bei dieser Art von Projekten immer Änderungen und unvorhersehbare Ereignisse eintreten, stellt der Hof doch fest, dass mit dem für die Abwicklung der Maßnahmen zur Überwachung der vertragsgemäßen Auftragsausführung bestehenden Instrumentarium die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht sichergestellt werden kann, wenn erhebliche Änderungen an der Konzeption und am Umfang der Bauarbeiten vorgenommen werden (siehe Ziffern 8-10).

36. Unzulänglichkeiten und Fehler in den Projektstudien für die Konzeption und die Ausführung der Arbeiten sind Ursache für viele der festgestellten Abweichungen. Das Fehlen einer Qualitätskontrolle bei Projektstudien führt dazu, dass bei zu vielen Aufträgen fehlerhafte und unrealistische Allgemeine Bedingungen vorgegeben werden (siehe Ziffern 13-20). Die zentralen Dienststellen und die Delegationen der Kommission sowie die zuständigen nationalen Verwaltungsstellen gehen bei der Anwendung der Ausführungsmaßnahmen allzu oft nicht entschieden genug vor. Daraufhin können sich die Unternehmen ihrer Verantwortung entziehen, indem sie bei umfangreichen Änderungen die Wettbewerbspreise infrage stellen. Das für die Abwicklung normaler Bauaufträge bestehende Ausführungsinstrumentarium erweist sich in solchen Fällen als unzulänglich (siehe Ziffern 21-25 und 32). Die Strategie für die Inanspruchnahme der technischen Hilfe ermöglicht es nicht immer, die schwache Vernetzung der Maßnahmen im jeweiligen Land zu straffen (siehe Ziffer 34).

37. Zahlreiche Ausführungsprobleme wiederholen sich von Auftrag zu Auftrag und von Land zu Land. Die zentralen Dienststellen sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen und den Delegationen sind leider nicht in der Lage, aus den sektoralen Erfahrungen Nutzen für alle vom EEF finanzierten Bauaufträge zu ziehen, wodurch den Maßnahmen der Kommission ein Teil ihres Mehrwertes entzogen wird. Die Kernelemente, auf die sich die Überwachung der Projekte stützen sollte, sind nicht klar definiert, und die Überwachung ist zu sehr auf die formelle Genehmigung der Zahlungen konzentriert (siehe Ziffern 26-30). Vertragspartner, die mangelhafte Leistungen erbringen, werden nicht ermittelt und angemessen überwacht (siehe Ziffer 14 und 31). Die Informationen und die Buchungs- und Verwaltungssysteme sind nicht für eine gründliche Überwachung der technischen und finanziellen Ausführung der Projekte geeignet (siehe Ziffer 33).

Empfehlungen zu den Projektstudien und Ausschreibungsunterlagen

Empfehlung Nr. 1

38. Für Projektstudien sollte die Qualitätskontrolle verschärft werden; die Studienbüros sollten für professionelle Mängel zur Verantwortung gezogen werden.

Die Qualitätskontrolle sollte folgende Punkte umfassen:

- Festlegung des Genauigkeitsgrads der Projektstudie und der vor der Ausführung erforderlich gewordenen Zusatzuntersuchungen;
- angemessene Mittelzuweisung für Projektstudien und Bauarbeiten sowie für Interventionen von Sachverständigen des AKP-Staates;
- Fehler und Versäumnisse sowie Zuverlässigkeit des Mengenansatzes; eine Fehlertoleranz von 10 % könnte festgelegt werden;
- Kohärenz der Projektstudien für ein und dasselbe Projekt;
- Preisänderungsklauseln und Präzisierung der Allgemeinen Bedingungen durch Sonderklauseln, insbesondere im Hinblick auf die Beilegung von Streitigkeiten;

Einbeziehung der Verantwortung der Studienbüros, die auf einer detaillierten Umsetzung von Artikel 14 Absatz 5 und Artikel 17 Absatz 3 der Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung der Dienstleistungsaufträge beruht. Zusätzlich zu dem in den Angeboten vorzusehenden Präzisionsgrad für die Projektstudien und die örtlichen Erhebungen müssten Sicherheiten für die Genauigkeit der in den Ausschreibungsunterlagen ausgewiesenen Mengen und Methoden verlangt werden. Diese Sicherheiten würden dazu beitragen, dass nicht Angebote mit unzureichender Mittelausstattung ausgewählt werden.

Empfehlungen zu den Änderungen während der Bauausführung

Empfehlung Nr. 2

39. Die behördlichen Anordnungen sollten immer eine bezifferte Bewertung ihrer quantitativen und finanziellen Auswirkungen enthalten. Änderungen, die eine Verringerung des Umfangs oder eine Absenkung der Qualitätsanforderungen bei den Bauwerken nach sich ziehen, sollten Gegenstand einer begründeten Genehmigung sein.

Die Mengenangaben sollten sich nicht nur auf die unmittelbar betroffenen Positionen des Mengenansatzes beziehen, sondern ebenfalls auf die anderen Posten und auf die Dauer der Bauarbeiten.

Qualitäts- oder Preisabsenkungen sollten insbesondere dann nicht einfach als Einsparungen betrachtet werden, wenn sie lediglich unerwartete zusätzliche Kosten kompensieren sollen. Die Analyse sollte folgende Punkte beinhalten:

- eine mögliche Änderung der Preisstruktur zugunsten des Auftragnehmers;
- die Auswirkungen auf die Lebensdauer der Bauwerke;
- alternative Möglichkeiten, die Mittelausstattung des Projektes zu erhöhen.

Empfehlung Nr. 3

40. Die Bauaufsicht müsste zuständige Stellen sofort benachrichtigen, um Ausführungsprobleme umgehend lösen zu können. Die bestehende Praxis, Klagen erst nach Abschluss des Auftrags zu bearbeiten, sollte aufgegeben werden.

Wenn Ausführungsprobleme auftreten, sollte die Bauaufsicht sofort die erforderlichen Gutachten zur Beurteilung der Probleme erstellen lassen, um dafür sachkompetente Lösungen finden zu können.

Im Hinblick auf die Bearbeitung von Klagen oder Mitteilungen des Unternehmens über Vorfälle, die eine Klage auslösen können, sollten im Voraus für folgende Punkte Fristen festgelegt werden:

- Empfangsbescheinigung sowie Antrag auf Quantifizierung und Begründung durch den Gutachter;
- Vorlage von quantifizierten Angaben und Belegen durch das Unternehmen;
- Annahme oder Ablehnung durch den Gutachter auf der Grundlage von angemessenen Gutachten innerhalb der bewilligten Fristen.

Empfehlungen zu den Verwaltungsmaßnahmen**Empfehlung Nr. 4**

41. Mit der Dekonzentration der Verantwortung auf die Delegationen sollte eine Umstrukturierung einhergehen, die es den zentralen Dienststellen ermöglicht, die Delegationen durch sektorale Expertise zu unterstützen.

Bei der Organisation und Aufgabenzuweisung der zentralen Dienststellen sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Verzicht auf die geografische Aufteilung der zentralen Dienststellen zugunsten von Kompetenzteams, die für alle Projekte gleicher Art zuständig sind;
- Ausbau der Verwaltungsinstrumente der Delegation: Auflistung der Kernbereiche, auf die sich die Abwicklungsbemühungen konzentrieren sollen; Überwachung der Endkostenabschätzung, Führungstabellen (leader boards), Beispiele für die Interpretation der Allgemeinen Bedingungen und Erfassung der erforderlichen Informationen im Hinblick auf die Entwicklung der sektoralen Expertise bei der Kommission;
- Durchführung von Projektabschluss-Evaluierungen für alle größeren Projekte, sobald diese im Wesentlichen abgeschlossen sind.

Die folgenden Informationen müssten bei den Delegationen gesammelt und verbreitet werden:

- Leistungen der technischen Hilfe, der Beratungsunternehmen sowie der Unternehmen, die die Bauaufträge ausführen;
- Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Allgemeinen und Besonderen Bedingungen für die Aufträge, selbst wenn diese vor Ort gütlich beigelegt werden;
- Die wichtigsten entstandenen Ausführungsprobleme und dafür gefundene Lösungen;
- Strategie für die Inanspruchnahme der technischen Hilfe, die zum Zeitpunkt des Finanzierungsantrags bewertet werden sollte.

Empfehlung Nr. 5

42. Den Begleitmaßnahmen sollte größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da sie sich maßgeblich auf die Rentabilität und die Lebensdauer der Bauwerke auswirken.

Folgende Punkte sollten besser berücksichtigt werden:

- die Sachzwänge der Überwachung und Wartung bei kleineren oder geografisch gestreuten Projekten;
- Einhaltung und Kontrolle der zulässigen Achslast für Straßen, Maßnahmen im Rahmen der Tarifpolitik und des Anschlusses an Wasseraufbereitungsanlagen;
- Möglichkeit einer Partnerschaft mit den Unternehmen in Form eines kombinierten Straßenbau- und Wartungsauftrags.

Empfehlung Nr. 6

43. Die seit März 1990 nicht überarbeiteten Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung von Bauaufträgen sollten im Lichte der gesammelten Erfahrungen überprüft werden.

Folgenden Punkten sollte besondere Aufmerksamkeit zukommen:

- Flankierend zu der Zahlung der Vorschüsse, die den Beginn der Arbeiten und die Bereitstellung des Materials ermöglichen, sollte die Bereitstellung förmlich überwacht werden; bei Nichteinhaltung der vorgesehenen Fristen für die Bereitstellung sollten finanzielle Sanktionen verhängt werden.
- Im Zusammenhang mit den Verzugsstrafen könnte auch ein Bonus für die Einhaltung oder Verkürzung der Fristen vorgesehen werden.
- Bei Nichtzustandekommen einer Einigung über das Leistungsprogramm sollten Konsequenzen vorgesehen werden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 8. Mai 2003 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

ANHANG I

Vom sechsten, siebten und achten EEF finanzierte Bauaufträge

(Mio. EUR)

Staaten	Erfasste Aufträge	Zahlungen
Angola	48,36	38,52
Antigua und Barbuda	4,64	4,64
Bahamas	6,97	6,97
Barbados	32,31	30,53
Belize	23,12	23,12
Benin	189,77	126,13
Botsuana	23,61	23,36
Burkina Faso	212,89	139,66
Burundi	75,76	73,27
Kamerun	164,57	141,49
Kap Verde	28,84	27,90
Komoren	22,99	22,93
Kongo (Brazzaville)	27,92	27,64
Regionale Zusammenarbeit	0,00	0,00
Elfenbeinküste	19,90	19,75
Djibouti	16,39	16,03
Eritrea	17,35	7,38
Äthiopien	163,94	92,84
Fidschi	14,48	14,48
Gabun	45,14	44,66
Gambia	6,20	6,20
Ghana	82,64	69,52
Grenada	0,43	0,43
Guinea	187,21	122,49
Äquatorialguinea	7,81	6,29
Guinea-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Häiti	56,33	34,00
Jamaika	63,78	61,65
Kenia	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesotho	52,39	44,85
Liberia	3,00	2,74
Madagaskar	116,67	113,29
Malawi	145,80	128,55
Mali	171,12	117,21
Mauritius	41,04	36,34
Mauretanien	90,57	72,63
Mosambik	133,51	110,26
Namibia	33,38	31,77
Niger	134,20	112,03
Nigeria	58,70	58,04
Uganda	103,95	101,19
Papua-Neuguinea	53,35	53,30
Demokratische Republik Kongo	43,85	39,24

	(Mio. EUR)	
Zentralafrikanische Republik	83,77	83,56
Dominikanische Republik	30,67	20,33
Ruanda	63,30	58,03
St. Christoph und Nevis	7,92	7,91
St. Vincent und die Grenadinen	7,09	7,09
St. Lucia	2,61	2,61
Salomonen	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
São Tomé und Príncipe	10,86	8,96
Senegal	147,05	117,87
Seychellen	6,97	6,92
Sierra Leone	37,27	35,52
Somalia	3,49	3,31
Sudan	7,38	7,38
Suriname	12,90	12,79
Swasiland	23,74	23,68
Tansania	233,71	211,60
Tschad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad und Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Sambia	89,54	75,67
Simbabwe	15,49	15,36
Afrika, Karibik und Pazifik insgesamt	3 818,03	3 147,83
Anguilla	1,55	1,55
Niederländische Antillen	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Caymaninseln	1,49	1,49
Jungferninseln	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Neukaledonien	10,07	9,18
Französisch-Polynesien	13,37	10,31
St. Pierre und Miquelon	2,60	2,60
St. Helena	1,39	1,39
Turks und Caicos	4,76	4,76
Wallis und Futuna	0,55	0,55
Überseeische Länder insgesamt	63,72	59,72
Erfasste Bauaufträge insgesamt	3 881,74	3 207,55
6., 7. und 8. EEF insgesamt	23 598,14	20 610,88
Anteil der erfassten Aufträge	16 %	16 %

Quelle: Unterlagen der Kommission vom 30. September 2002, die für die Zuweisung der regionalen Projekte an die Empfängerländer überarbeitet wurden.

Die im Rahmen dieses Berichts geprüften Verträge beziehen sich auf die fett gedruckten Länder (siehe Anhang II).

ANHANG II

Geprüfte Bauaufträge

(Mio. EUR)

Buchungsnummer	Beschreibung	Zeitpunkt des Auftrags	Ursprünglicher Auftragspreis ohne Provision	Am 30.9.2002 gebundener Mittelbetrag	Am 30.9.2002 ausgezahlter Mittelbetrag	Erfasste Bauaufträge insgesamt	% geprüft
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Straße Yaoundé— Ayos	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 bis 15 7 CM 50 2, 50 3	Straße Bertoua — Garoua Boulai	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Schutz, Sanierung, Stadt Kousseri	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Straßenetz, Stadt Kousseri	06/97	2,3	2,4	2,4		
Zwischensumme Kamerun	4		124,3	141,6	133,1	164,6	86 %
7 ET 93 1, 94 1	Straße Addis Abbeba — Modjo — Awasa	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Straße Addis Abbeba — Jimma	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Straße Addis Abbeba — Woldyia Lot 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Schulgebäude vom Agrarlyceum von Awassa	10/99	0,2	0,2	0,2		
Zwischensumme Äthiopien	4		128,2	157,6	87,7	163,9	96 %
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Straße Papine — Buff Bay	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Straße Chovey — High- gate, Port Maria — Water Valley	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Straße Highgate — Richmond, Highgate — Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 und 3, 24 1 und 2	Sanierungsarbeiten Negril und Ocho Rios	05/94	26,4	32,0	29,7		
Zwischensumme Jamaika	4		38,1	47,0	44,5	63,8	74 %
7 MAG 33 2	Nationalstraße 4 und Brücke über Kamolandny	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Provinzschlachthöfe	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Provinzflughäfen	10/97	6,6	7,2	7,2		
Zwischensumme Madagaskar	3		22,4	34,2	33,2	116,7	29 %
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Straße Segou — Faramana	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Unbefestigte Straße Diéma — Didieni	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Straße Ouan — Severe	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Straße Sévaré— Bandiagara	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Straße Miyou — Macina	05/00	3,9	4,5	3,9		
Zwischensumme Mali	5		34,1	39,5	36,2	171,1	23 %
7 SE 1 3	Straße Guéoul — Barale	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Straße Meckhe — St Louis	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Straße Nioro du Rip — Keur Ayib	12/95	2,0	2,6	2,6		

(Mio. EUR)

7 SE 1 6	Straße Senoba — Ziguinchor	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Sanierungsarbeiten Pikine (St Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
Zwischensumme Senegal	5		32,6	38,9	32,2	147,0	26 %
5 TA 42, 6 TA 11 1	Hafen von Sansibar (Anfang 5. EEF)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Straßen von Mwanza	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Schutz gegen Überschwemmungen	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Instandsetzung der Straße Dar Es Salaam	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Straße von Bagamoya (ohne die von Italien bilateral finanzierten Bau- arbeiten)	04/96	1,3	2,0	1,8		
Zwischensumme Tansania	5		41,8	60,5	44,1	233,7	26 %
Insgesamt	30		421,7	519,3	411,0	1 060,8	49 %
Prüfungsbereich				13 %	13 %	27 %	
Erfasste Aufträge im Rahmen des sechsten, siebten und achten EEF insgesamt				3 881,7	3 207,6	3 881,7	

Quelle: Aufträge und Haushaltsrechnung der Kommission zum 30. September 2002.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission begrüßt die vom Rechnungshof vorgenommene Prüfung der Probleme, die bei einigen Bauaufträgen aufgetreten sind, sowie die Vorschläge für etwaige Vorbeugungsmaßnahmen. Die Schwerpunktsetzung auf Risikobereichen trägt dazu bei, die Aspekte zu ermitteln, die auf breiter Ebene in Angriff zu nehmen sind. Die Kommission ist nicht der einzige Geber, der Infrastrukturprojekte in AKP-Länder finanziert, und andere Geber wurden mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert.

Mit den in den letzten Jahren angenommenen Verfahren, vor allem den 1996 veröffentlichten Leitlinien für den Verkehrssektor und der 2000 erfolgten Überarbeitung der Ausschreibungsverfahren, hat die Kommission diese Probleme bereits in Angriff genommen. Nun will die Kommission sicherstellen, dass Projektstudien durchgeführt werden, bevor die Finanzierung der Bauaufträge beschlossen wird, und sie geht davon aus, dass dies weiter zur Bewältigung der aufgezeigten Probleme beitragen wird.

II. Bei der Evaluierung ihrer Programme im Verkehrssektor kam die Kommission 1994 zu dem Schluss, dass zur Errichtung nachhaltiger Straßennetze ein sektoraler Ansatz erforderlich ist, und diese Strategie wurde in Partnerschaft mit anderen Gebern und insbesondere den Mitgliedstaaten und der Weltbank weiterentwickelt.

Die Kommission hat in den letzten Jahren verbesserte Vorgehensweisen zur Lösung von Problemen bei Bauverzögerungen angenommen. Dadurch, dass die Planung abgeschlossen sein muss, bevor Bauaufträge erteilt werden, und dass die Planungsbüros die Bauarbeiten auch leiten, wird die Quote technischer, finanzieller und administrativer Probleme deutlich gesenkt. Parallel hierzu werden seit Mitte der 90er Jahre Schulungsprogramme für Kommissionsbedienstete in den Bereichen Sektorpolitik und Projektmanagement durchgeführt. Inzwischen ist das Verständnis der vom Rechnungshof in seinem Prüfungsbericht aufgezeigten Probleme weitaus besser.

Es sollte hervorgehoben werden, dass den Behörden der AKP-Länder bei der Verwaltung der Projektdurchführung sowie dabei, nach der Vervollendung der Bauarbeiten Maßnahmen zur Instandhaltung der Infrastruktur sicherzustellen, eine wichtige Rolle zukommt. Die Kommission unterstreicht, wie wichtig die Übertragung der verschiedenen Zuständigkeiten gemäß den Abkommen von Lomé und Cotonou auf die Behörden vor Ort ist. In einigen vom Rechnungshof aufgezeigten Fällen waren die Schwächen in der Projektplanung unmittelbar auf Studien zurückzuführen, an denen die Kommission nicht beteiligt war. Große Projekte dieser Art lassen sich im Vorhinein nicht perfekt planen, und viele Probleme sind nicht vorhersehbar. Zu einer fundierten Verwaltung gehört, ein Projekt erforderlichenfalls auf die kostenwirksamste Art zu ändern.

III. Trotz der technischen und finanziellen Probleme waren die geprüften Straßenbauprojekte wirtschaftliche Erfolge, da der Zugang zu lokalen Märkten verbessert und der Handel auf regionaler Ebene gefördert wurde. Aufgrund der Tatsache, dass das Aufgabenprofil der zentralen Dienststellen der Kommission derzeit überarbeitet wird, können sie sicherstellen, dass in den verschiedenen Ländern rasch die geeignetsten Vorgehensweisen angenommen werden. Außerdem wird das Personal turnusmäßig

zwischen Brüssel und den Delegationen in den AKP-Ländern versetzt, und die Zahl der Mitarbeiter in den Delegationen wird im Rahmen der Dekonzentration kontinuierlich aufgestockt.

- IV. a) Die Verfahren der Kommission für die Vergabe von Beraterverträgen wurden 2000 im Interesse einer besseren Qualität und Effizienz vollständig überarbeitet. Der Auftraggeber (in der Regel die Regierung) ist dafür zuständig, bei Fahrlässigkeit gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.
- b) Die Kommission prüft bereits die vom Rechnungshof aufgeführten Fälle, in denen der Auftragnehmer während der Ausführung Abweichungen vom ursprünglichen Vertrag beantragt. Sie wird versuchen sicherzustellen, dass den vorhandenen Leitlinien für die Begründung im Rahmen der jeweiligen Prüfung uneingeschränkt gefolgt wird.
- c) Die im Februar 2003 beschlossene Umstrukturierung wird zurzeit durchgeführt.

EINLEITUNG

3. Es sollte hervorgehoben werden, dass den Behörden der AKP-Länder bei der Verwaltung der Projektdurchführung sowie dabei, nach der Vervollendung der Bauarbeiten Maßnahmen zur Instandhaltung der Infrastruktur sicherzustellen, eine wichtige Rolle zukommt. Die Kommission unterstreicht, wie wichtig die Übertragung der verschiedenen Zuständigkeiten gemäß den Abkommen von Lomé und Cotonou auf die Behörden vor Ort ist. In einigen vom Rechnungshof aufgezeigten Fällen waren die Schwächen in der Projektplanung unmittelbar auf Studien zurückzuführen, an denen die Kommission nicht beteiligt war.

6. Die Kommission räumt ein, dass dank der vom Rechnungshof ergriffenen Kontrollmaßnahme die wichtigsten Probleme bei der Ausführung der Bauaufträge festgestellt werden konnten. Sie stellt fest, dass im Rahmen der Prüfung die wirtschaftlichen Auswirkungen der Projekte nicht untersucht wurden.

ÜBERMÄSSIGE DIVERGENZEN ZWISCHEN BAUAUFTRÄGEN UND BAULEISTUNGEN

8. Nach Auffassung der Kommission stellt die Tatsache, dass die Bauleistungen in der Mehrzahl der Fälle zufrieden stellend ausgeführt wurden, ein positives Fazit und Ergebnis dar. Die geprüften Straßenbauprojekte waren wirtschaftlich gesehen erfolgreich, da durch sie der Zugang zu lokalen Märkten verbessert und der regionale Handel gefördert wurden. Sie gehören zu den seit Ende der 80er Jahre finanzierten Straßenbauprojekten von insgesamt rund 30 000 km, die für die betreffenden Ländern und Regionen von erheblichem Nutzen sind.

- b) Nach Auffassung der Kommission sind die technischen und finanziellen Risiken im Zusammenhang mit den Straßen Addis Abeba — Jima und Addis Abeba — Woldiya in Äthiopien begrenzt.
- c) Es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um aus den Erfahrungen mit dem Straßenbauprojekt Yaoundé—Ayos für das Folgeprojekt der Straße Bertoua — Garoua Boulai zu lernen: Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Projektplanung, rechtzeitige Feststellung und Lösung von Problemen bei der Bauausführung, Optimierung der Projektdurchführung. In Sansibar wurde die Hilfe vorübergehend ausgesetzt, inzwischen wird aber die Durchführung eines überarbeiteten Projekts geplant.

9. Bei der Entscheidungsfindung über einen Ausgleich der zusätzlichen Kosten durch Reduzierung oder Streichung bestimmter Bauleistungen muss den Kosten und dem Nutzen alternativer Lösungen Rechnung getragen werden, und ein solcher Ausgleich ist als solcher keine schwerwiegende Anomalie.

10. b) Bei einigen Projekten waren die höheren Kosten hauptsächlich auf die Festlegung höherer Anforderungen während der Bauausführung zurückzuführen.

Kasten 1 Nummer 1: Die Tatsache, dass für die Trassenverlängerung der Straße Addis Abeba — Modjo eine neue Durchführbarkeitsstudie geplant wird, bedeutet nicht, dass die ausgeführten Bauarbeiten den verkehrstechnischen Erfordernissen nicht hinreichend angepasst waren. Die Änderungen während der Bauausführung, vor allem die dritte Kriechspur, haben wesentlich zu einem praktisch unbehinderten Verkehrsfluss zu der vorgesehenen Geschwindigkeit beigetragen. Die neue Durchführbarkeitsstudie könnte im Gegenteil als rechtzeitige Planungsmaßnahme in einer sich weiterentwickelnden Situation betrachtet werden, da jegliche Bauarbeiten in Folge der Studie erst in acht bis zehn Jahren ausgeführt werden. Bis dahin wird das geprüfte Projekt bereits weit in der zweiten Durchführungsdekade sein und daher sein Ziel voll und ganz erreicht haben.

Kasten 1 Nummer 2 erster Gedankenstrich: Die Uferschutzwerke in der Stadt Kousseri in Kamerun sind nur an bestimmten Punkten nicht tief genug. Bisher wurden keine Stabilitätsprobleme gemeldet.

Kasten 1 Nummer 2 zweiter Gedankenstrich: Im Fall der drei Straßenbauaufträge in Jamaika war eine mögliche Lösung ohne Risiko aufgrund instabiler Böschungen nicht kostenwirksam. Das im Bericht des Rechnungshofes erwähnte Problem mit den Seitenstreifen beschränkte sich auf bestimmte Abschnitte der Straße. Die einzige Alternative hierzu war eine Reduzierung der Kilometerzahl. Diese Möglichkeit wurde verworfen, da sie zu einer permanenten Verkehrsunterbrechung geführt hätte.

Im Fall des Wasseraufbereitungsprojekts in Jamaika wurde im Rahmen der Ex-post-Evaluierung festgestellt, dass beide Wasseraufbereitungsanlagen ordnungsgemäß arbeiten und bisher in den drei Jahren seit der Inbetriebnahme nur sehr wenige Ausfälle zu verzeichnen waren.

Für den Hafen von Sansibar wird derzeit die Durchführung eines überarbeiteten Projekts geplant.

11. Der Rechnungshof nennt die Instandhaltung der Straßen zutreffenderweise als ausschlaggebendes Kriterium für die Nachhaltigkeit der Straßennetze. Diese Schlussfolgerung war auch eine Kernaussage des Verkehrssektor-Evaluierungsberichts der Kommission von 1993/94. Zudem wurde in dem Evaluierungsbericht empfohlen, dass im Interesse einer nachhaltigen Instandhaltung auf Länderebene anstelle des Projektansatzes ein Sektoransatz verfolgt werden müsse.

Die Kommission veröffentlichte 1996 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten praktische Leitlinien für den Verkehrssektor „Towards sustainable transport: a sectoral approach in practice“. Auf diese Leitlinien stützt sich die Strategie der Kommission für die Förderung im Verkehrssektor und insbesondere im Straßensektor in Ländern, in denen der Verkehr von zentraler Bedeutung ist. In Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und der Weltbank ist ein sektorweites Programm in vielen Partnerländern wie Benin, Ghana, Senegal, Kamerun, Tschad, Äthiopien, Kenia, Tansania, Uganda, Malawi, Madagaskar, Mosambik und Sambia entwickelt worden.

In der Mitteilung Nr. 422 der Kommission vom Juli 2000 über die Förderung eines nachhaltigen Verkehrs im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird der sektorale Ansatz durch die Festlegung von Grundsätzen für den Verkehr entwickelt.

Die Mitteilung und die Leitlinien für den Verkehrssektor boten eine solide Grundlage für die für den 9. EEF entwickelten Programmierungsleitlinien für den Verkehrssektor. In diesen Leitlinien werden die vom Rechnungshof aufgezeigten Instandhaltungsprobleme behandelt und ein Fahrplan für die Festlegung der verkehrsbezogenen Aktionsstrategie der EK in Länderstrategiepapieren und Nationalen Richtprogrammen aufgestellt.

Die Kommission misst somit der Frage der Straßeninstandhaltung und Nachhaltigkeit im Straßensektor durchaus Priorität bei und leitete 2002 eine globale Evaluierung ihrer Interventionen im Verkehrssektor ein. Diese Evaluierung wird die vom Rechnungshof aufgeworfenen Fragen behandeln und wertvolles Feedback zur Verbesserung der Anwendung des sektoralen Ansatzes liefern.

12. Die Kommission und viele andere Geber teilen die Besorgnis des Rechnungshofes um die Einhaltung der Achslast und die Straßenverkehrssicherheit. Die Durchsetzung von Verkehrsvorschriften ist komplex, da viele Einrichtungen und Behörden wie z. B. die Verkehrspolizei, Straßenaufsichtsämter und Gerichte der ersten Instanz vor Ort daran beteiligt sind. Und Beispiele guter Praxis in den Ländern südlich der Sahara gibt es nur wenige. In anderen Sektoren treten ähnliche Probleme auf.

In Äthiopien ist die Regierung im Begriff, die Empfehlungen der EG-finanzierten Studien über Achslastaufgaben und Aktualisierung der Verkehrsvorschriften umzusetzen.

Der Straßenverkehrssicherheit wird in der Regierungspolitik der AKP-Länder trotz der wirtschaftlich nachteiligen hohen Unfallkosten und der negativen sozialen Auswirkungen geringe Priorität beigemessen. Die EG unterstützt die Regierungen Äthiopiens und Lesothos bei Maßnahmen zur Sensibilisierung für die Straßenverkehrssicherheit und zur zahlenmäßigen Verringerung von Unfällen.

Kasten 2 Nummer 1: Bei der Festlegung der Ziele der Instandhaltungsmaßnahmen in Kamerun wurde einem bestimmten Straßennetz Priorität zuerkannt vor dem landesweiten Straßennetz, das in der Tat sehr umfangreich ist. Die diesbezügliche Lage ist zwar noch nicht zufriedenstellend, hat sich seit der Schaffung des Straßenfonds und dem Beginn des vom EEF finanzierten Programms PERFED 2 aber erheblich gebessert, insbesondere was die Ressourcenmobilisierung und die Kapazität kleiner und mittlerer Unternehmen und Beratungsbüros betrifft, aber auch im Hinblick auf die erreichten Ergebnisse.

Kasten 2 Nummer 2: Die Verhängung von Sanktionen für überladene Fahrzeuge in Äthiopien sollte in der geltenden Straßenverkehrsordnung verankert werden, bevor sie angewendet wird. Im Oktober 2002 wurde eine vom EEF finanzierte Studie abgeschlossen mit Gesetzesentwürfen, die wiederum dem Parlament voraussichtlich Anfang 2003 unterbreitet werden.

Die Notwendigkeit von Regelungen betreffend das Parken aus Gründen der Sicherheit bzw. strukturellen Stabilität wird anerkannt. Die Wahl der geeignetsten praktischen Lösung des Problems (Bau von Parkplätzen oder andere Vorhaben) ist zu erörtern.

Die Instandhaltungsarbeiten an der Straße Addis Abeba — Jima konnten an den Straßenabschnitten, für die der Auftragnehmer zuständig ist, nicht durchgeführt werden. Die unvorhergesehene Aussetzung der Arbeit über nahezu zwei Jahre beeinträchtigte das mit staatlichen Ressourcen finanzierte Instandhaltungsprogramm für diese Abschnitte. In der letzten Trockenzeit (2002) wurden Instandhaltungsarbeiten an den reparaturbedürftigsten Abschnitten ausgeführt, um die Lage zu entschärfen.

Kasten 2 Nummer 3: Die Ex-post-Evaluierung des Wasseraufbereitungsprojekts in Jamaika wurde im November 2002 mit Empfehlungen für Aktionslinien zur Bewältigung der festgestellten Mängel abgeschlossen. Empfohlen wird die Aufstellung eines überarbeiteten Plans für das Kundendienstprogramm und die Leerung von Klär- und Senkgruben. Die Zusammenarbeit mit der jamaikanischen Wasserkommission wird auch nach dem Ende des Projekts fortgesetzt.

FAKTOREN MIT AUSWIRKUNG AUF DIE (ERGEBNISSE DER) AUFTRAGSAUSFÜHRUNG

13. Die Kommission ist sich über die Bedeutung von Projektstudien sowie über die Probleme, die etwaige Mängel dieser Studien nach sich ziehen können, im Klaren.

Zumindest einem Teil dieser Probleme kann vorgebeugt werden, indem bei der Auftragsvergabe für die Projektstudien der Hauptschwerpunkt auf die technische Qualität gesetzt wird, und dies ist seit den Änderungen an den Ausschreibungsverfahren im Jahr 2000 verstärkt worden.

14. Der Auftraggeber — gemäß dem Abkommen von Lomé in der Regel die AKP-Regierung — ist dafür zuständig, bei Fahrlässigkeit gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.

15. Die seit 2000 geltenden Verfahren für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen sehen eine stärkere Gewichtung der technischen Qualität vor; dies gilt auch für die Studien im Vorfeld von Infrastrukturprojekten.

Nach Auffassung der Kommission kann eine bessere technische Qualität der Studien erreicht werden, indem die Leistungsbeschreibungen stärker präzisiert werden.

16. Um die vom Rechnungshof festgestellten Probleme zu vermeiden, werden im Rahmen von Studien und anderen Maßnahmen der technischen Hilfe Sachverständigen aus AKP-Ländern in allen Fällen Sachverständige aus der EU zur Seite gestellt. Der Anteil der örtlichen Projektpartner an den für die Auftragsausführung erforderlichen Personen/Monaten kann bis zu 80 % betragen. Für Bauaufträge gilt derselbe Grundsatz. EU-Unternehmen vergeben einen erheblichen Teil der Arbeiten an Unternehmen vor Ort. Ferner kommt den örtlichen Unternehmen der Technologietransfer zugute.

17. Die Kommission intensiviert die Qualitätskontrolle von Projektstudien.

Insbesondere bei komplexen Projekten wie Wasserkraftwerken kann dies durch die Unterzeichnung separater Verträge mit anderen als den für die Projektstudien verantwortlichen Beratern erreicht werden.

Kasten 3 Nummer 2: Die Änderungen des Bauplans für die Straße Addis Abeba — Jima waren entweder erforderlich, weil sich der Zustand der Straße in dem Zeitraum zwischen der Planung und der Ausführung der Bauarbeiten schneller als erwartet verschlechterte, oder aber, um bedarfsgerechtere Lösungen umzusetzen. Die Tatsache, dass es sich um äußerst expansive Böden handelt, erforderte angemessene technische Lösungen. Folglich wurden die Vertragsmengen geändert, um die schließlich gewählte technische Lösung zu ermöglichen. Für die Projektplanung der Straße Addis Abeba — Woldiya und die Bereitstellung der finanziellen Mittel war die Regierung Äthiopiens verantwortlich. Zum Zeitpunkt der Projektplanung verfügte die äthiopische Straßenbehörde möglicherweise nicht über die zur Feststellung etwaiger Planungsfehler erforderliche Kapazität. Die Kommission unternahm sogar vorsichtshalber Gegenkontrollen der Straßenpläne, als sich das Risiko etwaiger Probleme derselben Art im Rahmen anderer EG-finanzierter Projekte wie bei der Straße von Addis Abeba — Jima herausstellte.

Die Informationen über die Aula des Lyzeums von Awassa sind korrekt. Sie lassen auf Kapazitätsprobleme auf der Ebene der auftraggebenden Behörde schließen. Zum Ausbau der Verwaltungskapazität des Bildungsministeriums insbesondere im Hinblick auf Ausschreibungsverfahren wurde ein Förderprogramm genehmigt und eingeleitet (8. ACP. ET.021).

18. Die Kommission räumt ein, dass diese Faktoren ein Problem darstellen. Es ist unvermeidlich, dass die Abwicklung von Ausschreibungsverfahren und das Tätigwerden des Auftragnehmers mehrere Monate erfordern. Desgleichen können auch mehrere Monate vergehen, bis die Arbeiten zu den entferntesten Abschnitten der Straße vordringen können. Folglich können zwischen dem Abschluss der Studien und der Ausführung der Instandhaltungsarbeiten bestimmter Straßenabschnitte zwei bis drei Jahre vergehen. Die rasch steigende Verkehrsdichte auf den Hauptverkehrswegen in Afrika in den 90er Jahren und die Unzulänglichkeit der bisherigen Verkehrsdaten erschwerten den Planern die Einschätzung der tatsächlichen Bauerfordernisse über solche Zeiträume. Hinzu kam, dass die meisten Straßen, die einer regelmäßigen Wartung bedürfen, mehrere Schichten aufwiesen (Bitumen und Kies in zwei oder drei Schichten). Diese Schichten brachen unter der kontinuierlich steigenden Verkehrsdichte tendenziell rasch ein.

Sofern es die Mittelausstattung erlaubt, wird bei der Planung nun die größere Achslast berücksichtigt, und die Straßen werden aus vorgemischtem Asphalt gebaut (der eine weit bessere Qualitätskontrolle ermöglicht und somit größere Abstände zwischen umfassenderen Wartungsarbeiten).

19. Vgl. Anmerkungen unter Nummer 9.

20. Die Investitionen in Infrastrukturen erfordern erhebliche Mittel. Die Lösungen unterscheiden sich von Fall zu Fall, z. B. wird die Größe der geplanten Infrastruktur verringert, was aber immer noch eine kostenwirksame Lösung darstellen kann. Die Kommission wird demnächst prüfen, welche Lösungen im Rahmen der neuen Haushaltsordnung für den EEF geeignet sind.

Neue Verfahren für die Beauftragung geeigneter Berater, der Abschluss der Projektstudien vor dem Finanzierungsbeschluss und die in der neuen Haushaltsordnung vorgesehenen Fristen dürften sicherstellen, dass die Studien und Arbeitsprogramme besser strukturiert sind und dadurch wesentlich seltener zusätzliche Kosten entstehen.

21. Der Kommission sind die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten bekannt.

- a) Die diesbezüglichen Anmerkungen werden für die geprüften Projekte anerkannt. Die Mängel hätten nicht auftreten dürfen, da sie normalerweise unter die Zuständigkeit des leitenden Beraters fallen, der für eine sorgfältige Überwachung solcher Angelegenheiten im Namen des Auftraggebers sorgen muss.
- b) Vor der Änderung von Leistungen im Rahmen eines Bauauftrags wird in der Regel eine umfassende und detaillierte Prüfung aller finanziellen und anderen Auswirkungen dieser Änderungen (auch auf den Zeitplan) vorgenommen. Die Kommission nimmt die Anmerkungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und wird die zuständigen Dienste daran erinnern, dies in allen Fällen zu gewährleisten.

- c) Die jetzigen Verträge der Kommission sehen allgemeine Bestimmungen bzw. Sonderbestimmungen vor für angemessene Änderungen im Einzelfall, um die erforderlichen Prüfungen zu gewährleisten. Die Kommission wird darauf achten, dass sie Anwendung finden.
- d) Nach Auffassung der Kommission sollten umfassendere Änderungen, die schwerwiegende finanzielle oder andere Auswirkungen haben, Gegenstand eines offiziellen Zusatzes sein mit einer Aufstellung der endgültigen (vorläufigen) Mengen und Kosten (aufgeschlüsselt und insgesamt), die regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht wird.

Die Kommission nimmt die Anmerkungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und wird sich darum bemühen sicherzustellen, dass dies immer der Fall ist.

- e) Wesentliche Änderungen der Mengen können zu Ausführungsbedingungen führen, die den in der Ausschreibung enthaltenen Bedingungen nicht mehr entsprechen. (Es sei darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung neuer Preise zwischen dem Auftragnehmer und dem Auftraggeber erfolgt.)
- f) Die Kommission nimmt die Anmerkungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und wird die zuständigen Dienste daran erinnern, dass die Begründung für solche Änderungen zu prüfen ist.

22. Die Kommission räumt ein, dass im Zusammenhang mit dieser Frage die bewährtesten Vorgehensweisen ermittelt werden müssen, und arbeitet zurzeit einen Vorschlag für überarbeitete Preisänderungsklauseln aus, der den Delegationen unterbreitet wird. Dies ist ein gutes Beispiel für die Rolle, die die Dienststellen in Brüssel nach der derzeit durchgeführten Dekonzentration der Funktionen zu den Kommissionsdelegationen spielen sollen.

23. Die Kommission teilt die Auffassung, dass der Ausführungszeitplan nach Artikel 17 der Allgemeinen Bedingungen für Aufträge ein wichtiges Instrument für das Follow-up der Bauleistungen ist und in allen vom Rechnungshof geprüften Fällen hätte verfügbar sein müssen. Die Kommission wird dafür sorgen, dass Artikel 17 von den Auftraggebern eingehalten wird.

24. Zur Frage der Forderungen vgl. Anmerkungen der Kommission zu Nummer 32.

Was das Projekt Jima betrifft, so wurden bedeutende Fortschritte verzeichnet, und der Auftraggeber kümmerte sich unverzüglich um die Forderungen des Auftragnehmers.

- a) Es ist in der Tat besser, Forderungen unmittelbar zu prüfen und sie nicht gebündelt bis zum Auftragsabschluss zurückzustellen. Die Kommission prüft zurzeit die Verfahren, um sicherzustellen, dass Forderungen möglichst unmittelbar geprüft werden. Die Kommission (Delegationen oder Brüssel) ist unter Umständen nicht in der Lage, Forderungen unmittelbar zu prüfen. Forderungen werden vom Auftragnehmer vorgebracht und betreffen ihn und den Auftraggeber, so dass die Kommission allein nur schwer etwas ausrichten kann.

- c) Es ist nicht immer möglich, die finanziellen Auswirkungen von Verlängerungen unmittelbar zu beurteilen, aber die Kommission wird sich darum bemühen, entsprechende Kapazitäten zu entwickeln.
- d) Gemäß Artikel 5 der Schlichtungs- und Schiedsordnung für vom EEF finanzierte Aufträge kann eine Partei vor der Stellung eines Antrags auf ein Schiedsverfahren um Vermittlung durch die Kommission oder Regelung des Streitfalls im Wege der Schlichtung ersuchen.

Die Kommission ist nicht verpflichtet, Vermittlungersuchen nachzukommen.

25. In diesem Zusammenhang ist maßgeblich, dass im Fall eines technischen Problems eine angemessene Lösung gefunden werden muss. Sie muss schnell gefunden werden, sonst entstehen Kosten aufgrund der „Stillstandzeit“ des Auftragnehmers, was zu zusätzlichen Kosten für das Projekt führt.

Die Delegation ist dafür zuständig zu beurteilen, ob die für die technischen Aspekte und den Zeitplan der Bauarbeiten optimale finanzielle Lösung gewählt wurde. Soweit möglich wurden seit 2001 alle erforderlichen technischen und finanziellen Studien (vor Ort und auf dem Papier) vor der Finanzierung der Arbeiten durchgeführt. Auf diese Weise wird das Risiko größerer Probleme erheblich gemindert.

In Verbindung mit der Strategie, dem Planungsunternehmen auch die Leitung der Bauarbeiten zu übertragen, dürfte es wesentlich seltener zu teuren unvorhergesehenen Änderungen kommen.

26. Die Mitarbeiter unterschiedlichsten fachlichen Hintergrunds wechseln turnusmäßig sowohl zwischen Brüssel und den Delegationen als auch zwischen den Delegationen.

Die Politik der Dekonzentration, die in den meisten AKP-Ländern 2004 wirksam wird, wirkt sich in diesem Zusammenhang maßgeblich aus. Außerdem zielt die Umstrukturierung in Brüssel, die zurzeit eingeleitet wird, genau darauf ab, die Rolle der zentralen Dienststellen bei der Verbreitung der bewährtesten Vorgehensweisen und der Bereitstellung technischer Hilfe auszubauen.

27. Zwei Sorten von Prüfungen werden von den Delegationen vorgenommen: die Finanz-/ Buchprüfungen und die operationellen Prüfungen. Die Finanz-/Buchprüfungen, auf die sich dieser Punkt hauptsächlich bezieht, werden durch das Online-Rechnungsführungssystem bzw. durch dessen manuellen Vorgänger gestützt. Sie basieren indirekt auf operationellen Kontrollen durch die Bauaufsicht und deren Vertreter sowie auf der direkten, regelmäßig oder ad hoc erfolgenden Mitwirkung der Delegationsmitarbeiter an Sitzungen, Besuchen, Abnahmen von Bauarbeiten oder anderen Ereignissen.

28. Im Kontext der Umstrukturierung der für Außenbeziehungen zuständigen Dienststellen, einschließlich der Dekonzentration der Zuständigkeiten zu den Delegationen, vergrößert sich das der Kommission zur Verfügung stehende sektorale Fachwissen. Außerdem bemüht sich die Kommission fortwährend um eine bessere Verbreitung der von ihren Dienststellen gesammelten Erfahrungen.

29. Die Kommission teilt die Auffassung, dass unter anderem die vom Rechnungshof identifizierten Parameter und Instrumente für die technische Beurteilung von Infrastrukturprojekten von Bedeutung sind. Schulungsprogramme tragen dazu bei, das Wissen der Delegationsmitarbeiter in technischen Angelegenheiten auszubauen. Sektorspezialisten in Brüssel eruieren gezielte Schulungsanforderungen.

30. Bisher haben die Delegationen für das erforderliche operationelle Follow-up gesorgt, und die nicht dekonzentrierten Delegationen werden dies auch weiterhin tun. Die Zahl der Akteure beschränkte sich in der Regel auf einen Ingenieur, von dessen Erfahrung und Fähigkeiten die operationellen Aspekte weitgehend abhängig waren. Dies entsprach bisher der Politik und den Standards für die Mitarbeiter in den Delegationen. In jenem Kontext betrafen die Verwaltungsinstrumente politische und andere nicht technische Aspekte.

Gegenwärtig werden für die Akteure vor Ort systematische Instrumente für die Überwachung und Berichterstattung in den dekonzentrierten Delegationen und auch zwischen ihnen und Brüssel entwickelt. Standardinstrumente werden voraussichtlich Ende 2003 zur Verfügung stehen.

Die Lage wird sich in den dekonzentrierten Delegationen demnächst erheblich ändern, da gemäß der neuen Haushaltsordnung zwei Sachbearbeiter (Initiator und Überprüfer) mit zwei Finanz-/ Auftragsvergabesachbearbeitern und dem Leiter der Delegation in das Verfahren der Abzeichnung treten, so dass es schwierig wird, der einen oder anderen Abzeichnung vorzugreifen, und damit inoffizielle Absprachen mit der Bauleitung sinnlos werden. Ein klares Arbeitsschema dürfte Ende 2003 zur Verfügung stehen.

Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass die Regelungen und Instrumente für die operationelle Zusammenarbeit, das Follow-up und die Berichterstattung, die letztendlich angenommen werden, eine stark obligatorische Seite aufweisen, die auf den Grundsätzen der neuen Haushaltsordnung basieren.

31. Das Handbuch sieht eine Evaluierung der Leistungen der Beraterbüros vor.

32. Eine Forderung kann zu einer Streitigkeit führen, dies ist aber nicht unbedingt der Fall. Forderungen sind jedoch unvermeidlich und liegen in der Natur dieser Art von Aufträgen (vgl. die Artikel 21, 37, 38, 48, 55 der Allgemeinen Bedingungen für vom EEF finanzierte Aufträge, sie sehen alle vor, dass Auftragnehmer Forderungen oder Klagen usw. vorbringen können). Die Tatsache, dass dem Referat nur einige der Forderungen bekannt waren, bestätigt daher, dass nicht alle Forderungen zu Streitigkeiten führten, mit denen die Kommission dann befasst wurde.

33. Das Verwaltungssystem wird durch die geplante Integration von OLAS in CRIS weiter verbessert.

34. Die Praxis hat zwar von jeher ein bedeutendes Ausmaß an Beteiligung und Valorisierung der Humanressourcen vor Ort bei der Vorbereitung und Ausführung eines Infrastrukturprojekts gezeigt, aber die Kommission willigt ein, bei der Formulierung des Wortlauts betreffend Artikel 275 des Abkommens von Lomé in künftigen Finanzierungsabkommen Aufmerksamkeit walten zu lassen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

35. Der Rechnungshof hat im Wege seiner Prüfung von Bauaufträgen eine Reihe komplexer Probleme aufgezeigt, deren Lösung angestrebt wird (nicht nur von der Kommission, sondern auch von anderen Gebern). Es liegt in der Natur der Sache, dass die betreffenden Projekte mit hohen Kosten verbunden sind, die häufig in entlegenen Gebieten unter erschwerten Bedingungen (fehlende Basiseinrichtungen, schwieriges Gelände, bewaffnete Konflikte usw.) und in Zusammenarbeit mit Verwaltungen durchgeführt werden, die mit der Verwaltung von Projekten dieser Größenordnung nicht vertraut sind. Die Kommission wird ihre Bemühungen um angemessene auftragsbezogene und technische Lösungen fortsetzen.

So werden die gesamte technische Planung (vor Ort und auf dem Papier) und detaillierte Budgetvoranschläge durchgeführt, bevor die Arbeiten finanziert werden, und den Planungsbüros wird auch die Bauleitung übertragen. Allein diese beiden Auflagen, die seit 2001 angewandt werden, müssten bereits zu einer erheblichen Minderung des Risikos technischer Änderungen und damit zusätzlicher Kosten führen.

36. Dass es schwierig ist, alle eventuellen Probleme bei der Ausführung großer Bauaufträge und insbesondere bei Straßenbauprojekten in entlegenen Gebieten vorherzusehen, wird vom Rechnungshof anerkannt. Die Kommission akzeptiert jedoch, dass diesbezüglich größere Aufmerksamkeit vonnöten ist, vor allem in Form von klaren Leistungsbeschreibungen für die entsprechenden Studien.

37. Die Umstrukturierung der Dienststellen in Brüssel im Februar 2003 unter Berücksichtigung des Dekonzentrationsprozesses soll es den Mitarbeitern der zentralen Dienststellen ermöglichen, eben die vom Rechnungshof empfohlene Rolle wahrzunehmen. Die Delegationen werden durch die sektoralen Referate unterstützt. Die Verwaltung der Programme, für die Brüssel weiterhin zuständig ist, wird durch andere Referate gewährleistet.

Das Projektmonitoringsystem der Kommission war bereits Gegenstand einer Reform im Jahr 2002; dadurch sollte für regelmäßige Informationen über die Einhaltung der Ziele bei größeren Projekten gesorgt sein.

Das Handbuch sieht eine Evaluierung der Leistungen der Beraterbüros vor.

Empfehlung Nr. 1

38. Die Verfahren der Kommission für die Vergabe von Beraterverträgen wurden 2000 vollständig überarbeitet. Damit sollte u. a. sichergestellt werden, dass nur uneingeschränkt kompetente Beraterunternehmen einen Zuschlag erhalten und auf diese Weise die Qualität der Studien nichts zu wünschen übrig lässt. Dies dürfte zu einer erheblichen Einschränkung des Aufkommens zusätzlicher Kosten bei Bauaufträgen führen. Ist gelegentlich die Einholung einer zweiten Meinung über Studienberichte erforderlich, kann der EEF die entsprechenden Maßnahmen finanzieren.

Der Auftraggeber (im Fall der AKP-Länder in der Regel die Regierung) ist dafür zuständig, bei Fahrlässigkeit gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen zu ergreifen. Die Kommission ermuntert die Auftraggeber dazu, aber häufig tun sie dies nur ungern, weil solche Verfahren teuer, schwierig und langwierig sind.

In einigen Fällen (wenn z. B. der Mengenansatz während der Projektstudie schwierig ist) ist eine Fehlertoleranz von 10 % gegebenenfalls schwer zu erreichen.

Empfehlung Nr. 2

39. Die Grundsätze in dieser Empfehlung stehen voll und ganz im Einklang mit unseren jetzigen Vorgehensweisen, und wir schließen uns ihnen an.

Empfehlung Nr. 3

40. Es entspricht bereits der üblichen Vorgehensweise der Kommission, der Bauaufsicht die zur Lösung von Ausführungsproblemen erforderliche Kompetenz im Rahmen des TH-Vertrags zur Verfügung zu stellen. Dies gilt sowohl für allgemeine als auch für spezifische oder außergewöhnliche Ausführungsprobleme. Gemäß den Allgemeinen Bedingungen wird die Bauaufsicht zur Abgrenzung und Lösung von Problemen ermächtigt.

Die Kommission schließt sich diesem Teil der Empfehlung vorbehaltlos an, der den Delegationen zwecks ordnungsgemäßem Follow-up übermittelt wird.

Empfehlung Nr. 4

41. Diese Umstrukturierung wurde im Februar 2003 beschlossen und wird zurzeit durchgeführt.

Empfehlung Nr. 5

42. Diese Empfehlung ist bereits Teil der üblichen Vorgehensweise der Kommission bei Vorbereitung und Follow-up von Infrastrukturprojekten. Die Begleitmaßnahmen sind Bestandteil der Finanzierungsbeschlüsse, die dem EEF-Ausschuss zur Beschlussfassung unterbreitet werden, und werden auch in die Finanzierungsvereinbarungen aufgenommen, die mit den AKP-Staaten unterzeichnet werden. Insbesondere im Verkehrssektor schreibt die Kommission vor, dass die Grundzüge einer nachhaltigen nationalen Verkehrspolitik klar definiert und zwischen dem

AKP-Staat und der Kommission abgestimmt werden (und in den meisten Fällen auch mit anderen wichtigen internationalen Gebern).

Empfehlung Nr. 6

43. Die im Rahmen des 9. EEF anzuwendenden Allgemeinen Bedingungen werden zurzeit überarbeitet und dann den Mitgliedstaaten zur Zustimmung und dem AKP-EU-Ministerrat zur Beschlussfassung unterbreitet.
