

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 15/2003

über die Prüfung der aus dem EEF finanzierten Programme über Mikroprojekte zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2004/C 63/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG	I-III	4
EINLEITUNG	1-7	4
Die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte	1-4	4
Prüfung des Hofes	5-7	6
AUSARBEITUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE	8-16	6
Der Programmierungsprozess ist konstant, flexibel und angemessen	8-9	6
Die bereits gesammelten Erfahrungen werden in unterschiedlichem Maße berücksichtigt	10	6
Vergleichbare Programme werden nicht ausreichend berücksichtigt	11	7
Die Programmierung erfolgt im Einklang mit dem nationalen Bedarf	12-13	7
Die Definition der begünstigten Gebietskörperschaften ist nicht klar genug	14-15	8
Die lokalen Verwaltungen werden immer mehr in die Verantwortung einbezogen, wenn auch in unterschiedlichem Maße	16	9
DURCHFÜHRUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE	17-37	9
Die zentralen Kommissionsdienststellen sind nicht ausreichend informiert	17-20	9
Die spezifischen Regelungen sind nicht kohärent	21-23	10
Die Verwaltungsverfahren in den AKP-Staaten sind ausreichend unabhängig	24-26	10
Das Verwaltungsverfahren ist angemessen und im Prinzip restriktiv	27-28	11
Der Durchführungsrhythmus der Programme ist manchmal zu langsam	29	11
Die Finanzorganisation sowie die Organisation der Rechnungsführung und der Kontrollen sind zufriedenstellend, aber verbesserungsfähig	30-33	12
Der Grundsatz der Kofinanzierung durch die Begünstigten wird angemessen beachtet ...	34-35	13
Die Überwachung ist zufriedenstellend, aber verbesserungsfähig	36-37	13
ERGEBNISSE DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE	38-56	14
Es werden direkte, sehr positive Ergebnisse erzielt	38-40	14
Die Auswirkungen lassen sich nur schwer bemessen	41-47	14

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Die Sicherung einer dauerhaften Bedarfsdeckung ist häufig problematisch	48-56	15
Die sozialen Sektoren: Erziehung und Gesundheit	51-54	16
Die wirtschaftlichen Sektoren	55-56	17
SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN	57-65	18
Schlussfolgerung	57-64	18
Empfehlungen	65	19
ANHANG I — Aus dem sechsten, siebten und achten EEF finanzierte Mikroprojekte (Stand zum 31.12.2002)		21
ANHANG II — Programmierung und Verwaltung der Mikroprojekte		22
ANHANG III — Für die Prüfung durch den Rechnungshof ausgewählte Programme über Mikroprojekte		24
ANHANG IV — Anzahl der vom Hof geprüften Entwürfe über Mikroprojekte		25
Antworten der Kommission		26

VERWENDETE ABKÜRZUNGEN UND TERMINOLOGIE

Aidco - Amt für Zusammenarbeit, EuropeAid

ACP - Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, die das Abkommen von Lomé unterzeichnet haben

FED - Europäische Entwicklungsfonds

OLAS - On line accounting system

NRO - Nichtregierungsorganisation

VERWENDETE REFERENZEN

Abkommen von Lomé: Artikel 252, 290, 299.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Etwa 2 % der EEF-Mittel fließen in Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte zur Finanzierung kleiner Infrastrukturen. Der Hof hat die Verwaltung und Kontrolle dieser Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen und der Kommissionsdelegationen in sechs AKP-Staaten (Ghana, Madagaskar, Malawi, Uganda, Sambia und Simbabwe) geprüft und untersucht, ob die Programmziele erreicht wurden.

II. Die wichtigsten Bemerkungen betreffen die Ausarbeitung, die Durchführung und die konkreten Ergebnisse der Programme in den vom Hof zur Prüfung ausgewählten Ländern. Der Hof gelangt zu einer positiven Beurteilung der Programme über Mikroprojekte, stellt aber zugleich Folgendes fest ⁽¹⁾:

- Die zentralen Kommissionsdienststellen sind nicht ausreichend über diese Programme informiert und haben den Delegationen keine geeigneten Leitlinien zur Verfügung gestellt (siehe Ziffern 18-23). Der Rechtsstatus der für die Programmverwaltung in den AKP-Staaten zuständigen Verwaltungsstäbe ist nicht immer klar (siehe Ziffern 24-26). Die Programmdurchführung über so genannte „Programmvorschläge“ ist manchmal verwirrend oder langsam (siehe Ziffern 27-29). Die Verwaltungs- und Kontrollmechanismen sind im Allgemeinen zufriedenstellend, weisen jedoch noch einige Schwachstellen auf, und die Informationssysteme sind häufig schlecht konzipiert oder werden nicht richtig genutzt (siehe Ziffern 30-37).
- Obwohl die Probleme in Bezug auf eine genaue Bemessung bzw. Beurteilung der Auswirkungen unterschätzt werden, wird insgesamt der eindeutige und nachweisbare Nutzen der Mikroprojekte für die betroffenen Bevölkerungen bestätigt (siehe Ziffern 38-47). Die Voraussetzungen für nachhaltige Ergebnisse scheinen vereint zu sein, können aber durch Schwächen auf der Ebene der lokalen Verwaltungen beeinträchtigt werden (siehe Ziffern 48-57).

III. Auf der Grundlage seiner Untersuchung fordert der Hof die Kommission auf:

- die Organisation ihrer zentralen Dienststellen dahingehend zu verbessern, dass die in diesem Bericht behandelte Form der Zusammenarbeit besser genutzt werden kann;
- den Delegationen präzise und kohärente, auf die Mikroprojekte abgestimmte Leitlinien an die Hand zu geben; das Verwaltungssystem besser zu kontrollieren und in einen rechtlichen Rahmen einzubetten, damit die Programmdurchführung besser kontrolliert werden kann;
- darauf zu achten, dass die Programmdurchführung eine Überwachung des gesamten Projektzyklus erlaubt sowie die Einhaltung der Fristen, um den vordringlichsten Erfordernissen der betroffenen Bevölkerungen gerecht zu werden;
- realistische Methoden der Ergebnisbemessung anzuwenden; gründlicher zu prüfen, wie die mittelfristige Nachhaltigkeit der Mikroprojekte in den AKP-Staaten — insbesondere unter Berücksichtigung der Rolle der lokalen Verwaltungen — sichergestellt werden kann und häufiger Bewertungen, die zugleich mehrere Länder betreffen, durchzuführen.

EINLEITUNG

Die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte

1. Ziel der seit dem ersten Abkommen von Lomé (1975-1980) bestehenden EEF-Programme über Mikroprojekte ist die Finanzierung kleiner lokaler Infrastrukturen (beispielsweise von Schulen,

Gesundheitszentren, kleinen Wasserspeicherbecken usw.). Gemäß dem Vierten Abkommen von Lomé ⁽²⁾ dienen diese Projekte dazu, „den Entwicklungserfordernissen der örtlichen Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen“. Ende 2002 beliefen sich die für die Finanzierung der Mikroprojekte aus dem sechsten, siebten und achten EEF zusammen bereit gestellten Mittel auf 618 Millionen Euro, was etwa 2 % der Finanzierungsbeschlüsse entspricht (*Anhang I*).

⁽¹⁾ Diese Bemerkungen stützen sich auf die ausführlichen Berichte, die den betroffenen Kommissionsdelegationen und zentralen Kommissionsdienststellen im Anschluss an jeden der zwischen November 2002 und März 2003 durchgeführten Prüfbesuche übermittelt wurden.

⁽²⁾ Das Vierte Abkommen von Lomé wurde am 15. Dezember 1989 für einen Zeitraum von zehn Jahren (März 1990 bis März 2000) unterzeichnet. Es wird ergänzt durch ein Finanzprotokoll für den siebten EEF, das eine Laufzeit von fünf Jahren hat. Am 4. November 1995 wurde das Vierte Abkommen von Lomé geändert und durch ein zweites Finanzprotokoll mit einer Laufzeit von fünf Jahren ergänzt, das sich auf den achten EEF bezieht.

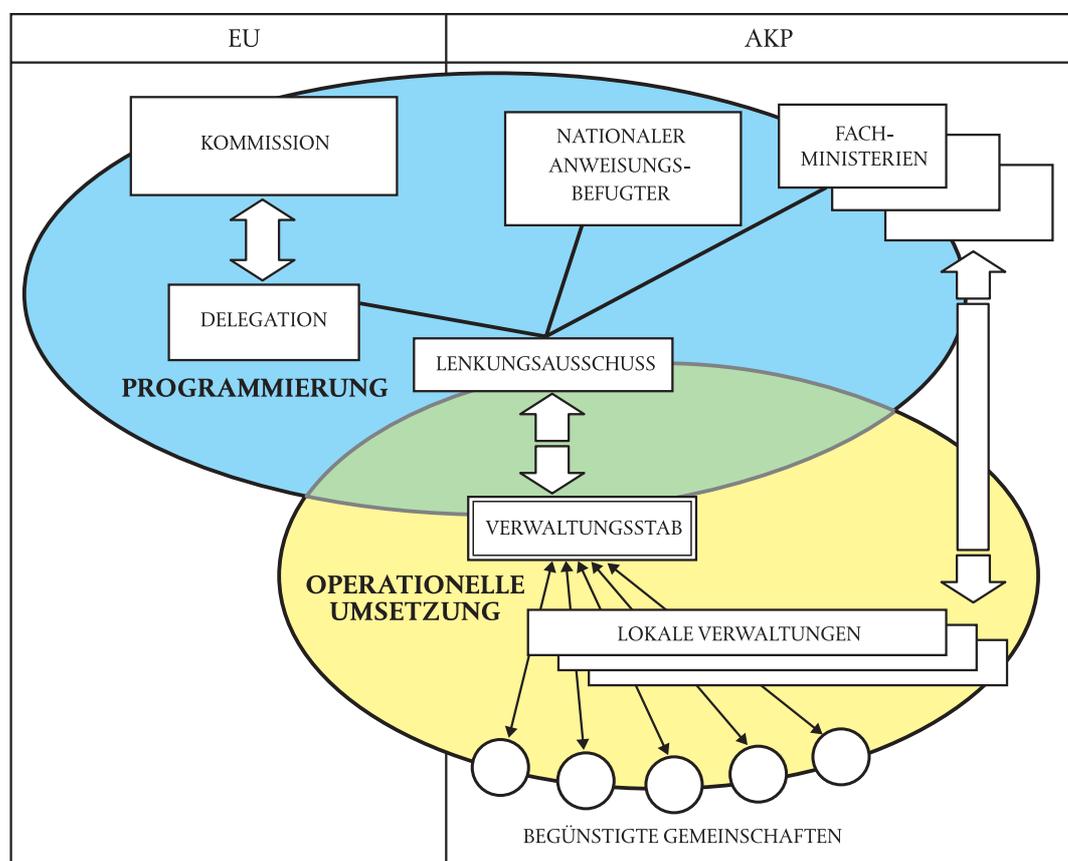
2. Da die Mikroprojekte mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit — nämlich Förderung der Zivilgesellschaft und Armutsbekämpfung ⁽¹⁾ - in Einklang stehen, wurden die betreffenden Programme auch im Rahmen des Abkommens von Cotonou ⁽²⁾ beibehalten, wo sie dem Bereich der dezentralen Zusammenarbeit zugeordnet wurden ⁽³⁾.

3. Gemäß den Bestimmungen des Vierten Abkommens von Lomé ⁽⁴⁾ sollen die Mikroprojekte „sich wirtschaftlich und sozial auf das Leben der Bevölkerung auswirken“. Ferner sollen sie „einem vorrangigen Bedarf entsprechen, der bekundet und festgestellt worden ist“ und „auf Initiative und unter aktiver Beteiligung der begünstigten Gebietskörperschaften durchgeführt werden“. Der finanzielle Beitrag aus dem EEF darf den Betrag von 300 000 Euro nicht übersteigen und grundsätzlich nicht mehr als drei Viertel

der jeweiligen Projektgesamtkosten abdecken. Der Restbetrag wird durch die örtliche Gebietskörperschaft in Form von Sach- oder Dienstleistungen finanziert. In Ausnahmefällen kann der Restbetrag durch den betreffenden AKP-Staat bereit gestellt werden.

4. Die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte werden dezentriert durchgeführt. In den AKP-Staaten übernimmt ein Verwaltungsstab die Durchführung. Dieser Verwaltungsstab, der eine entscheidende Rolle spielt, wird unter Aufsicht eines Lenkungsausschusses aus Vertretern der Gebietskörperschaft und der nationalen Verwaltung tätig. Er hat drei Hauptaufgaben, nämlich Bekanntmachung der Programme, Auswahl der von den potenziellen Begünstigten vorgelegten förderfähigen Projekte und Sicherstellung der Projektdurchführung (siehe *Tabelle 1* und *Anhang II*).

Tabelle 1
Wichtigste Akteure



Quelle: Rechnungshof.

⁽¹⁾ Erklärung des Rates und der Kommission vom 25. April 2000 über die Entwicklungshilfepolitik der Europäischen Union.

⁽²⁾ Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou wurde am 23. Juni 2000 für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnet, enthält aber eine Revisionsklausel, wonach alle fünf Jahre Änderungen vorgenommen werden können. Es wird ergänzt durch ein Finanzprotokoll für den neunten EEF im Gesamtbetrag von 15,2 Milliarden Euro, das eine Laufzeit von fünf Jahren hat.

⁽³⁾ Partnerschaftsabkommen von Cotonou, Teil 4 — Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung — Titel II: Finanzielle Zusammenarbeit, Kapitel 5 Mikroprojekte und dezentrale Zusammenarbeit.

⁽⁴⁾ Artikel 252.

Prüfung des Hofes

5. Die Prüfung des Hofes fand sowohl auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen statt als auch in sechs AKP-Staaten ⁽¹⁾, die Ende 2002 44 % der aus dem sechsten, siebten und achten EEF für Programme über Mikroprojekte bereitgestellten Finanzierungen erhalten hatten (*Anhang I*).



Vor-Ort-Prüfung eines Bewässerungsprojekts

6. In jedem der ausgewählten Länder prüfte der Hof je ein Programm des siebten EEF und des achten EEF ⁽²⁾ sowie mindestens 20 Mikroprojekte. Die 144 Projekte, die alle anhand von Unterlagen und von denen vier zusätzlich an Ort und Stelle geprüft wurden, wurden größtenteils 2001 abgeschlossen. Sie betreffen die wichtigsten geförderten Bereiche, nämlich Erziehung, Gesundheit und ländliche Entwicklung ⁽³⁾. Darüber hinaus wurden 20 das Haushaltsjahr 2002 betreffende Buchungsvorgänge für Mikroprojekte in den ausgewählten Ländern geprüft. Die Auswahl der vor Ort geprüften Projekte erfolgte nach dem Zufallsprinzip, doch hat der Hof dabei die Meinung der Delegationen in der Frage der Zugänglichkeit und der Sicherheit berücksichtigt (*Anhänge III und IV*).

7. Die Prüfungen betrafen die zentralen Kommissionsdienststellen die Delegationen, die für die Verwaltung der Mikroprojekte zuständigen Verwaltungsstäbe, die nationalen und lokalen Verwaltungen in den AKP-Staaten und die Endbegünstigten. Ziel war es, die Verwaltung und Kontrolle der Programme über Mikroprojekte durch die Kommission zu bewerten und festzustellen, ob die Programmziele erreicht wurden. Die Prüfung betraf die Programmierung und die Durchführung der Programme sowie die Programmresultate. Berücksichtigt wurden auch die bereits bei früheren Prüfungen und Bewertungen der Kommission festgestellten Risiken, insbesondere das Risiko, dass die Projekte nicht fortgeführt werden.

⁽¹⁾ Ghana, Madagaskar, Malawi, Uganda, Sambia und Simbabwe.

⁽²⁾ Das zwölfte Mehrjahresprogramm in Simbabwe wird gleichzeitig aus dem siebten und dem achten EEF finanziert.

⁽³⁾ Die verschiedenen Bedeutungen dieses Begriffs werden weiter unten im Text analysiert.

AUSARBEITUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

Der Programmierungsprozess ist konstant, flexibel und angemessen

8. Die Ausarbeitung der Programme über Mikroprojekte erfolgt im Rahmen eines konstanten Prozesses unter Mitwirkung aller in *Tabelle 1* und *Anhang II* genannter Akteure. Damit die Gemeinschaft zur Finanzierung eines von einem AKP-Staat vorgeschlagenen Mehrjahresprogramms bereit ist ⁽⁴⁾, muss der AKP-Staat in der Lage sein, seine Bedürfnisse und Prioritäten zu evaluieren und die betreffenden Informationen zu verwalten.

9. Das so genannte globale Genehmigungsverfahren ermöglicht es, auf der Grundlage einer einzigen Genehmigung des EEF-Ausschusses mehrere verschiedene nationale Programme im Gesamtbetrag von höchstens 30 Millionen Euro zu finanzieren. Da die von den AKP-Staaten vorgeschlagenen Programme häufig nur relativ niedrige Beträge betreffen, kann dieses — ausschließlich auf Projekte im Betrag von weniger als 8 Millionen Euro anwendbare Verfahren — häufig anstelle des normalen Verfahrens zum Einsatz kommen, wodurch eine Überlastung des EEF-Ausschusses vermieden wird.

Die bereits gesammelten Erfahrungen werden in unterschiedlichem Maße berücksichtigt

10. Die Programme über Mikroprojekte sind Gegenstand von Evaluierungen, und die im Rahmen dieser Evaluierungen vorgebrachten Empfehlungen werden bei der Ausarbeitung späterer Programme angemessen berücksichtigt. Die Evaluierungen finden aber im Allgemeinen nach der Hälfte der Laufzeit oder kurz nach Abschluss der Programme statt. Obwohl es in zahlreichen Ländern bereits seit mehr als zwanzig Jahren Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte gibt und die Nachhaltigkeit dieser Projekte ein wichtiges Thema ist, existieren keine Evaluierungen, die nach einem langen Zeitraum durchgeführt wurden und Erkenntnisse zum spezifischen Aspekt der Nachhaltigkeit liefern würden ⁽⁵⁾. Darüber hinaus werden die verfügbaren Evaluierungen von den zentralen Kommissionsdienststellen nicht systematisch miteinander verglichen, wodurch Informationen, die für die Projektverwaltung hilfreich sein könnten, verloren gehen. Sich auf mehrere Länder beziehende Evaluierungen finden zu selten statt oder sind zu alt ⁽⁶⁾, um für die Kommission von Nutzen zu sein.

⁽⁴⁾ Gemäß Artikel 290 des Abkommens von Lomé können bestimmte Beschlüsse über Finanzierungen Mehrjahresprogramme betreffen.

⁽⁵⁾ Beispielsweise Evaluierungen zu fünf bis zehn Jahre zurückliegenden Projekten.

⁽⁶⁾ Die letzte Bewertung dieser Art stammt vom Februar 1997 (Evaluierung der im Rahmen des Vierten Abkommens von Lomé durchgeführten Programme über Mikroprojekte, Groupe Recherches et Etudes Techniques -GRET-). Betroffene Länder: Uganda, Senegal, Komoren und Malawi.

Vergleichbare Programme werden nicht ausreichend berücksichtigt

11. Die EEF-Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte sind nicht die einzigen Hilfen für Kleinprojekte zur Deckung prioritärer Bedürfnisse. Vergleichbare Programme werden auch von den Mitgliedstaaten durchgeführt sowie von anderen Geldgebern im Rahmen multilateraler oder bilateraler Vereinbarungen, den NRO und den nationalen Verwaltungen selbst. Diese Hilfen werden jedoch bei den Programmen über Mikroprojekte nicht immer ausreichend berücksichtigt. Dies beleuchtet einen spezifischen Aspekt des unzureichenden Informationsaustauschs zwischen den Geldgebern, insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen Programmen der Europäischen Gemeinschaft selbst ⁽¹⁾.

Kasten Nr. 1

Vergleichbare Programme

1. In Malawi finanziert die Weltbank ein Programm zum Bau kleiner Infrastrukturen in armen ländlichen Gebieten. Ziele, Umfang und Interventionsmodus des Programms sind sehr ähnlich wie bei den EEF-Programmen über Mikroprojekte. Die örtlichen Gebietskörperschaften können im Rahmen beider Mechanismen Projekte zur Finanzierung vorlegen. Es wurde jedoch ein echter Mangel an Koordination festgestellt. Dies wurde beispielsweise daran deutlich, dass zwei in unmittelbarer Nähe voneinander liegende Schulen aus zwei verschiedenen Systemen finanziert wurden. Dieser Mangel wurde teilweise durch die Aufnahme spezifischer Bestimmungen in das aus dem neunten EEF finanzierte vierte Mehrjahresprogramm über Mikroprojekte ausgeglichen.

2. Im Jahr 1991 wurde in Sambia ein gemeinsamer Verwaltungsstab gegründet, der die Verwaltung der EEF-Mehrjahresprogramme und der von der Weltbank finanzierten Programme beaufsichtigen sollte. Zwischen Juni 2000 und Januar 2002 führten die problematischen Beziehungen zwischen den beiden Programmarten (wegen Unsicherheiten hinsichtlich der jeweiligen organisatorischen Unterstützung für die Programme) zu erheblichen Problemen in Bezug auf die EEF-Programme über Mikroprojekte. Ab Januar 2003, dem Zeitpunkt der verwaltungsmäßigen Trennung beider Programme, wurden die betreffenden Distriktbeamten in zahlreichen Regionen — zum Nachteil der EEF-Programme — für Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Weltbank-Programmen abgestellt. Obwohl sich die beiden Programme ergänzen, gab es wegen der mangelnden Koordination und Kooperation keine Synergieeffekte.

3. In Simbabwe, wird im Rahmen eines 1999 gestarteten europäischen Kooperationsprogramms unter anderem ein Fonds verwaltet, aus dem kleine, durchaus mit den Mikroprojekten vergleichbare Infrastrukturen auf dem Land und in den Städten finanziert werden. Es gibt aber keine Bestimmungen, die diesen Gemeinsamkeiten Rechnung tragen. Das einige Monate später gestartete zwölfte Programm über Mikroprojekte geht seinerseits ebenfalls nicht auf die dezentrale Zusammenarbeit ein.

Die Programmierung erfolgt im Einklang mit dem nationalen Bedarf

12. Die Mikroprojekte sind entweder Teil der in den nationalen Richtprogrammen (NRP) festgelegten Schwerpunktbereiche der Hilfe oder werden als gesonderter Bereich betrachtet ⁽²⁾. Sie betreffen zumeist entweder soziale Sektoren wie Erziehung und Gesundheit (einschließlich Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsprojekte) oder den Wirtschaftssektor, wozu landwirtschaftliche und handwerkliche Tätigkeiten gehören sowie die Verbesserung der Kommunikationswege und verschiedene, mit Einnahmen verbundene Tätigkeiten.



Eine Mühle zur Herstellung von Maismehl als Beispiel für eine mit Einnahmen verbundene Tätigkeit

13. Die Programmierung bezieht sich neben den Interventionsbereichen auch auf die geografische Abdeckung (nämlich Abdeckung eines Teils oder der Gesamtheit eines Gebiets), die Frage der Priorität (beispielsweise mehr oder weniger starke Konzentration auf die ärmsten Gebiete oder Bevölkerungen), die Art der finanzierten Maßnahmen (Bau oder Renovierung von Infrastrukturen wie Schulen, Gesundheitszentren, Wasserversorgungssysteme, Fortbildungsmaßnahmen) und die Art der Finanzierungen (Darlehen oder Zuschüsse). Die Programme werden fast immer in ländlichen Gebieten durchgeführt.

⁽¹⁾ Im EG-Vertrag heißt es in Artikel 180 Absatz 1 (ehemals Artikel 130 X):

1. „Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und stimmen ihre Hilfsprogramme, auch in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, ab. Sie können gemeinsame Maßnahmen ergreifen. Die Mitgliedstaaten tragen erforderlichenfalls zur Durchführung der Hilfsprogramme der Gemeinschaft bei“.
2. In Artikel 180 Absatz 2 heißt es ferner: „Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die der in Absatz 1 genannten Koordination förderlich sind“.

⁽²⁾ Diese Unterscheidung entspricht dem Abkommen von Lomé, in dem die Mikroprojekte entweder als Instrument behandelt werden (Artikel 252) oder als Interventionsbereich (Artikel 229).

Rahmen Nr. 2**Die Programmierung**

1. Das vierte und fünfte Programm in Ghana (mit einer Finanzausstattung von 8,89 Millionen Euro bzw. 27 Millionen Euro) betreffen die Renovierung vorhandener Infrastrukturen im Erziehungs- und Gesundheitssektor, wodurch eine stärkere Nutzung dieser Infrastrukturen durch die ländliche Bevölkerung ermöglicht werden soll.
2. Das aus dem siebten EEF finanzierte dritte Programm in Madagaskar wurde 1998 für einen Zeitraum von einem Jahr gestartet und hatte einen Finanzrahmen von 1 Million Euro. Es betraf den Bau und die Renovierung von Infrastrukturen im Erziehungs- und Gesundheitssektor sowie in den Bereichen Wasserversorgung und Landwirtschaft und die Verbesserung der ländlichen Verbindungswege. Beim aus dem achten EEF finanzierten vierten Programm, das im März 2000 gestartet wurde und einen Finanzrahmen von 8 Millionen Euro umfasst, ging es ergänzend zur Schaffung der Infrastrukturen um den Know-how-Transfer.
3. Das erste bzw. zweite und dritte Programm in Malawi (mit einer Finanzausstattung von 3,1 Millionen Euro bzw. 6,38 und 21 Millionen Euro) betrifft das gesamte Gebiet. Gemeinsames Ziel dieser drei Programme ist es, der ländlichen Bevölkerung eine Basisinfrastruktur im Erziehungs- und Gesundheitssektor sowie im Bereich der Verbindungswege (Straßen, Postämter) und der natürlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Programme sehen auch die Vergabe von Mikrokrediten vor. Renovierung und Bau der Infrastrukturen haben die gleiche Priorität.
4. In Uganda wird das mit 15 Millionen Euro ausgestattete Hauptprogramm aus dem achten EEF in 29 aufgrund des Armutsniveaus ausgewählten Distrikten durchgeführt. Interventionsbereiche sind der Erziehungssektor (im Einklang mit dem nationalen Plan mit der Bezeichnung „Primärschulbildung für alle“, dessen Ziel es ist, der breiten Bevölkerung den Schulbesuch zu ermöglichen), der Gesundheitssektor und die ländliche Entwicklung. Die Renovierung und der Neubau von Infrastrukturen genießen die gleiche Priorität; dazu kommen Fortbildungsmaßnahmen. Parallel dazu wird ein spezifisches Programm zum Bau von Wasserversorgungs- und Abwasser-systemen durchgeführt.
5. In Sambia wurden seit 1985 sieben Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte durchgeführt. Im Rahmen des Vierten Abkommens von Lomé wurden 38,5 Millionen Euro gebunden, davon 22,4 Millionen ab 1998 zulasten des achten EEF. Die Programme betreffen insbesondere den Erziehungssektor, in den mehr als die Hälfte der Mittel flossen, den Gesundheitssektor sowie Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsprojekte.
6. In Simbabwe wurden sechs aus dem siebten und achten EEF finanzierte Programme im Gesamtbetrag von 47,6 Millionen Euro durchgeführt, die das gesamte Gebiet betreffen und sich insbesondere auf die Renovierung der vorhandenen Infrastrukturen beziehen, da das Land bereits relativ gut mit Infrastrukturen ausgestattet ist. Die Maßnahmen betreffen den Erziehungssektor, den Gesundheitssektor und die ländliche Entwicklung, insbesondere kleine Infrastrukturen zur Wasser- und Stromversorgung und einige Projekte zur Unterstützung des ländlichen Handwerks.

Die Definition der begünstigten Gebietskörperschaften ist nicht klar genug

14. Mit dem im Abkommen von Lomé nicht genauer definierten Begriff „örtliche Gebietskörperschaften“ kann Verschiedenes bezeichnet werden, nämlich sowohl eine von einer traditionellen Autorität geleitete Gruppe (das Dorf und sein Chef) als auch ein Zusammenschluss von Personen mit einem gemeinsamen materiellen oder immateriellen Interesse (eine Vereinigung) oder eine Bevölkerungsgruppe in einem bestimmten Gebiet, die über eine eigene Verwaltung und rechtlich anerkannte Vertreter verfügt (eine Gebietskörperschaft im Sinne des öffentlichen Rechts).
15. Die unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten lassen es zu, dass jedes Land die Programme über Mikroprojekte im Einklang mit seinen jeweiligen Strukturen und politischen Zielen umsetzt. Daher können die förderfähigen Projekte von Land zu Land sehr unterschiedlich sein, auch wenn mit diesen Projekte ein vergleichbarer Bedarf gedeckt werden soll und sie von derselben Anzahl von Personen vorgelegt werden und dieselben Kosten und technischen Merkmale haben.

Rahmen Nr. 3**Begriff der örtlichen Gebietskörperschaft**

1. In Ghana umfassen die förderfähigen Gebietskörperschaften zwischen 20 und 700 Personen, was der Anzahl der Personen entspricht, die durch einen Projektausschuss vertreten werden dürfen.
2. In Madagaskar wird die begünstigte Bevölkerung durch die lokale Verwaltung vertreten. Die Beihilfeanträge werden gleichzeitig von der lokalen Verwaltung (in Form eines Protokolls des Gemeinderats) und der Bevölkerung (in Form eines Protokolls einer Versammlung der vom Projekt betroffenen Bevölkerung) gestellt.
3. In Malawi wurde keine offizielle Definition festgelegt, doch wird eine Gruppe von mindestens fünf Personen, die ein gemeinsames Interesse verfolgt, als örtliche Gebietskörperschaft im Sinne des Abkommens von Lomé betrachtet.
4. In Uganda versteht man unter örtlicher Gebietskörperschaft eine Gruppe von Personen mit einem gemeinsamen Interesse, die von der als Vermittler auftretenden lokalen Verwaltung (Distrikt) unterstützt wird. Es wurde keinerlei Mitgliederzahl festgelegt, doch wird den Projekten mit den meisten potenziellen Begünstigten Priorität eingeräumt.
5. In Sambia umfasst eine örtliche Gebietskörperschaft alle an einem bestimmten Projekt interessierten Personen, die sich an der Durchführung beteiligen und Nutznießer der Ergebnisse sind. Das Fehlen einer klaren Definition und einer genauen Eingrenzung der Mitgliederzahl hat bislang nicht zu praktischen Problemen geführt.
6. In Simbabwe versteht man unter örtlicher Gebietskörperschaft in Anlehnung an eine nationale Rechtsvorschrift über die Kooperativen eine Gruppe von mindestens zehn Personen, die nachweisen kann, dass sie seit mindestens einem Jahr ein gemeinsames Projekt verfolgt.

Die lokalen Verwaltungen werden immer mehr in die Verantwortung einbezogen, wenn auch in unterschiedlichem Maße

16. Die Programme über Mikroprojekte enthalten Bestimmungen über die Einbeziehung der lokalen öffentlichen Behörden. Diese Einbeziehung erfolgt in der Praxis in unterschiedlicher Form und ist manchmal nur sehr beschränkt. Falls den lokalen Behörden wichtige Verantwortlichkeiten übertragen werden, geht es dabei meist um die Weiterentwicklung ihrer Managementfähigkeiten. Neben der Befriedigung prioritärer sozialer Bedürfnisse ist Ziel der Programme die institutionelle Stärkung auf lokaler Ebene und die Förderung der Dezentralisierung. Dieses ehrgeizigere Ziel wird zwar im Abkommen vom Lomé nicht genannt, steht aber in Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der AKP-EU-Zusammenarbeit.

Rahmen Nr. 4

Rolle der lokalen Verwaltungen

1. In Ghana wird die Distriktversammlung als wichtigste Instanz bei der dezentralen Durchführung des fünften Programms über Mikroprojekte betrachtet. Ein spezifischer lokaler Ausschuss ist dafür zuständig, die Projekte auf dem Gebiet dieses Distrikts auszuwählen und in eine Rangfolge zu bringen und ihre Durchführung im Rahmen der jährlichen lokalen Programme zu überwachen.

2. Das wichtigste Programm über Mikroprojekte aus dem achten EEF in Madagaskar hat die Bezeichnung Programm zur Unterstützung der Initiativen der lokalen Kommunen und Vereinigungen („Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et des Associations Locales“ - PAICAL). Sein Ziel ist die institutionelle Stärkung durch Verbesserung der Managementkapazitäten der betroffenen Kommunen. Diese werden sehr eng in die verschiedenen Projektphasen einbezogen, und ihre Verantwortung soll durch einen Know-how-Transfer gestärkt werden.

3. In Malawi beschränkt sich die lokale Verwaltung (ländliche Distrikte) zumeist darauf, die Beihilfeanträge zu registrieren und an die Verwalter der Programme über Mikroprojekte weiterzuleiten. In einigen Fällen ist die lokale Verwaltung an der Ex-ante-Bewertung der Projekte beteiligt.

4. In Uganda ist die lokale Verwaltung im Rahmen des Mehrjahresprogramms des achten EEF dafür zuständig, den zu deckenden Bedarf zu analysieren und die Mikroprojekte zu planen und zu verwalten. Die Mikroprojekte werden in die Entwicklungspläne der Distrikte einbezogen. Ziel des Programms ist die Weiterentwicklung der Managementkapazitäten der lokalen Verwaltungen, denen ein wichtiger Teil der Verantwortung übertragen wird. Das Programm umfasst daher auch Fortbildungsmaßnahmen für die lokalen Beamten.

5. In Sambia sind die Distrikte in Zusammenarbeit mit den regionalen Koordinatoren dafür zuständig, die Programme bekannt zu machen, die vorgelegten Projekte anhand von Belegen und an Ort und Stelle zu bewerten und dem nationalen Lenkungsausschuss Empfehlungen hinsichtlich der anzunehmenden Programme vorzulegen.

6. In Simbabwe gibt es keine vertragliche Einbeziehung der ländlichen Distrikte in die Programme. Die Rolle dieser Distrikte wird nur knapp beschrieben. Sie geben eine Stellungnahme zu den Projekten ab, die dem Verwaltungsstab vorgelegt wurden, und ihre Vertreter nehmen an den Sitzungen teil, bei denen die Projekte bewertet und verwaltet werden. Sowohl die Projektverwalter als auch die anderen Beteiligten haben sich positiv über diese Methode geäußert, doch lässt sich nur schwer beurteilen, welche Auswirkungen sie hat.

DURCHFÜHRUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

Die zentralen Kommissionsdienststellen sind nicht ausreichend informiert

17. Für die allgemeine Ausrichtung der Programme ist die Generaldirektion „Entwicklung“ zuständig. Verantwortlich für die Überwachung und Durchführung dieser Programme ist die für Programme in der AKP-Zone zuständige Direktion des Amts für Zusammenarbeit EuropeAid (Aidco).

18. Obwohl die Programme über Mikroprojekte bereits seit 1980 ohne Unterbrechung laufen, sind die diesbezüglichen Kenntnisse der zentralen Kommissionsdienststellen unzureichend. Da es innerhalb des Rechnungsführungssystems OLAS kein spezifisches Verbuchungsfeld gibt, waren die Dienste des Amts für Zusammenarbeit (Aidco) nicht in der Lage, eine vollständige Liste der bereits durchgeführten oder noch in der Durchführung befindlichen Mehrjahresprogramme zu erstellen. Sie können keine Zuordnungen zwischen den Programmen und den damit jeweils verbundenen Verträgen, beispielsweise den Verträgen über technische Hilfe, vornehmen. Aus diesem Grund können sie weder die tatsächlichen Kosten der Mikroprojekte ermitteln noch die Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltung überprüfen.

19. Die Ermittlung der Sektoren, in denen Mikroprojekte durchgeführt werden, ist ebenfalls unzulänglich. Aus der letzten diesbezüglichen Studie des Amts für Zusammenarbeit (Aidco) ⁽¹⁾ geht hervor, dass 26,5 % der Mittel in den Erziehungssektor fließen und 18,7 % in den Gesundheitssektor. Mangels genauerer Informationen hieß es in der Studie weiter, 54,81 % der Ausgaben seien in den Sektor „Sonstiges“ geflossen. Noch dazu fordern die zentralen Kommissionsdienststellen die von den in den AKP-Staaten tätigen Verwaltern der Programme über Mikroprojekte bereits zusammengestellten Informationen nicht an ⁽²⁾.

20. Es ist normal, dass die zentralen Kommissionsdienststellen den Delegationen die Überwachung der Einzelheiten bei der Durchführung der Tausenden von Projekten überlassen. Dennoch ist es bedauerlich, dass die zentralen Dienste nicht ausreichend über die grundsätzliche Ausrichtung der nationalen Mehrjahresprogramme informiert sind mit der Folge, dass die Kommission

⁽¹⁾ Untersuchung zum sozialen Inhalt der aus dem sechsten, siebten und achten EEF finanzierten Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte, Aidco, 28 Juni 2002.

⁽²⁾ Gemäß Artikel 290 Absatz 3 des Abkommens von Lomé haben die nationalen Anweisungsbefugten der Kommission alljährlich einen Bericht über die Durchführung der Mehrjahresprogramme zu übermitteln.

keinen Nutzen aus den von den Delegationen im Bereich der Mikroprojekte gesammelten Erfahrungen ziehen und somit nicht für die Verbreitung der bestmöglichen Praxis sorgen kann. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Kommission im Gefolge der Dekonzentration ihrer Dienste ⁽¹⁾ fanden ebenfalls keine spezifischen Überlegungen zwecks Verbesserung dieser Situation statt. So befasst sich beispielsweise keine der thematischen Gruppen, die zur Zeit eingerichtet werden, mit den Mikroprojekten.

Die spezifischen Regelungen sind nicht kohärent

21. Die Kommission hat keine spezifischen internen Regelungen und Verwaltungsleitlinien für die Programme über Mikroprojekte zwecks Ergänzung des Abkommens von Lomé, des internen Abkommens, der Finanzregelungen und der dazugehörigen Durchführungsbestimmungen ⁽²⁾ ausgearbeitet. Die im Leitfaden für die Benutzer der Finanzverfahren des siebten und achten EEF enthaltene Seite zu den Mikroprojekten stellt keine ausreichende Anleitung dar. Bei der Verwaltung dieser Programme in den AKP-Staaten werden die allgemeinen praktischen Leitlinien der Kommission nicht einheitlich angewandt und ausgelegt.

22. Um diesen Mangel an spezifischen Regelungen auszugleichen, haben die nationalen Verwalter selbst praktische Leitlinien ausgearbeitet, die im Allgemeinen klar und hilfreich sind, sich hinsichtlich der Details, der Darstellung und des Inhalts aber relativ stark voneinander unterscheiden. Diese lokalen Leitlinien, die — wie beispielsweise in Madagaskar — manchmal sehr gut gemacht sind, können aber kein Ersatz sein für klare und einfache, zentrale Leitlinien, wie sie zur Ausübung dezentraler Befugnisse (die künftig noch zunehmen sollen) unbedingt erforderlich sind.

23. Das Fehlen spezifischer interner Regelungen ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil das Abkommen von Lomé in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgelegt wird und weil es bereits seit mehr als 20 Jahren Programme über Mikroprojekte gibt, die von unabhängigen Stellen verwaltet werden.

Die Verwaltungsverfahren in den AKP-Staaten sind ausreichend unabhängig

24. Die Verwaltungsstäbe für die Mikroprojekte sind dem nationalen Anweisungsbefugten unterstellt und berichten an einen Lenkungsausschuss ⁽³⁾ aus Vertretern der nationalen Verwaltung

und der Delegation. Sie sind je nach Fall entweder dem Finanzministerium zugeordnet oder dem Ministerium für lokale Angelegenheiten bzw. dem Landwirtschaftsministerium oder dem Ministerium für ländliche Entwicklung. Darüber hinaus werden sie von den für den jeweiligen Sektor (Erziehung, Gesundheit, Landwirtschaft, Wasser und sanitäre Einrichtungen) zuständigen Fachministerien überwacht, die ebenfalls im Lenkungsausschuss vertreten sein können.

25. Diese Abhängigkeit von der nationalen Verwaltung wird jedoch in der Praxis durch eine weitgehende faktische Autonomie abgeschwächt. Die Verwaltungsstäbe verfügen über eigene Betriebsmittel. In einigen Ländern können sie eigenständig Vertragspersonal aus dem Privatsektor oder dem öffentlichen Dienst einstellen. In einigen Fällen wird der Verwaltungsstab von einem technischer Berater mit einem Dienstleistungsvertrag geleitet, der über weitgehenden Handlungsspielraum verfügt. Die Qualität des bei den Verwaltungsstäben tätigen Personals kann im Allgemeinen als gut eingestuft werden.

26. Diese Autonomie der Verwaltungsstäbe erhöht die Wirksamkeit, insbesondere wenn sie Gegenstand eines klaren rechtlichen Rahmens ist, der es dem Verwaltungsstab ermöglicht, seine Beziehungen zu Dritten im Rahmen von Verträgen zu regeln. Falls die Verwaltungsstäbe — wie in einigen Ländern der Fall — dagegen nicht den erforderlichen Rechtsstatus haben, um Verträge schließen zu können, so sind ihre Beziehungen zu den übrigen, an der Programmdurchführung beteiligten Akteuren (nämlich die zentrale Verwaltung, die lokalen Behörden, die spezialisierten technischen Beraterbüros, die begünstigten Gebietskörperschaften und die Delegation) zu unklar, um die jeweiligen Verantwortlichkeiten im Falle von Problemen während der Durchführung feststellen zu können.

Rahmen Nr. 5

Rechtlicher Rahmen für die verschiedenen Verwaltungsstrukturen

1. In Madagaskar nimmt eine durch Dekret geschaffene, zugleich für die dezentrale Zusammenarbeit zuständige Agentur die Rolle des Verwaltungsstabs wahr. Diese Agentur hat die uneingeschränkte Vollmacht, Verträge mit den Gemeinden schließen, die von den Verträgen mit dem nationalen Anweisungsbefugten getrennt sind.

2. In Uganda wird das aus dem achten EEF finanzierte Programm im Einklang mit einem Protokoll durchgeführt. Dieses Protokoll wurde zwischen einer Stelle mit der Bezeichnung „EEF-Programm über Mikroprojekte“ (das als autonomes Programm der Regierung von Uganda betrachtet wird) und den Räten der jeweils beteiligten Distrikte geschlossen. In diesem Dokument heißt es jedoch zugleich, der Verwaltungsstab (dessen Verantwortlicher den Vertrag unterzeichnet hat) vertrete den nationalen Anweisungsbefugten und die Europäische Union. Es ist noch unklar, welche Auswirkungen dieser Vertrag haben wird, da nicht einmal klar ist, wie viele Vertragspartner ihn unterzeichnet haben.

3. In Simbabwe wurde auf Empfehlung eines juristischen Beraters geprüft, ob ein privatrechtlicher Status möglich ist, bei dem der nationale Anweisungsbefugte nur eines der Leitungsmitglieder des Verwaltungsrats wäre. Allerdings kann man sich fragen, welche Vorteile aus diesem Vorschlag erwachsen würden.

⁽¹⁾ Siehe Zwischenbericht der Generaldirektion Außenbeziehungen vom 30. April 2003 zur Dekonzentration, Ziffer II., „le rôle du siège doit évoluer vers un rôle de coordination, de contrôle de qualité, de contrôle de gestion, d'appui technique et d'amélioration des pratiques de travail“. (Die Rolle der zentralen Kommissionsdienststellen sollte künftig immer mehr darin bestehen, dass sie für die Koordinierung zuständig sind sowie für die Qualitätskontrolle, die Kontrolle der Verwaltung, die technische Hilfe und die Verbesserung der Arbeitsmethoden).

⁽²⁾ Beispielsweise Beschluss Nr. 3/90 des Rates mit allgemeinen Bedingungen für die Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge.

⁽³⁾ Dieser wird je nach Fall als Leitungsausschuss bezeichnet (comité de direction) bzw. als Orientierungsausschuss (comité d'orientation) oder Evaluierungsausschuss (comité d'évaluation). In einigen Fällen, wie in Simbabwe, besteht er aus zwei Teilen (wobei ein Teil für die Bewertung und ein Teil für die Leitung zuständig ist).

Das Verwaltungsverfahren ist angemessen und im Prinzip restriktiv

27. Die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte werden in aufeinander folgenden Tranchen durchgeführt. Diese Tranchen werden ihrerseits im Rahmen so genannter „Programmvoranschläge“ programmiert. Die Programmvoranschläge enthalten eine Definition der während des Bezugszeitraums durchzuführenden Mikroprojekte, eine Vorausschätzung ihrer Kosten und einen Plan für die Finanzierung in Form von Vorschüssen. Sie enthalten auch den Funktionshaushalt der Verwaltungsstäbe. Der Durchführungszeitraum und die Finanztranchen betreffen soweit möglich einen Zeitraum von einem Jahr ⁽¹⁾ oder zumindest einen angemessenen, jeweils gleich langen Zeitraum, damit eine zeitnahe Überwachung der Zielverwirklichung und eine rasche Abrechnung der Vorschüsse stattfinden kann. Die Programmvoranschläge sind sinnlos, wenn sie nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums abgeschlossen werden oder wenn sie systematisch im Rahmen von Vertragsnachträgen verlängert werden. In einigen Ausnahmefällen wurden diese Regeln für eine angemessene Verwaltung missachtet.

28. In einigen Fällen werden parallel zu den Programmvoranschlägen Ausgaben für die Programme über Mikroprojekte getätigt. Dies ist im Allgemeinen bei den über Dienstleistungsverträgen eingestellten technischen Beratern und bei Prüfungsleistungen der Fall sowie gelegentlich bei bestimmten Ausgaben für Lieferungen und Ausrüstung.

Rahmen Nr. 6

Die Programmvoranschläge

1. In Ghana beziehen sich die nationalen Programmvoranschläge auf einen Zeitraum von anderthalb Jahren oder mehr. Sie sind auf die Distriktprogramme abgestimmt und sind Gegenstand einer zentralen Mittelbindung ⁽²⁾.
2. In Malawi werden in den Programmvoranschlägen alle Programmausgaben im einzelnen aufgeführt. Zur Finanzierung jeder Ausgabe wird eine getrennte Mittelbindung vorgenommen.
3. In Uganda gibt es ausführliche, mit den Entwicklungsplänen der Distrikte verknüpfte Programmvoranschläge, die Gegenstand einer Mittelbindung sind. Parallel zu den Programmvoranschlägen wurde im Jahr 2002 im Zusammenhang mit der Verwaltung des Dienstleistungsvertrags für die Direktion des Verwaltungsstabs eine Zahlung ohne Gegenbeleg getätigt, für die ein juristisches Guthaben erforderlich gewesen wäre.
4. In Simbabwe enthalten die Programmvoranschläge nur summarische Ziele, etwa zur Anzahl der im jeweiligen Sektor in einem bestimmten Jahr geplanten Projekte. Sie sind nicht Gegenstand einer Mittelbindung. Die ausführlichen Informationen zu den genehmigten Projekten sind in verschiedenen Blättern mit Beschreibungen enthalten, die dem Amt für Zusammenarbeit Aidco zugeleitet werden, damit sie die aufeinander folgenden Mittelbindungen tätigt. Diese Blätter werden jedoch jedes Mal als Programmvoranschläge erfasst. Da das zwölfte Programm noch dazu gleichzeitig aus dem siebten und achten EEF finanziert wird, ist die finanzielle Überwachung der Projekte wegen dieser Aufsplitterung der Buchführung extrem schwierig.

Der Durchführungsrhythmus der Programme ist manchmal zu langsam

29. Da eine Vielzahl vorrangiger Bedürfnisse zu decken und der Bedarf der lokalen Bevölkerung weiterhin groß ist, haben die AKP-Staaten eine sehr hohe Aufnahmekapazität für die Mittel aus den Programmen über Mikroprojekte. Dennoch kam es bei der Durchführung einiger, aus dem siebten und achten EEF finanzierter Programme zu erheblichen Verzögerungen, die einerseits zusätzliche Verwaltungsausgaben zulasten der Programme verursachten und andererseits Anlass waren für eine gewisse Frustration seitens der betroffenen Bevölkerung. Diese Verzögerungen haben unterschiedliche, teils durch äußere Zwänge, teils aber auch durch interne Verwaltungsmängel bedingte Gründe.

Rahmen Nr. 7

Durchführungsrhythmus der Programme

1. Obwohl die erste Phase des fünften Programms in Ghana bereits am 31. Mai 1999 genehmigt wurde, wurde der erste „Programmvoranschlag“ erst am 15. Juni 2000 unterzeichnet und der erste Vorschuss erst im Mai 2001 auf die Konten des betreffenden Distrikts überwiesen. Ab 1. Mai 2001 wurde der durch das Programm abgedeckte Zeitraum durch fünf aufeinander folgende Änderungen verlängert. Bei dem im Juli 2002 gestarteten zweiten „Programmvoranschlag“ gab es bereits Ende 2002 erhebliche Verzögerungen.
2. In Malawi konnten wegen der mangelnden Koordinierung zwischen dem zentralen Verwaltungsstab und dessen lokalen Antennen nicht alle im Rahmen des dritten Programms genehmigten Projekte finanziert werden. Ende 2002 hat der Orientierungsausschuss Dienstanweisungen erlassen, die auf eine strengere lokale Auswahl der Projekte abzielen.
3. In Uganda war das im Jahr 1996 in der Region Karamoja gestartete Programm bis zum Jahr 2001 noch nicht abgeschlossen, was teilweise auf die mangelnde Sicherheit vor Ort zurückzuführen war. Der erste „Programmvoranschlag“ für dieses Programm, der den Zeitraum von 1998-1999 abdeckte, wurde dreimal geändert und seine Laufzeit wurde bis 31. Juli 2002 verlängert. Bei dem aus dem achten EEF finanzierten Programm kam es mehrfach zu übertriebenen Verlängerungen und Überschneidungen der „Programmvoranschläge“. Im Dezember 2002 gab es gleichzeitig drei „Programmvoranschläge“ für dasselbe Programm.
4. In Sambia waren im März 2003, d. h. mehr als ein Jahr nach Unterzeichnung des Finanzierungsabkommens für die Phase II des Programms, fast alle Mittel für eine Reihe von Projekten gebunden worden, die jedoch weniger als die Hälfte der geplanten Projekte ausmachten. Gleichzeitig gab es 125 noch durchzuführende Projekte, die zum großen Teil bereits vor mehr als einem Jahr genehmigt worden waren.
5. In Simbabwe führte die Wirtschaftslage in den Jahren 2001 und 2002 (Hyperinflation und unrealistische Wechselkurse) dazu, dass die für mehrere Projekte des zwölften Mehrjahresprogramms zugewiesenen Mittel im Laufe des Jahres nicht mehr ausreichten. In vielen Fällen wurde der Abschluss der Projekte deshalb auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

⁽¹⁾ Die gängige Bezeichnung lautet „jährliche Programmvoranschläge“.

⁽²⁾ Innerhalb von Rahmen Nr. 6 wird mit Mittelbindung die im OLAS-System erfasste Mittelbindung bezeichnet.

Die Finanzorganisation sowie die Organisation der Rechnungsführung und der Kontrollen sind zufriedenstellend, aber verbesserungsfähig

30. Die für die Projekte und für die Verwaltungsausgaben der Verwaltungsstäbe benötigten Mittel werden auf Vorschusskonten überwiesen. Der erste Vorschuss beläuft sich im Allgemeinen auf 30 % bis 50 % des geschätzten Bedarfs. Die Wiederauffüllung der Konten ist abhängig von der angemessenen Verwendung der Vorschüsse. Die Durchführung dieses Mechanismus beinhaltet bestimmte Risiken, da erhebliche Mittelbeträge überwiesen werden, bevor eine Leistung erbracht wird.

31. Ein weiteres inhärentes Risiko der Programme über Mikroprojekte hängt mit der Streuung der Maßnahmen auf eine Vielzahl von Orten zusammen, was die Überwachung schwierig und kostspielig macht. Durch die Schaffung regionaler Antennen und die Stärkung der Rolle der lokalen Verwaltungen konnte die Überwachung der Projekte verbessert werden, ohne dass sich jedoch die sich aus der großen Streuung ergebenden hohen Verwaltungskosten verringert wurden. Die mit den Verwaltungsausgaben verbundenen Kosten für den Haushalt ⁽¹⁾ sind von Land zu Land sehr unterschiedlich (10 % in Malawi, 17 % in Sambia, 20 % in Madagaskar und Simbabwe). Ein Vergleich der Verwaltungskosten erlaubt aber keine Aussage über die Effizienz der Verwaltung, da es zwischen den einzelnen Ländern große Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der an die lokale Verwaltung übertragenen Aufgaben und hinsichtlich der geografischen und ökonomischen Zwänge gibt.

32. Um diesen Risiken bei der Organisation der Ausgabenkreisläufe und der Konzeption der internen Kontrolle Rechnung zu tragen, haben die betroffenen Länder verschiedenen Kombinationen von zentraler und dezentraler Rechnungsführung und externer Prüfung und interner Kontrolle verwirklicht. In einigen Ländern eröffnen die Verwaltungsstäbe für jede Ausgabenkategorie getrennte Konten. In anderen Ländern laufen alle Ausgaben über dieselben Konten. Eine Trennung der Konten für operationelle Ausgaben und für Verwaltungsausgaben erleichtert die Überwachung und Kontrolle der Verwaltungsausgaben.

33. Die Rechnungsführungs- und Finanzverwaltungssysteme bei den vom Hof geprüften Programmen über Mikroprojekte waren im Allgemeinen zufriedenstellend, doch sind sowohl auf der Ebene der Konzeption als auch auf der Ebene des Funktionierens Verbesserungen möglich, insbesondere bei der Kontrollfunktion. Bei der Prüfung der Rechnungsführung bei ausgewählten Vorgängen des Haushaltsjahres 2002, die der Hof zur Untermauerung seiner Zuverlässigkeitserklärung zur Verwaltung der EEF durchgeführt hat, wurden punktuelle Mängel festgestellt. Einige dieser Mängel lassen sich auf die unzulängliche fachliche Kompetenz und auf die unzureichende materielle Ausstattung der lokalen Verwaltungen zurückführen.

⁽¹⁾ In den Finanzierungsabkommen und den „Programmvoranschlägen“ vorgesehene Verwaltungsausgaben.

Rahmen Nr. 8

Finanzielle Organisation und Organisation der Rechnungsführung

1. In Ghana werden die Arbeiten von den Distrikten bezahlt, die ihre eigenen Verfahren der Ex-ante-Kontrolle anwenden und lokale Konten führen, auf welche die Vorschüsse des Verwaltungsstabs überwiesen werden. Vor Wiederauffüllung des zentralen Kontos finden interne Kontrollen statt. Das Finanzierungsabkommen für das fünfte Programm sieht vor, dass vor der Finanzierung der zweiten Phase eine externe Evaluierung der ersten Phase stattfinden muss, die jedoch erst stattfand, nachdem die Mittel überwiesen worden waren. In mehreren Fällen wurden die lokalen Ausschreibungsverfahren nicht beachtet.

2. In Madagaskar verwalten die Gemeinden die für die Projekttausgaben vorgesehenen Konten, während die regionalen Antennen die Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben durchführen. Die nachträgliche Kontrolle der Ausgaben, von der die Wiederauffüllung des einzigen nationalen Vorschusskontos abhängt, wird von einem speziellen, zum nationalen Anweisungsbefugten gehörenden Dienst durchgeführt. Dieser Dienst ist für die Kontrolle aller im Rahmen von „Programmvoranschlägen“ durchgeführten EEF-Operationen zuständig. Die hier festgestellten Mängel betrafen unvollständige rechtliche Unterlagen und das Akzeptieren überhöhter Stückpreise bei der Prüfung der Angebote.

3. In Malawi gibt es getrennte Konten für die operationellen Ausgaben und die Verwaltungsausgaben. Die Ankauf- und Ausgabenverfahren werden vom nationalen Verwaltungsstab zentralisiert, der die günstigsten Preise auszuwählen versucht. Dieses System ist jedoch mit einer hohen Arbeitsbelastung verbunden, so dass eine Dekonzentration auf die Ebene der regionalen Antennen gerechtfertigt wäre. Die Wiederauffüllung der Vorschusskonten ist an externe Prüfungen gebunden, die von Privatfirmen durchgeführt werden, die regelmäßig Vor-Ort-Kontrollen vornehmen. Die Berichte der Prüfer, die häufig Vorbehalte enthalten, werden jedoch nicht weiterverfolgt.

4. In Uganda nehmen die Distrikte die Zahlungen für die Arbeiten vor, und zwar anhand lokaler, aus den Vorschüssen des Verwaltungsstabs gespeister Konten. Die Distrikte führen auch eine Ex-ante-Kontrolle der Ausgaben durch. Die nachträgliche vierteljährliche Kontrolle wird von einer lokalen Prüfungsfirma durchgeführt, die gleichzeitig mit der Rechnungsprüfung betraut ist sowie mit der Fortbildung zahlreicher lokaler Rechnungsführer, welche die betreffenden Konten führen. Die Funktion des externen Prüfers und des externen Beraters sind nicht genügend voneinander getrennt. Die hilfreichen Bemerkungen des Auditeur Général von Uganda zur Rechnungsführung über die Mikroprojekte durch die Distrikte werden vom Verwaltungsstab und der Delegation nicht berücksichtigt.

5. In Sambia sollte eigentlich eine Gruppe von drei Personen für die interne Überprüfung der angemessenen Verwendung der Vorschüsse zuständig sein. Bis Januar 2003 wurde diese Aufgabe jedoch nur von einer Person mit einem Assistentenposten wahrgenommen, wodurch das Kontrollsystem insgesamt geschwächt wurde. Überdies betraf die den Prüfern des Rechnungshofs im März 2003 vorgelegte, jüngste externe Prüfung lediglich die Verwaltungsausgaben des Haushaltsjahrs 2001, während für 2000 keinerlei Bericht verfügbar war.

6. In Simbabwe ist die Ex-ante-Kontrolle aller Ausgaben zentralisiert. Die operationellen Ausgaben werden aus einem vom Verwaltungsstab verwalteten zentralen Konto getätigt. Die Verwaltungsausgaben der fünf regionalen Verwaltungsstäbe werden aus lokalen Konten getätigt, die aus Mitteln des zentralen Verwaltungskontos gespeist werden. Die Wiederauffüllung der Konten erfolgt auf der Grundlage vierteljährlicher Prüfungen, die von der lokalen Zweigstelle einer internationalen Firma durchgeführt werden. Diese Prüfungen betreffen nicht die Einnahmen und umfassen keine Überprüfung an Ort und Stelle, was den Nutzen der Prüfungstestate einschränkt.

Der Grundsatz der Kofinanzierung durch die Begünstigten wird angemessen beachtet

34. In der Praxis wird der im Abkommen von Lomé vorgesehene Beitrag der Begünstigten zumeist in Form von Sachleistungen erbracht (Versorgung mit Steinen, Sand und verschiedenen anderen Materialien) oder in Form von Arbeitsleistungen (Beteiligung an Bauarbeiten), was die Erfassung schwierig macht. Falls die Erfassung als unmöglich oder als zu formal betrachtet wird, wird geprüft, ob tatsächlich ein wesentlicher Beitrag geleistet wurde. In der Praxis enthalten die Projektkonten zumeist eine ausführliche Evaluierung, die sich jedoch wegen des Fehlens von Belegunterlagen und wirtschaftlicher Bezugspunkte häufig nur sehr schwer überprüfen lässt.

35. Wenn es darum geht, den von den Begünstigten zu erbringenden Beitrag zu ermitteln, sollte das Abkommen von Lomé flexibel und wohlüberlegt angewandt werden. So ist beispielsweise bekannt, dass die Aids-Seuche die Fähigkeit der am stärksten von dieser Krankheit betroffenen Bevölkerungen zur Erbringung eines Beitrags erheblich einschränkt. Eine zu starre Anwendung des Grundsatzes, wonach die Begünstigten einen Beitrag leisten müssen (der im Übrigen von keinem der Beteiligten infrage gestellt wird), könnte dazu führen, dass die am stärksten benachteiligten Bevölkerungen nicht die durch das Abkommen von Lomé angestrebte Deckung ihres prioritären Bedarfs erhalten. Die Möglichkeit, den von den Begünstigten zu leistenden Beitrag durch einen Beitrag des AKP-Staats, d. h. der lokalen Verwaltung, zu ersetzen, hängt von den Kapazitäten dieser Verwaltung ab. Die Prüfung an Ort und Stelle hat gezeigt, dass eine gewissenhafte Verwaltung und angemessene Bemessung der Beiträge in jedem Fall möglich ist.

Die Überwachung ist zufriedenstellend, aber verbesserungsfähig

36. Trotz der wegen der Streuung der Maßnahmen bedingten Zwänge gibt es im Allgemeinen eine zufriedenstellende Überwachung der Bau- und Renovierungsarbeiten, insbesondere aufgrund der Einbeziehung der Begünstigten. Diese Überwachung ist jedoch noch verbesserungsfähig, insbesondere bei komplizierten Projekten, die größeren technischen Sachverstand erfordern.

Rahmen Nr. 9

Technische Überwachung der Infrastrukturen

1. In Madagaskar betrifft die Hauptschwachstelle im Bereich der technischen Überwachung das Verfahren zur Abnahme der Arbeiten. Die unzureichende Regelung dieses Verfahrens hat zur Abnahme einer Schule von mittelmäßiger Qualität durch die lokale Gruppe geführt.
2. In Malawi erfolgt die Überwachung der Projekte in Form regelmäßiger Prüfbesuche an Ort und Stelle durch entsprechend spezialisierte Mitarbeiter der lokalen Antennen des Verwaltungsstabs bzw. in einigen Fällen durch Mitglieder des Lenkungsausschusses. Die Begünstigten beteiligen sich an der Überwachung, indem sie die Bereitstellung des zentral eingekauften Materials überprüfen.
3. In Uganda wurde im Rahmen des aus dem achten EEF finanzierten Programms die Zuständigkeit für die technische Überwachung und Wartung auf die Distrikte übertragen, die Eigentümer der Infrastrukturen sind. Die Einhaltung der Verpflichtungen wird durch die technische Qualität der aus dem EEF finanzierten Infrastrukturen erleichtert, die besser ist als die Qualität der von der nationalen Verwaltung im Rahmen ihrer Ausrüstungsprogramme finanzierten Infrastrukturen.
4. In Simbabwe sind die Distrikte oder nationale technische Agenturen für die technische Überwachung zuständig. Die Qualität dieser Hilfe ist von Projekt zu Projekt sehr unterschiedlich, je nach Ausbildung und Verfügbarkeit des entsprechenden Personals und je nach den geografischen und finanziellen Zwängen, mit denen dieses Personal konfrontiert ist. Zusätzlich dazu überwachen die Begünstigten (soweit ihre technischen Kenntnisse es ihnen erlauben, die durch Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen weiterentwickelt werden) die Tätigkeit der Unternehmen auf den Baustellen.

37. Zusätzlich zur technischen Überwachung der einzelnen Projekte muss die Programmdurchführung anhand relevanter Verwaltungsinformationen, beispielsweise zu bestimmten Zeitspannen, Ausgabenkategorien, Begünstigtengruppen oder geografischen Zonen, überwacht werden. Die Informationssysteme ermöglichen jedoch häufig keine entsprechende Überwachung, da die Informationen entweder zu umfassend sind oder nicht umfassend genug bzw. zu konfus oder zu wenig sachdienlich. Die Lenkungsausschüsse erhalten zahlreiche Berichte mit häufig redundanten oder wenig brauchbaren Informationen.

Rahmen Nr. 10

Die Informationssysteme

1. In Ghana war das computergestützte Überwachungssystem MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation) bis Ende 2002 noch nicht einsatzfähig, obwohl es gemäß dem Finanzierungsabkommen (Januar 1999) ein zentraler Faktor bei der Verwaltung des fünften Programms sein und alle materiellen und finanziellen Daten über die Projekte sowie eine Bewertung durch die Begünstigten und anhand von Referenzszenarien ⁽¹⁾ enthalten sollte.

⁽¹⁾ Die Methode des Referenzszenarios (bzw. der „baseline data“) besteht darin, dass man versucht, möglichst genau zu rekonstruieren, wie sich die Ausgangssituation ohne ein Programm zur Verbesserung der betreffenden Situation entwickelt hätte.

2. In Madagaskar werden zu viele vom Verwaltungsstab gelieferte Informationen auf verschiedene Berichte verstreut (Projektbögen, Tabellen, periodische Berichte usw.), wobei sich nur schwer feststellen lässt, welche Information wo enthalten ist. So könnten Inkohärenzen vermieden werden, wenn die von der Agentur gelieferten Informationen und Berichte vereinfacht und stärker auf das jeweilige Projekt konzentriert würden und sich noch dazu auf dieselbe Informationsquelle stützen würden.

3. In Malawi werden die verschiedenen Projektinformationen in getrennten Dokumenten erfasst, so dass es nicht möglich ist, die Gesamtheit der Daten zu einem bestimmten Projekt auf einmal einzusehen. Die für eine bessere interne Evaluierung benötigten Informationen, etwa zur sozioökonomischen Lage der Bevölkerung, zu den betroffenen Sektoren und zur Situation vor Beginn der Projekte, sind nicht verwertbar. Der Verwaltungsstab verfügt nicht über ein EDV-System, das eine bessere Zusammenstellung und Nutzung der Daten erlauben würde.

4. In Uganda gibt es eine Tendenz zur Ausarbeitung einer Vielzahl von Berichten ohne ausreichende Synthese. Allein für das aus dem achten EEF finanzierte Programm wurden innerhalb eines Jahres mehr als hundert Berichte erstellt, von denen man annahm, sie könnten für den Verwaltungsstab von Nutzen sein.

5. In Simbabwe werden die Schwachstellen des Informationssystems dadurch verschärft, dass die Projektfinanzierung in verschiedene Mittelbindungen aufgesplittert wird. Aufgrund dieser Situation ist eine Überwachung des Projektzyklusmanagements, wie sie die Kommission anstrebt, praktisch unmöglich. Das Informationssystem, das nach dem Muster des Rechnungsführungssystems aufgebaut ist, vermittelt keinen raschen und vollständigen Überblick über die materielle und finanzielle Verwirklichung eines Mikroprojekts.

ERGEBNISSE DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

Es werden direkte, sehr positive Ergebnisse erzielt

38. Gemäß dem Abkommen von Lomé sollen sich die Mikroprojekte wirtschaftlich und sozial auf das Leben der betroffenen Bevölkerung auswirken und einem vorrangigen Bedarf entsprechen, der bekundet und festgestellt worden ist.

39. Die Prüfung der vom Hof ausgewählten Mikroprojekte in den sechs besuchten AKP-Staaten, die anhand von Belegen und an Ort und Stelle im Kontakt mit den begünstigten Bevölkerungen erfolgte, hat natürlich einige Probleme deutlich gemacht, die es auszuräumen gilt. Die wichtigsten Beispiele für Probleme dieser Art werden weiter unten im Text aufgeführt. Die Prüfung hat aber in erster Linie auch gezeigt, dass die allermeisten Mikroprojekte — im Einklang mit den Zielen des Abkommens von Lomé — eine wichtige Antwort auf den grundlegenden Bedarf der Bevölkerung geben konnten.



Zahlreiche Grundschulen wurden errichtet

40. Die Begünstigten sind zumeist in entweder speziell zu diesem Zweck gegründeten oder (wie im Falle von Renovierungen) bereits bestehenden Projektausschüssen organisiert. Die Mitglieder dieser Ausschüsse, mit denen die Prüfer des Hofes bei ihren Prüfungen zusammentrafen, hatten Verständnis für die mit den EEF-Programmen verbundene Forderung nach einem wesentlichen Beitrag der Endbegünstigten. Die Beachtung des Grundsatzes, wonach die Endbegünstigten einen Beitrag erbringen müssen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Vorhaben und ist bereits an sich ein positives Ergebnis, das dem im Abkommen von Cotonou besonders hervorgehobenen Ziel der „Internalisierung“ entspricht.

Die Auswirkungen lassen sich nur schwer bemessen

41. Die Programmierung der Projekte muss auf einer Bedarfserhebung aufbauen, und es müssen vorab Indikatoren für die nachträgliche Bemessung der Auswirkungen definiert werden. Die von der Kommission bei der Programmverwaltung angewandte Methode des logischen Rahmens (logical framework) sieht eine Unterscheidung vor zwischen den Programmsergebnissen (Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen) und den Programmauswirkungen (Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerungen).

42. In den AKP-Staaten werden der prioritäre Bedarf und die zur Deckung dieses Bedarfs getroffenen Maßnahmen auf nationaler Ebene definiert. So kann man beispielsweise bei den zur Deckung des Trinkwasserbedarfs getroffenen Maßnahmen danach fragen, wie weit die Entfernung zum nächsten Trinkwasserzugang ist ⁽¹⁾. Die Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs im Bereich der gesundheitlichen Versorgung können anhand der WHO-Kriterien bewertet werden und die Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs im Erziehungssektor anhand des Prozentsatzes der Kinder, die eine Schule besuchen bzw. anhand der Anzahl der Schüler pro Klasse.

⁽¹⁾ Ein gängiges Kriterium ist die Strecke, die zurückgelegt werden muss, um Zugang zu Trinkwasser zu erhalten.

43. Um die Auswirkungen der EEF-Programme zu beurteilen, reicht es jedoch nicht aus, die in den nationalen oder sogar regionalen Statistiken festgestellten Trends zu beobachten. Tatsächlich müssen die Ergebnisse mit denen vergleichbarer Programme (von denen es eine große Anzahl gibt, da es sich bei den Finanzierungen um kleine Projekte handelt) ⁽¹⁾ verglichen werden.

44. Zwischen den Geberländern, den NRO und den AKP-Staaten gibt es keinen Informationsaustausch über die Maßnahmen im Bereich der Mikroprojekte. Dabei wäre es sinnvoll zu wissen, wie viele Klassenzimmer, Gesundheitszentren oder Wasserversorgungs- bzw. Abwassersysteme in einem bestimmten Land in einem Jahr geschaffen oder renoviert wurden, unabhängig von der Finanzierungsquelle. Auf diese Weise könnten die Auswirkungen der aus dem EEF finanzierten Mikroprojekte bemessen werden, indem ihre Bedeutung im Verhältnis zur restlichen Entwicklungshilfe ermittelt würde.

45. Die unzureichende Information über die Gesamtsituation ist nur eines der Hindernisse bei der Bemessung der Auswirkungen der Mikroprojekte. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich dadurch, dass die in den Programmen vorgesehenen Bemessungsindikatoren häufig zu kompliziert sind. Die Methode des logischen Rahmens ist manchmal zu theoretisch. So sind bei einigen Programmen zu komplizierte, objektiv überprüfbare Indikatoren vorgesehen, die häufig nicht verfügbar sind, da sie kostspielige statistische Erhebungen beinhalten würden.

46. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass die Vorhaben eindeutige, aber schwer messbare indirekte Auswirkungen haben, die bei einigen Projekten eher kurzfristig erkennbar sind. So decken die Mikroprojekte im Bereich der Bewässerung und des Anschlusses an das Stromnetz einerseits den Bedarf der Gebietskörperschaften, welche Initiator der Projekte sind, eröffnen aber andererseits auch neue wirtschaftliche Entwicklungschancen für die gesamte Bevölkerung in den betroffenen Gebieten.



Vom Bau eines Wasserspeichers profitiert eine Vielzahl indirekter Begünstigter

47. Unter diesen Voraussetzungen sollte man besser zugeben, dass sich die Auswirkungen nicht präzise bemessen lassen, als nicht überprüfbare Zahlen vorzulegen.

⁽¹⁾ Die Mikroprojekte sind ein bevorzugter Tätigkeitsbereich der NRO.

Rahmen Nr. 11

Bemessung der Auswirkungen

1. In Ghana gab es keine angemessenen Indikatoren zur Bemessung des Erreichens des im Rahmen des fünften Programms verfolgten Ziels. Dieses Ziel bestand darin, durch den Ausbau der sozialen Infrastrukturen deren stärkere Nutzung zu ermöglichen. Insbesondere der im Finanzierungsabkommen vorgesehene Teil „Evaluierung durch die Begünstigten“ erbrachte nicht die erwarteten Ergebnisse. Die im logischen Rahmen vorgesehenen Indikatoren zur Bemessung der Auswirkungen waren von keinerlei Nutzen.

2. Das aus dem siebten EEF finanzierte Programm in Madagaskar enthielt überprüfbare Ziele, deren Verwirklichung anhand der Anzahl der geschaffenen Infrastrukturen bemessen werden konnten. Neben der Fertigstellung der Gebäude werden im Rahmen von PAICAL jedoch auch schwer überprüfbare Ziele verfolgt, wie Erhöhung der Basisdienstleistungen für die Bevölkerung und stärkere Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft, den Abgeordneten und den lokalen Verwaltungen sowie Stärkung der lokalen Managementkapazitäten.

3. Beim dritten Programm in Malawi sollten die Ergebnisse im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung und der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung anhand von durch das Ministerium für Erziehung und Gesundheit zu definierenden Indikatoren bemessen werden. Tatsächlich kamen jedoch keinerlei Indikatoren dieser Art zur Anwendung.

4. In Uganda wurde die geplante Studie über die Auswirkungen der aus dem achten EEF finanzierten Mikroprojekte nicht durchgeführt. Der logische Rahmen sieht objektive und überprüfbare Indikatoren vor, die jedoch für den EEF allein auf der Ebene der betroffenen Distrikte nicht überprüft werden können, da nur unzulängliche statistische Mittel zur Verfügung stehen und die Indikatoren zur Bemessung der materiellen Ergebnisse zwar realistischer aber unzureichend sind. Insgesamt ist es also nicht möglich, die eventuelle Verbesserung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung zu bemessen.

5. Das zwölfte Mehrjahresprogramm in Simbabwe umfasst realistische Ergebnisindikatoren, wie Anzahl der geschaffenen wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen. Allerdings gibt es keine Indikatoren zur Bemessung der Auswirkungen, da sich dies zumeist schwieriger gestaltet. Die externe Bewertung der Programme hat gezeigt, dass es keine unanfechtbare Methode gibt, um den Nutzen der Mikroprojekte zu quantifizieren und die Gesamtzahl der Begünstigten festzustellen. Bei der Evaluierung der Programme des siebten EEF wurde das Fehlen quantitativer Daten festgestellt, so dass sich die (im Übrigen sehr positive) Stellungnahme auf qualitative Indikatoren stützte, deren Inhalt nicht immer ausführlich erklärt wurde.

Die Sicherung einer dauerhaften Bedarfsdeckung ist häufig problematisch

48. Bei der Beantwortung der Frage, inwiefern der Bedarf der Bevölkerung (die Initiator der Projekte ist) durch die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte gedeckt werden konnte, ist den

besonderen Merkmalen der wichtigsten betroffenen Sektoren (wie Erziehung, Gesundheit sowie wirtschaftliche, ländliche Entwicklung) Rechnung zu tragen. Ein wesentliches Kriterium bei der Beantwortung dieser Frage ist die Nachhaltigkeit der Bedarfsdeckung, auch wenn dieses Kriterium im Abkommen von Lomé nicht erwähnt wird.

49. Wichtigste Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der erbrachten Leistungen ist deren anfängliche Qualität. Eine weitere Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Projekte ist aber eine wirksame flankierende Politik. Falls die verwirklichten Projekte zur Erwirtschaftung von Einnahmen führen, stehen Finanzmittel zur Verfügung, aus denen der weitere Unterhalt finanziert werden kann. Eine weitere Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Projekte ist die Internalisierung durch die Begünstigten.

50. Auf der Grundlage seiner Prüfbesuche in den sechs ausgewählten Ländern gelangt der Hof zu der Auffassung, dass die Bemühungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Mikroprojekte zufriedenstellend sind. Die geprüften Mikroprojekte wiesen bis auf wenige Ausnahmen zufriedenstellende Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit auf, und die ältesten Mikroprojekte wurden auf einem angemessenen Stand aufrechterhalten. Wie bereits weiter oben erwähnt, liegen jedoch wegen des Fehlens von Studien zu den ältesten Mikroprojekten nur begrenzte Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit der Mikroprojekte insgesamt vor. Auch wenn die Mikroprojekte zu einem bestimmten Zeitpunkt zufriedenstellend funktionieren, ist dieser Zustand im Falle der meisten afrikanischen Länder unsicher bzw. instabil. Wichtigste Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Mikroprojekte bleibt die Unterstützung durch die zentrale oder lokale nationale Verwaltung.

Die sozialen Sektoren: Erziehung und Gesundheit

51. Der Erziehungs- und der Gesundheitssektor sind durch besondere Merkmale gekennzeichnet, die mit den begünstigten Gebietskörperschaften zusammenhängen sowie mit der technischen Komplexität der Mikroprojekte und der Notwendigkeit, dass die nationale oder lokale Verwaltung Know-how und Unterstützung zur Verfügung stellt.



Erfolgreiche Errichtung oder Ausstattung von Sekundärschulen

52. Die Programme über Mikroprojekte im Erziehungssektor betreffen den Bau oder die Renovierung von Primär- oder Sekundärschulen bzw. in einigen Fällen die Ausstattung mit Mobiliar, Büchern und Laborgeräten. Dieser Sektor eignet sich für Mikroprojekte. Ein wichtiger Faktor für den Erfolg dieser Projekte sind Ausbildung und Motivation der Projektinitiatoren, bei denen es sich um die Lehrer oder die Eltern der Schüler handelt. Ein weiterer günstiger Faktor sind die Einfachheit und die Einheitlichkeit der Schulgebäude. Die für kleine Wartungsarbeiten erforderlichen Finanzmittel werden von der nationalen Verwaltung zur Verfügung gestellt, falls der Schulbesuch kostenlos ist, oder aus den Elternbeiträgen finanziert, falls der Schulbesuch kostenpflichtig ist. Aus den genannten soziologischen Gründen werden diese Mittel im Allgemeinen angemessen verwaltet.

53. Im Gesundheitssektor stoßen die Mikroprojekte auf größere Zwänge und sind die Ergebnisse störungsanfälliger. Die Programme betreffen den Bau oder die Renovierung von Gesundheitszentren, kleinen Krankenhäusern und Wohnungen für das Pflegepersonal sowie den Ankauf von einfachem medizinischen Mobiliar. Für die Versorgung mit Medikamenten ist die nationale Verwaltung zuständig. Eine inhärente Schwierigkeit in diesem Sektor ergibt sich daraus, dass die Begünstigten stärker verstreut sind und nicht so stark konzentriert wie im Falle der Eltern von Schulkindern; auch hier spielen die Benutzerausschüsse aber eine aktive Rolle. Hinzu kommt, dass die Frage der Regelmäßigkeit bei der Versorgung mit Medikamenten durch die nationale Verwaltung wichtiger und komplizierter ist als dies bei der Versorgung mit Schulmaterial der Fall ist. Noch dazu muss im Falle von Schulmaterial nicht im gleichen Tempo für Nachschub gesorgt werden.



Beispiel für ein Gesundheitszentrum, dessen dauerhaftes Funktionieren es sicherzustellen gilt

54. Projekte im Bereich der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung, wie der Bau von Brunnen oder Latrinen, tragen zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit bei und sind mit weniger Zwängen verbunden.

Rahmen Nr. 12**Mikroprojekte in den sozialen Sektoren**

1. In Ghana wurde die Mehrheit der geprüften Infrastrukturen für die vorgesehenen Zwecke genutzt. Lediglich in einigen Ausnahmefällen wurden sie für andere Zwecke genutzt. Im Falle eines aus dem vierten Programm finanzierten ländlichen Gesundheitszentrums diente ein Teil des Gebäudes als Küche und Wohnung für eine Krankenschwester, während dieser Teil zuvor von einer Hebamme und einer Lehrerin bewohnt wurden. Ein anderes Gesundheitszentrum wurde seit mehr als einem Jahr nicht mehr für medizinische Zwecke genutzt. Bei etwa einem Viertel der geprüften Infrastrukturen wurden äußerliche Mängel (wie Risse) festgestellt, die nicht von den Begünstigten behoben werden konnten und ein Eingreifen der Distriktdienste rechtfertigen würden. Neben der Finanzierung großer Reparaturen stellte das Vorhandensein des erforderlichen Personals ein Problem dar, da sich viele Schulen in abgelegenen ländlichen Gebieten befinden. Obwohl eindeutig feststand, dass sich das Leben der Bevölkerung durch die verstärkte Nutzung der öffentlichen sozialen Dienste verbessert hat, waren die Probleme in Bezug auf die Nachhaltigkeit früherer Programme nicht völlig ausgeräumt worden. Diese wurden verursacht durch unzureichende Unterstützung seitens des Gesundheits- und Erziehungsministeriums und durch die fehlende Lieferung bzw. den fehlenden Austausch von Ausrüstungen.

2. In Madagaskar waren die geprüften Mikroprojekte mit Ausnahme einer Sekundärschule von zufriedenstellender Qualität und entsprachen dem Bedarf der Begünstigten.

3. In Malawi wurden Verwaltungsausschüsse für die Mikroprojekte gegründet, die nach dem Abschluss dieser Projekte für die Verwaltung zuständig sein sollten. Die Mitarbeiter der Verwaltungsstäbe führen Sensibilisierungsmaßnahmen durch, um bei den Betroffenen eine stärkere Internalisierung zu erreichen und das für eine angemessene Erhaltung der Infrastrukturen erforderliche Verantwortungsgefühl zu stärken. Da die Sekundärschulen kostenpflichtig sind, haben die zuständigen Verwaltungsausschüsse dauerhafte Fonds eingerichtet, aus denen der laufende Unterhalt der Schulen finanziert wird. Im Falle der kostenlosen Primärschulen gehen die begünstigten Gebietskörperschaften im Allgemeinen davon aus, dass die Regierung für den laufenden Unterhalt zuständig ist, weshalb sie keine aus den Elternbeiträgen finanzierten dauerhaften Fonds eingerichtet haben.

4. Die beiden in Uganda geprüften Programme dienen zum Bau oder zur Renovierung von Primärschulen. Besondere Bedeutung wird der Verpflegung der Schüler in der Schule eingeräumt, da sie dem regelmäßigen Schulbesuch förderlich ist sowie der Unterbringung der Lehrer an Ort und Stelle, was sich positiv auf die Verfügbarkeit von motiviertem Personal auswirkt. Aufgrund des Programms über den freiwilligen Primärschulbesuch durch die breite Bevölkerung ist der Schulbesuch von Staats wegen für alle kostenlos. Als Ausgleich erhalten die Schulen Finanzmittel zur Sicherung ihres Unterhalts. Die vor Ort besuchten Schulen und Gesundheitszentren wurden angemessen unterhalten, waren aber sehr unterschiedlich ausgestattet.

5. In Simbabwe sind die Mikroprojekte besonders wichtig, da ihr Hauptziel eine direkte Hilfe für die Bevölkerung ist und da die Gemeinschaft die Hilfen, die nicht direkt der Bevölkerung von Simbabwe zugute kommen, auf der Grundlage eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union ausgesetzt hat.

- Die währungspolitische Situation in Simbabwe hat nachteilige Auswirkungen für die ärmste Bevölkerung, der die EEF-Hilfe eigentlich zugute kommen sollte. So führten der extrem ungünstige Wechselkurs und die von den Auftragnehmern zu tragenden plötzlichen Preiserhöhungen dazu, dass die im Rahmen des zwölften Mehrjahresprogramms über Mikroprojekte für Infrastrukturvorhaben bereitgestellten Finanzmittel im Jahr 2002 mehrfach nicht mehr ausreichten. Aus diesem Grund wurde die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel beschlossen und wurden ursprüngliche Leistungen nach unten revidiert, was zulasten der begünstigten Gebietskörperschaften ging, die ihren vertraglich festgelegten Beitrag zu den Projekten geleistet hatten.
- So konnte ein Projekt zur Trinkwasserversorgung nur fertiggestellt werden, weil die begünstigte Gebietskörperschaft einen zusätzlichen Beitrag leistete. Ein anderes, bereits weitgehend fertiggestelltes Projekt, konnte nicht in Betrieb genommen werden, so dass die lokale Bevölkerung gar nicht in den Genuss der betreffenden Leistungen kam. Im Falle eines ländlichen Gesundheitszentrums, das sich in einer von der AIDS-Seuche besonders betroffenen und daher prioritären Region befand, wurde nur die Hälfte der aus dem Programm finanzierten Ausrüstung geliefert, da die Finanzmittel verbraucht waren. Die begünstigte Gebietskörperschaft hatte sich dafür entschieden, die Baumaterialien liefern zu lassen und dafür darauf zu verzichten, die Wohnung der Krankenschwester mit Sanitäranlagen auszustatten und zusätzliche medizinische Ausrüstungen zu erhalten.
- Das im Rahmen des neunten und des zwölften Programms im Erziehungssektor verfolgte Ziel, die Qualität der Ausbildung zu verbessern, wurde erreicht. Die bessere Ausrüstung der Forschungslabors in den Sekundärschulen sollte dazu führen, dass diese Schulen vom Erziehungsministerium besser anerkannt werden und die von ihnen ausgestellten Diplome ein höheres Niveau haben. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Unterbringung des Lehrpersonals eingeräumt. In den vom Hof besuchten Schulen befand sich das aus dem EEF finanzierte Material im Allgemeinen in einem guten Zustand.

Die wirtschaftlichen Sektoren

55. Bei den Projekten zur Unterstützung kommerzieller Tätigkeiten, mit denen Einnahmen erwirtschaftet werden sollen, ergeben sich manchmal Probleme aufgrund des niedrigen Bildungsniveaus der Projektinitiatoren sowie aufgrund der technischen Komplexität der Projekte, ihrer schwierigen Einbindung in die Wirtschaftskreisläufe und aufgrund klimatischer Risiken. Die Prüfung hat gezeigt, dass es in diesem Sektor eine größere Anzahl von Problemen gibt. Die Mikroprojekte im Wirtschaftssektor sind weniger zahlreich und sind zumeist mit höheren Stückkosten verbunden. Auch der Bedarf an Know-how und technischer Hilfe ist in diesem Bereich größer. Der Nutzen dieser Programme im Hinblick auf die Entwicklung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensqualität rechtfertigen aber die genannten Risiken.



Eine Mehlmühle, deren Rentabilität auf Dauer zu sichern ist

56. Die wichtigste Tätigkeit in diesem Bereich betrifft den Bau von Anlagen, insbesondere im Bereich der Bewässerung (Wasserspeicher, Kanäle, Pumpen), zur Lagerung der Ernte (Silos), zur Weiterverarbeitung der Ernte (Möhlen), zum Vertrieb von Produkten (Marktplätze) sowie zu deren Absatz (lokale Straßen) und zur Pflege der Herden (Impfgänge)⁽¹⁾. Darüber hinaus werden handwerkliche Tätigkeiten von lokalem Interesse finanziert. In bestimmten Ländern erfolgt die Finanzierung in Form von Darlehen, während diese Finanzierungsform in anderen Ländern wegen der geringen Rückzahlungsraten und dem mangelnden Know-how der betroffenen Mittelverwalter eingestellt wurde.

Rahmen Nr. 13

Mit Einnahmen verbundene Tätigkeiten

1. In Malawi ergaben sich die meisten Probleme bei den aus Darlehen finanzierten, mit Einnahmen verbundenen Projekten, die unter der direkten Kontrolle des nationalen Verwaltungsstabs standen. So war für eine von fünf Personen verwaltete Schweinefarm ein erstes, anderthalb Jahre laufendes Darlehen und ein weiterer, nicht formell genehmigter Zuschuss gewährt worden. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof waren die Rückzahlungen bereits fünf Monate in Verzug, da die Verwalter die Tiere nicht gut genug ernähren konnten, um sie zu einem korrekten Preis wiederverkaufen zu können. Ein anderes Projekt, nämlich eine Bäckerei, war nicht förderfähig, da das Darlehen an eine einzige Person gewährt worden war, die noch dazu zum Zeitpunkt des Beschlusses einen Verwaltungsposten bei der Delegation inne hatte. Ein weiteres Projekt, nämlich ein Sägewerk, war nicht mehr funktionsfähig, nachdem ein technischer Defekt aufgetreten war, der nicht behoben wurde.

2. In Uganda war die im Rahmen des Programms über Mikroprojekte in Karamoja vorgesehene Finanzierung von Wirtschaftsvorhaben aus Darlehen gescheitert. Diese Vorhaben waren anschließend in ein getrenntes Programm übernommen worden, das von einer auf den Bereich der Mikrokredite spezialisierten Einheit verwaltet wurde. Aus dem Programm über Mikroprojekte wurden aber dennoch der Bau mehrerer Umzäunungen, einer Veterinärstation und eines Abgabebüros finanziert; letzteres betraf zwei Projekte, deren Ziel es war, das Abhalten von Viehmärkten und das Einsammeln von lokalen Abgaben auf den Verkauf des Viehs zu erleichtern. Bei diesen Projekten, deren Bau zwischenzeitlich unterbrochen wurde und die den Begünstigten nicht offiziell übergeben wurden, war Ende 2002 nur eine geringe Tätigkeit zu beobachten. Weniger als drei Jahre nach Abschluss der Arbeiten hat sich der Zustand eines der Projekte deutlich verschlechtert (die Zäune waren nicht stark genug, um der Abnutzung durch die Tiere standzuhalten).

3. In Simbabwe werden die Wirtschaftsvorhaben aus Zuschüssen finanziert. Der Verwaltungsstab bevorzugt einfache und weniger kostspielige technische Lösungen, wie den Bau von Bewässerungsanlagen mit Nutzung des freien Gefälles. So ist die Renovierung eines im Jahre 1932 im Südwesten des Landes geschaffenen Bewässerungssystems mit Nutzung des freien Gefälles, trotz der starken Zwänge (wie Versandung des Bodens und rascher Anstieg der begünstigten Bevölkerung) ein positives Beispiel für die Unterstützung bereits vorhandener Projekte, die sowohl einen überzeugenden historischen Hintergrund haben als auch ein bedeutendes Entwicklungspotential. Im Falle eines anderen Bewässerungssystems in derselben Region konnte das erwartete positive Projektergebnis in Form der Produktion und des Vertriebs einer guten Ernte allerdings nicht erbracht werden. In diesem flachen Gebiet musste man statt auf ein Bewässerungssystem unter Nutzung des freien Gefälles auf ein anfälligeres System zurückgreifen, nämlich auf eine Elektropumpe mit wesentlich niedrigerer Nachhaltigkeit. Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Risiko, dass das Projekt nicht fortbestehen würde, hoch, da die Pumpe bereits zum Teil verrostet war und Wasser verloren ging.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerung

57. Im Rahmen der Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte kann mit begrenzten finanziellen Mitteln ein tatsächlicher Nutzen für die benachteiligte Bevölkerung erzielt werden, und zwar unter Beachtung der Bestimmungen des Abkommens von Lomé und unter Anwendung des Grundsatzes der Initiative und der Beteiligung. Darüber hinaus sind diese Programme ein überzeugendes Beispiel für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der EEF-Mittel (siehe Ziffern 38-40). Jedes Land konnte die Durchführung der Programme über Mikroprojekte an seine eigenen Strukturen und politischen Orientierungen anpassen. Die Kriterien für die Förderfähigkeit der Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte können von Land zu Land sehr unterschiedlich sein, je nach dem, wie die Bestimmungen des Abkommens von Lomé ausgelegt werden (siehe Ziffern 14-15).

58. Auch wenn die spezifischen Auswirkungen der EEF-Programme nicht bemessen wurden und — abgesehen von einigen einzelnen Projekten — auch nur schwer zu bemessen sind

⁽¹⁾ Ein Impfgang dient dazu, die Tiere einzuklemmen, damit die Impfung leichter durchgeführt werden kann.

(siehe Ziffern 41-47), geben die Mikroprojekte in den allermeisten Fällen eine sinnvolle Antwort auf den grundlegenden Bedarf der betroffenen Bevölkerung.

59. Die Prüfung des Hofes hat jedoch einige Unzulänglichkeiten bei der Verwaltung dieser Programme und einige inhärente Risiken deutlich gemacht, welche die Notwendigkeit der Programmf Fortsetzung aber nicht infrage stellen. Diese Unzulänglichkeiten sollten jedoch Berichtigungsmaßnahmen nach sich ziehen oder mit besonderer Aufmerksamkeit betrachtet werden.

60. Da die zentralen Kommissionsdienststellen nicht ausreichend über die Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte informiert sind, können sie die Delegationen nur begrenzt unterstützen (siehe Ziffern 17-20). Bei der Planung und Evaluierung der EEF-Programme werden vergleichbare Programme nicht ausreichend berücksichtigt (siehe Ziffer 11).

61. Die Kommission hat keine internen Regelungen und Verwaltungsleitlinien für die Programme über Mikroprojekte ausgearbeitet mit der Folge, dass es eine Vielzahl lokaler Leitlinien von unterschiedlicher Qualität gibt (siehe Ziffern 21-23). Der Rechtsstatus der Verwaltungsstäbe wird in den Referenzdokumenten zu den Programmen nicht ausreichend geklärt (siehe Ziffer 26). Die Bestimmungen, mit denen die Verwaltung der „Programmvoranschläge“ geregelt wird, werden nicht immer streng beachtet, insbesondere in Bezug auf die Verlängerung der Durchführungszeiträume (siehe Ziffern 27-28). Bei der Programmdurchführung wurden Verzögerungen festgestellt, die sich nachteilig auswirken können (siehe Ziffer 9).

62. Die Verwaltungs- und Rechnungsführungssysteme für die Programme sind im Allgemeinen zufriedenstellend, doch enthalten die Verfahren für die interne Kontrolle Schwachstellen, und die Verwaltungsinformationen zu den Projekten sind häufig entweder unzureichend oder zu umfassend und noch dazu verwirrend oder wenig sachdienlich (siehe Ziffern 30-33).



Die Bewässerungssysteme müssen unterhalten werden

63. Es gibt keine, einen langen Zeitraum abdeckenden Bewertungen der nationalen Programme über Mikroprojekte, die wertvolle Erkenntnisse über die Nachhaltigkeit alter Projekte liefern und eine bessere Berücksichtigung der Frage der Nachhaltigkeit bei künftigen Projekten erlauben würden. Bewertungen, die mehr als ein Land betreffen, sind zu selten oder zu alt, um für die Kommission von Nutzen zu sein (siehe Ziffer 10). Wegen des Fehlens konsolidierter, zuverlässiger Informationen über die Hilfen zur Finanzierung kleiner Infrastrukturen in den AKP-Ländern ist es nicht möglich, den spezifischen Beitrag des EEF in diesem Bereich zu bemessen (siehe Ziffer 44).

64. Obwohl sich die meisten Projekte mehrere Jahre nach ihrem Abschluss im Allgemeinen in einem guten Zustand befinden, bleibt ihre Nachhaltigkeit in vielen Fällen problematisch und ist die Qualität der Dienstleistungen unsicher, insbesondere im Gesundheitssektor und im Bereich der ländlichen Entwicklung (siehe Ziffern 53 und 55-56).

Empfehlungen

65. Die Kommission wird ermuntert, folgende Empfehlungen umzusetzen:

- a) ihre zentralen Dienststellen so zu organisieren, dass sie die relevanten Informationen zu den allgemeinen Orientierungen und den globalen Ergebnissen der Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte besser zusammenstellen und analysieren können, damit sie dieses interessante Instrument zur Förderung der lokalen Entwicklung stärker unterstützen, verbessern und fördern können;
- b) den Delegationen einen gemeinsamen Leitfaden für die Mikroprojekte an die Hand zu geben, der den spezifischen Merkmalen dieses Instruments und den bereits gesammelten Erfahrungen Rechnung trägt;
- c) der Frage des Rechtsstatus der für die Mikroprojekte zuständigen Verwaltungsstäbe mehr Aufmerksamkeit einzuräumen und die Beziehungen zwischen diesen Verwaltungsstäben und ihren jeweiligen Partnern, insbesondere den lokalen Verwaltungen, in einen rechtlichen Rahmen einzubetten;
- d) darüber zu wachen, dass die Durchführung im Rahmen der so genannten „Programmvoranschläge“ besser kontrolliert wird, damit eine angemessene Überwachung des Projektzyklus und die Einhaltung der Fristen im Einklang mit dem prioritären Bedarf der Bevölkerung gewährleistet wird;
- e) die Voraussetzungen für die Nachhaltigkeit der Mikroprojekte gründlicher zu analysieren und dabei der diesbezüglichen

Rolle der lokalen Verwaltungen in den verschiedenen Projektphasen besondere Aufmerksamkeit einzuräumen. Nach Ansicht des Hofes sollten mehr Anstrengungen unternommen werden, um die lokalen Verwaltungen in den AKP-Staaten stärker in die Durchführung der Mehrjahresprogramme über Mikroprojekte einzubeziehen ⁽¹⁾;

- f) für jedes Land realistische Methoden zur Bemessung der Ergebnisse anzunehmen und größeren Nutzen aus den Bewertungen für ein einziges Land zu ziehen. Ferner sollte sie häufiger Bewertungen vornehmen, die mehrere Länder gleichzeitig betreffen, um die von den Delegationen anzuwendende bestmögliche Praxis zu ermitteln.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 17. und 18. Dezember 2003 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Präsident

⁽¹⁾ In diese Richtung gehen auch die Empfehlungen in den Ziffern 101-102 des Sonderberichts Nr. 2/2003 des Rechnungshofs über die Durchführung der aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union finanzierten Ernährungssicherungspolitik in Entwicklungsländern, ABl. C 93 vom 17.4.2003.

ANHANG I

**AUS DEM SECHSTEN, SIEBTEN UND ACHTEN EEF FINANZIERTE MIKROPROJEKTE
(Stand zum 31.12.2002) ⁽¹⁾**

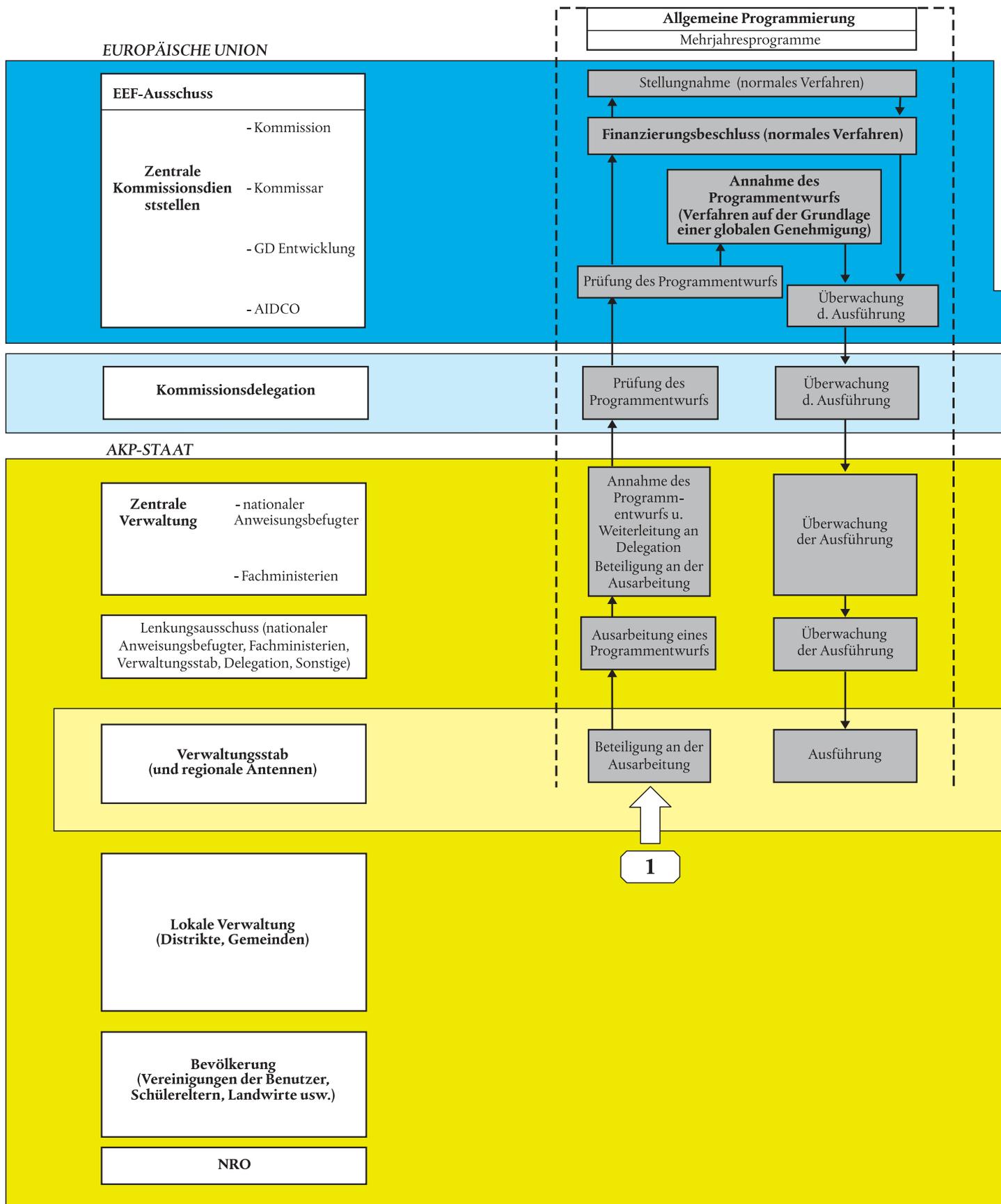
(in Millionen Euro)

Land	Beschlossen
Malawi	64,47
Simbabwe	64,12
Nigeria	63,10
Ghana	47,72
Sambia	42,87
Togo	36,78
Uganda	33,32
Madagaskar	20,88
Tschad	18,10
Mali	17,91
Ruanda	15,78
Papua-Neuguinea	15,76
Kongo	14,28
Angola	13,91
Lesotho	10,66
Swasiland	9,75
Senegal	9,70
Mosambik	9,21
Kenia	8,24
Burundi	7,78
Dominikanische Republik	7,57
Tansania	7,53
Surinam	7,21
Komoren	7,17
Guinea	6,25
Niger	6,18
Zentralafrika	6,15
Côte d'Ivoire	5,64
Mauritius	5,36
Botsuana	4,00
Namibia	4,00
Salomon	3,18
Sudan	3,11
Fidschi	3,03
Dominika	3,00
Cap Verde	2,65
Äthiopien	2,17
Samoa	2,05
Sierra Leone	1,96
Tonga	1,50
Haiti	1,00
Neu Kaledonien	1,00
Benin	0,49
Gambia	0,31
Turks und Caicosinseln	0,26
Wallis und Futuna	0,25
Grenada	0,21
Seychellen	0,17
Trinidad und Tobago	0,09
Liberia	0,09
Guyana	0,06
Belize	0,05
Kamerun	0,02
20 Länder ohne Mikroprojekte ⁽²⁾	
Aus dem 6., 7. und 8. EEF insgesamt finanzierte Mikroprojekte in allen Ländern	618,03
Mikroprojekte insgesamt in den ausgewählten Ländern	273,37
Mikroprojekte in den ausgewählten Ländern (in % aller MP des 6., 7. und 8. EEF)	44 %
Geprüfte Programme insgesamt in den ausgewählten Ländern	148,01
Geprüfte Programme insgesamt (in % aller MP des 6., 7. und 8. EEF)	24 %
Aus dem 6., 7. und 8. EEF gewährte Hilfe insgesamt	29 921,20
Aus dem 6., 7. und 8. EEF finanzierte Mikroprojekte insgesamt in Prozent der aus dem 6., 7. und 8. EEF insgesamt gewährten Hilfe	2,07 %

⁽¹⁾ Die im Rahmen dieses Berichts geprüften Programme betreffen die fett unterlegten Länder.⁽²⁾ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Dschibuti, Eritrea, Gabun, Guinea-Bissau, Äquatorialguinea, Jamaika, Kiribati, Mauretanien, Demokratische Republik Kongo, São Tomé und Príncipe, Somalia, Saint-Kitts und Nevis, Sankt Lucia, Saint-Vincent-und Grenadinen, Tuvalu, Vanuatu, Burkina Faso.

Quelle: Kommissionskonten zum 31.12.2002.

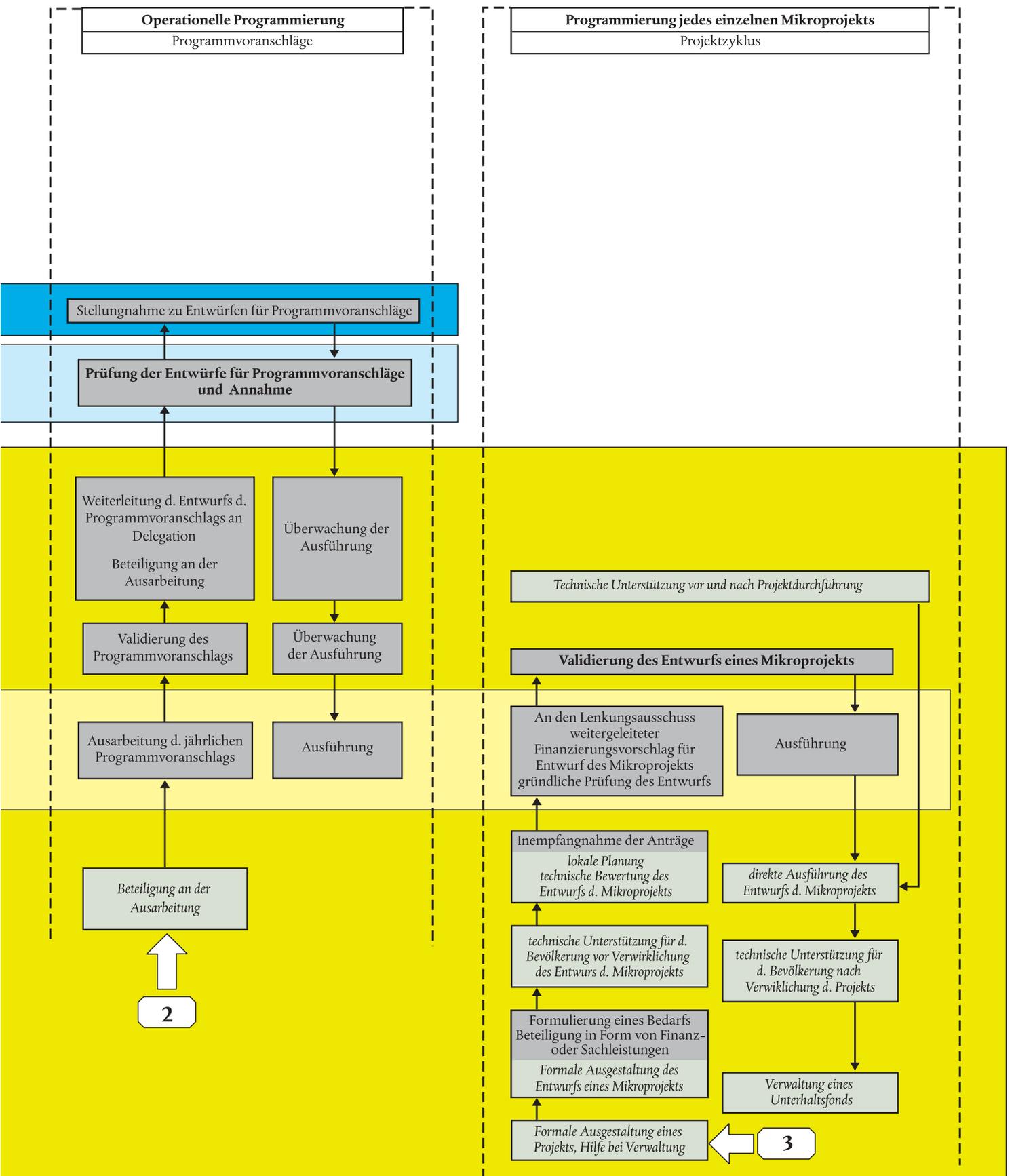
ANHANG II
PROGRAMMIERUNG UND VERWALTUNG DER MIKROPROJEKTE



In Schrägdruck : Diese Aufgaben sind von Land zu Land bzw. von Fall zu Fall mehr oder weniger stark ausgeprägt.

1 **2** **3** : Diese Tabelle ist in der Reihenfolge von 1-3 zu lesen, wobei jeder der Verfahrensschritte 1, 2 und 3, wenn er einmal ausgelöst wurde, Auswirkungen auf die beiden anderen hat.

Quelle: Rechnungshof.



ANHANG III
FÜR DIE PRÜFUNG DURCH DEN RECHNUNGSHOF AUSGEWÄHLTE PROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

(in Euro)

Land	Bezeichnung	beschlossen	gebunden	gezahlt				Datum FA/BGG (1)
		a	b	c (=b/a)	d	e (=d/b)	f (=d/a)	
Ghana	4. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF- Erste Tranche	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	4. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF- Zweite Tranche	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	5. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF- Phase 1	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	5. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF- Phase 2	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	Zwischensumme Ghana	35 893 976	33 816 931	94 %	22 260 070	66 %	62 %	
Madagaskar	3. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	3. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Restbetrag des 5. EEF)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL -Unterstützung von Initiativen lokaler Gemeinden und Vereinigungen - 8. EEF	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
	Zwischensumme Madagakar	9 099 528	6 583 040	72 %	3 381 972	51 %	37 %	
Malawi	2. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	3. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	Zwischensumme Malawi	25 547 737	22 532 861	88 %	22 513 393	100 %	88 %	
Uganda	4. Programm über Mikroprojekte — Region Karamoja im Rahmen des 7. EEF	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Unterstützung des Koordinierungsstabs für Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Vertrag über technische Hilfe beim Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	Zwischensumme Uganda	19 334 701	17 359 491	90 %	14 043 153	81 %	73 %	
Sambia	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Phase II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Phase III) — Restbetrag 5. EEF	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Phase III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Phase IV) — Restbetrag 5. EEF	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF (Phase IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF (Phase I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF (Phase II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	Zwischensumme Sambia	31 621 972	31 354 620	99 %	27 554 977	88 %	87 %	
Simbabwe	9. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF — Restbetrag 5. EEF	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	9. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	12. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	12. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 7. EEF- Restbetrag des 5. EEF	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	12. Programm über Mikroprojekte im Rahmen des 8. EEF	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	Zwischensumme Simbabwe	26 513 636	19 373 127	73 %	13 047 291	67 %	49 %	
	Programme in den ausgewählten Ländern insgesamt	148 011 551	131 020 069	89 %	102 800 855	78 %	69 %	

(1) FA = Finanzierungsabkommen; BGG = Beschluss auf der Grundlage einer globalen Genehmigung.

Quelle: Rechnungshof.

ANHANG IV

ANZAHL DER VOM HOF GEPRÜFTEN ENTWÜRFE FÜR MIKROPROJEKTE

Art des Projekts \ Land	Insgesamt	Ghana	Madagaskar	Malawi	Uganda	Sambia	Simbabwe
SOZIALE INFRASTRUKTUR	106	23	16	9	16	28	14
Erziehung/Kultur	59	9	11	7	9	16	7
Primärschulen	35	5	3	3	8	11	5
Sekundärschulen	15	3	4	4		2	2
Lernzentren	2	1				1	
Schule für taube Kinder u. Jugendliche	1					1	
Normale Schulen	1				1		
Sport-Infrastrukturen	2		2				
Unterbringung von Schülern	1		1				
Ummauerungen	1					1	
Kulturzentren	1		1				
Gesundheit	29	8	1	2	4	10	4
Kleine Gesundheitszentren	29	8	1	2	4	10	4
Wasserver- und Abwasserentsorgung	18	6	4		3	2	3
Brunnenbau	3		2				1
Ausbau natürlicher Wasserstellen	3				3		
Wasserversorgungssysteme	4		2				2
Abwasserentsorgung	8	6				2	
WIRTSCHAFTLICHE INFRASTRUKTUR	38	0	11	13	5	3	6
Landwirtschaft	12		2	4	2		4
Impfgänge	3		2		1		
Wasserpeicherbecken für das Vieh	2						2
Bewässerungssysteme	2						2
Maismühlen	3			3			
Getreidesilos	1				1		
Schweinefarmen	1			1			
Märkte	8		5		3		
Verkehrsinfrakstruktur	5		3	2			
Straßenbahnhöfe	1		1				
Brücken	2		1	1			
Ländliche Verkehrspisten	2		1	1			
Sonstiges	13		1	7		3	2
Sägewerke	1			1			
Systeme für Mikrokredite	3					3	
Aufforstung	4			4			
Anschluss an das Stromnetz	2						2
Postämter	1			1			
Bäckereien	1			1			
Schutzdeiche	1		1				
GEPRÜFTE PROJEKTE INSGESAMT	144	23	27	22	21	31	20
Vor Ort und anhand von Belegen geprüft	104	23	9	19	18	15	20
Nur anhand von Belegen geprüft	40	0	18	3	3	16	

Quelle: Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

II. Die Kommission begrüßt die insgesamt positive Stellungnahme zu den Programmen über Mikroprojekte (MPP).

Während die zentralen Dienststellen in der Vergangenheit oft Schwierigkeiten bei der Überwachung der MPP hatten, versuchen sie nun, verstärkt themenbezogene Unterstützung zu leisten und bewährte Praktiken weiterzugeben. Ein allgemeiner Leitfaden für diese Art von Programmen ist bereits in Arbeit.

Der Rechtsstatus der Verwaltungsstäbe ist zwar nicht immer eindeutig, die wichtigsten Beziehungen zum nationalen Anweisungsbefugten sind jedoch in Protokollen oder Verträgen geregelt.

Projekte, die in der Vorbereitung viel Zeit erfordern, haben, obwohl sie langsamer anlaufen und die Mittel entsprechend spät abgerufen werden, den Vorteil, dass die Beteiligten die Projekte besser verstehen und sich entsprechend mehr damit identifizieren.

Die Zuverlässigkeit und Wirksamkeit der Verwaltung von „Programmvoranschlägen“ soll nun im Rahmen des 9. EEF durch die Einführung angemessener Bestimmungen erhöht werden.

Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid hat inzwischen ein Verzeichnis der noch laufenden und der seit Januar 2003 abgeschlossenen Mikroprojekte zusammengestellt.

Die Kommission misst dem institutionellen Kapazitätenaufbau auf allen Ebenen ebenso wie der Förderung der Nachhaltigkeit große Bedeutung bei. Soweit möglich, können durch die Einbeziehung der örtlichen Behörden und Verwaltungen Eigenverantwortung (Ownership) und Nachhaltigkeit gefördert werden.

III. Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid wird:

- Eine eher unterstützende Rolle einnehmen.
- Bewährte Praktiken in einem detaillierten Handbuch zusammenfassen und auf eine höhere Zuverlässigkeit und Wirksamkeit bei der Verwaltung der Programme achten.
- Sofern möglich die lokalen Behörden und Verwaltungen einbeziehen, um zum Erfolg und zur Nachhaltigkeit der Projekte beizutragen. Das Abkommen von Cotonou erlaubt eine stärkere Berücksichtigung dezentraler Akteure.
- Im Jahr 2004 eine systematische themenübergreifende Evaluierung der Programme über Mikroprojekte vornehmen.

AUSARBEITUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

10. Die Kommission misst der Evaluierung der Programme große Bedeutung bei und hat jedes Programm über Mikroprojekte einzeln bewertet. Eine systematischere themenübergreifende Evaluierung der Programme ist für das Jahr 2004 vorgesehen.

11. Ein koordinierter Ansatz ist generell wichtig, und da den Delegationen im Rahmen der Dekonzentration zunehmend mehr Entscheidungsfreiheit zukommt, sollte dieser Punkt verbessert werden.

Rahmen Nr. 1: Vergleichbare Programme:

1. *Malawi:* Der Grund für die mangelnde Koordinierung mit dem Projekt MASAF (Weltbank — Regierung von Malawi) liegt darin, dass bei diesem Projekt die Gefahr der politischen Einflussnahme sehr hoch ist. Es findet jedoch ein Informationsaustausch im Hinblick auf die Anträge der begünstigten Gemeinschaften statt. Zudem sind die Fälle, in denen der EEF und MASAF Projekte mit denselben Gemeinschaften am selben Ort durchführen bzw. finanzieren extrem selten und in den meisten Fällen durchaus gerechtfertigt.

3. *Simbabwe:* Die Delegation ist ebenfalls der Auffassung, dass eine bessere Koordinierung der Programme über Mikroprojekte mit anderen Initiativen notwendig ist. Eine kürzlich

durchgeführte Evaluierung des ZCDP ergab beispielsweise, dass der darin verfolgte Prozessansatz sehr erfolgreich war. Auch die Ähnlichkeit der Projekte wurde hervorgehoben. Im Programm über Mikroprojekte (MPP) wurde ein „Hardware“ — Ansatz verfolgt (Aufbau der Infrastruktur) während sich das ZCDP mehr auf die „Software“ — Seite konzentrierte (Nutzung der Infrastruktur). Die Tatsache, dass die Projekttypen am Ende des Prozesses ähnlich ausfielen, war auf die Schwierigkeiten des ZCDP bei der Entwicklung innovativerer Projekte in der Pilotphase zurückzuführen. In den neuen Programmen über MPP und ZCDP wird ein besonderer Schwerpunkt auf die Koordinierung und Komplementarität der beiden Programme gelegt.

15. Ein Vorteil der Programme über Mikroprojekte liegt in der Vielzahl der unterschiedlichen Herangehensweisen und in der Anpassungsfähigkeit der Programme an die lokalen Strukturen und das Umfeld vor Ort.

16. Inwieweit die lokalen Behörden einbezogen werden, hängt auch von dem Grad der Dezentralisierung ab: wenn ein Land bereits länger dezentral organisiert ist und über starke lokale Behörden mit den entsprechenden Kapazitäten zur Verwaltung der Programme verfügt, spricht alles für ein dezentrales MPP. In den Fällen, in denen die Dezentralisierung weniger vorangeschritten ist, sind Beratung und Unterstützung vonseiten der zentralen Behörden notwendig.

DURCHFÜHRUNG DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

18-19. Die MPP sind weniger sektorbezogen, sondern vielmehr ein Durchführungsinstrument. Aufgrund der Vielzahl der abgedeckten Maßnahmen ist es sehr schwierig, den einzelnen MPP-Vorhaben im Rahmen von OLAS DAC-Codes zuzuweisen. Dies hat zu einiger Verwirrung geführt.

EuropeAid hat inzwischen ein Verzeichnis der noch laufenden und der seit Januar 2003 abgeschlossenen Mikroprojekte zusammengestellt. Das Verzeichnis enthält Angaben über die Interventionsbereiche für alle Sektoren und Teilsektoren und ist eine nützliche Datenbank für die Überwachung und Evaluierung von Mikroprojekten. Das Verzeichnis wurde beispielsweise für eine Studie auf Sektorebene über die im Rahmen der MPP unterstützten Vorhaben herangezogen. Die Ergebnisse dieser Studie werden im Januar 2004 vorliegen.

20. Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid wird in Zukunft eher thematische Unterstützung bieten und plant die Erstellung eines Leitfadens über MPP (zur Verbreitung der gesammelten Erfahrungen), der grundlegende Informationen über die geförderten Maßnahmen und die in den unterschiedlichen Situationen angewandten Durchführungsmodelle enthalten soll. Dies ist auf kurze Sicht möglich. Mittel- und langfristige soll ein detaillierteres Rahmendokument ausgearbeitet werden. Nach der Prüfung des Rechnungshofs wurden die Ergebnisse der MPP-Überwachungsmissionen und die gesammelten Erfahrungen an alle Delegationen weitergegeben, die auch sonstige Hintergrunddokumentation über MPP erhalten werden (wie beispielsweise den

Bericht der Regierung von Botswana über ihren Workshop über MPP in Ost- und Südafrika im November 2002 — ein hervorragendes Beispiel dafür, wie persönliche Erfahrungen in diesem Bereich zum Vorteil aller verfügbar gemacht werden können, mit Vorbildfunktion für andere Regionen).

Informationen aus Halbzeitbewertungen (zeitliche Planung, Feedback usw.) sollen in Zukunft systematisch gesammelt werden.

21-22. Es ist möglich, dass die Programmplanung durch die Weitergabe von Erfahrungen verbessert werden könnte, jedoch nicht unbedingt durch einen allgemeingültigen Ansatz. Erfahrungsgemäß sind die Bedürfnisse und Kapazitäten der Länder unterschiedlich. Aus einem kürzlich veröffentlichten Bericht geht hervor, dass die besten Ergebnisse bei einer Ausrichtung der Programme auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Landes erzielt werden — auch MPP seien dann am wirkungsvollsten, wenn die Struktur der Programme der Lage des Landes angepasst werde. Laut Bericht gibt es jedoch keine Universallösung für alle Länder. Der in Vorbereitung befindliche allgemeine Leitfaden über MPP wird besonderen Nachdruck auf Flexibilität legen und grundlegende Vorschriften und bewährte Praktiken enthalten. Er wird voraussichtlich im März 2004 vorliegen.

23. Die Unterschiede bei der Auslegung der für MPP geltenden Bestimmungen des Lomé-Abkommens ist ein Punkt, den es im Rahmen von Cotonou zu verbessern gilt. Dabei ist besonders auf die Planung zu achten. Die Bestimmungen erlauben eine engere Einbindung dezentraler Akteure und eine stärkere Beteiligung von Nichtregierungsakteuren an der Vorbereitung der Projekte.

26. Das Mandat, das dem Verwaltungsstab durch den Nationalen Anweisungsbefugten übertragen wird, sowie die Verwaltungs- und Durchführungsmodalitäten des Projekts sind in einer Vereinbarung (sofern die Aufgaben des Verwaltungsstabs durch eine staatliche Institution wahrgenommen werden) oder einem Dienstvertrag (für private Institutionen, die dieselbe Funktion übernehmen) geregelt. In diesem Mandat sind die Verantwortlichkeiten des Verwaltungsstabs, seine Beziehungen mit dem jeweiligen AKP-Staat sowie die Übertragung von Befugnissen vom nationalen Anweisungsbefugten auf den Verwaltungsstab in Bezug auf den Abschluss von Verträgen geregelt. Der Verwaltungsstab erhält dadurch eine weit reichende rechtliche Eigenständigkeit.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Übertragung von Befugnissen in einigen Fällen nicht einheitlich geregelt ist. Dieses Problem soll im Rahmen des 9. EEF und bei der Erstellung des neuen praktischen Leitfadens für die Verwaltung von Aufträgen in staatlicher Regie gelöst werden. Die Anmerkungen des Rechnungshofs bezüglich des Rechtsstatus sind allerdings berechtigt. Die Kommission wird gemeinsam mit den Partnerländern prüfen, wie dieses Problem angegangen werden kann.

27-29. Projekte, die in der Vorbereitung viel Zeit erfordern, haben, obwohl sie langsamer anlaufen und die Mittel entsprechend spät abgerufen werden, den Vorteil, dass die Beteiligten die Projekte besser verstehen und sich entsprechend mehr damit identifizieren.

In bestimmten Fällen ist die Verlängerung der jährlichen Programmvoranschläge auf eine Verlängerung der Abschlussphase (normalerweise spätestens sechs Monate nach Ablauf des Bezugszeitraums) zurückzuführen. Der Nutzen dieser Programme wird dadurch jedoch nicht in Frage gestellt.

Rahmen Nr. 6 — Die Programmvoranschläge

4. *Simbabwe*: Der Wechsel zu einem Projektseriensystem im Jahr 2001 wurde vollzogen, um die Bindung von Mitteln unter einem einzigen Posten zu vermeiden, der aufgrund der großen Anzahl der darunter zusammengefassten Projekte und der unterschiedlichen Fristen nicht vollständig hätte abgewickelt werden können. Man entschied sich für diese Lösung, um eine termingerechte Umsetzung der Mittelbindungen zu ermöglichen und die Abwicklung insgesamt zu vereinfachen. Es wird jedoch weiterhin nach einem noch benutzerfreundlicheren System gesucht.

29. Projekte, die in der Vorbereitung viel Zeit erfordern, haben, obwohl sie langsamer anlaufen und die Mittel entsprechend spät abgerufen werden, den Vorteil, dass die Beteiligten die Projekte besser verstehen und sich entsprechend mehr damit identifizieren. Mit den entsprechenden Vorschriften und Verfahren verfügt die Verwaltung über die notwendigen Instrumente zur Überwachung der Projekte. Die Gemeinschaften wiederum können auf diese Weise die Art der Vereinbarung, die sie eingegangen sind, nachvollziehen.

Rahmen Nr. 7 — Durchführungsrhythmus der Programme

1. *Ghana*: Bei der Durchführung kam es zu Verzögerungen, die u. a. darauf zurückzuführen waren, dass die Regierung die einzelnen Tranchen mit Verspätung auf das Vorschusskonto der Distrikte auszahlte.

Die Kommissionsdienststellen und der nationale Anweisungsbefugte werden Möglichkeiten zum Abschluss der restlichen Mikroprojekte prüfen. Sie werden ein ähnliches Folgeprogramm entwickeln, um eine Unterbrechung der Maßnahmen zwischen dem 5. MPP und dem etwaigen Folgeprogramm zu vermeiden.

2. *Malawi*: Die Orientierungsstelle hat zur Behebung des Problems Ende 2002 beschlossen, vorerst keine neuen Projekte mehr zu genehmigen und eine umfassende Prüfung nach organisatorischen und systemischen Gesichtspunkten für die gesamte Laufzeit des Projekts (MPP I, II und III) durchzuführen. Die Empfehlungen der Prüfer haben die Orientierungsstelle im Jahr 2003 dazu bewogen, ihre Aufgabenstellung anzupassen. Im Rahmen des MPP 4 ist eine Stärkung der regionalen Antennen hinsichtlich ihrer Arbeitsmittel vorgesehen.

3. *Uganda*: Die Tatsache, dass mehrere Arbeitsprogramme gleichzeitig laufen und/oder verlängert werden, ist auf Verzögerungen bei den Arbeiten und der Auszahlung der zurückbehaltenen Mittel in Höhe von 10 % an die Auftragnehmer zurückzuführen. Die Abwicklung der Mittelbindungen gestaltet sich dadurch schwierig. Da die Arbeitspläne ab 2003/2004 in einem

einigen Arbeitsplan zusammengefasst werden, in dem die übertragenen Mittelbindungen (Verbindlichkeiten) und neue Vorhaben miteinander kombiniert werden, können die alten Arbeitsprogramme innerhalb weniger Monate abgeschlossen werden.

5. *Simbabwe*: Die wirtschaftlichen Probleme Simbawwes haben in einigen Fällen dazu geführt, dass Maßnahmen unterbrochen werden mussten. Mit dem neuen Umrechnungskurs werden im Rahmen des MPP jedoch alle neueren Projekte geprüft, um gegebenenfalls das Budget derjenigen Projekte aufzustocken, die zu einer Einschränkung oder Unterbrechung bestimmter Maßnahmen gezwungen waren, und um deren Abschluss sicherzustellen.

30. Für die Risikodeckung ist im Falle eines Verwaltungsstabs mit privatrechtlichem Status eine Bankbürgschaft zu erbringen. Im Falle einer staatlichen Regie ist letztlich der nationale Anweisungsbefugte gegenüber der Kommission verantwortlich. Der Vorschuss wird erst nach Prüfung der getätigten Ausgaben ausbezahlt. Auf diese Weise dürfte die ordnungsgemäße und korrekte Verwaltung der Maßnahmen normalerweise gewährleistet sein.

33. Im Rahmen des 9. EEF und bei Aufträgen in indirekter Regie werden die der staatlichen oder privaten Durchführungsstelle übertragenen Aufgaben in einem Dienstvertrag festgehalten, in den auch angemessene Bestimmungen für die Überwachung der Verwendung von EEF-Mitteln aufgenommen werden, wodurch sich die Zuverlässigkeit und Effizienz bei der Verwaltung der Programmvoranschläge erhöhen dürfte.

Rahmen Nr. 8 — Finanzielle Organisation und Organisation der Rechnungsführung

1. *Ghana*: Die Halbzeitbewertung fand während der Durchführung des 2. Projektzyklus und vor Beginn des 3. Zyklus statt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen müssen noch ausgewertet werden und werden gegebenenfalls für den 3. Zyklus berücksichtigt.

2. *Madagaskar*: Die Gemeinde verwaltet ein Projektkonto, auf das sie ihren Beitrag bar einzahlt. Die Zahlungsmodalitäten gehen aus der zwischen dem AMCD und der Gemeinde geschlossenen Finanzierungsvereinbarung hervor. Die Vereinbarung wird durch ein von der Gemeinde und dem Leistungsempfänger unterzeichnetes Auftragsschreiben ergänzt, das zuvor vom AMCD — in seiner Funktion als Auftraggeber des Programms — abgezeichnet wird. Mit Fortschreiten der Arbeiten überweist der AMCD die einzelnen Tranchen an die Gemeinde. Die Gemeinde überweist daraufhin den vorgesehenen Betrag an den Leistungsempfänger. Der AMCD kontrolliert die tatsächliche Ausführung der einzelnen Zahlungen.

3. *Malawi*: Das Problem der zentralen Finanzverwaltung des Projekts ist bereits bekannt. Sowohl die Orientierungsstelle als auch die Projektleitung sind sich dessen bewusst. Auch im Rahmen der organisatorischen Prüfung im Jahr 2003 kam dieses Problem zur Sprache. Die Regierung von Malawi sollte infolge dieser Prüfung und um ein erneutes Auftreten dieser Situation zu vermeiden, den Vorschlag unterbreiten, die Rolle der Antennen zu stärken. Die Wiederauffüllung der Konten

hängt in erster Linie von den Ergebnissen der durch externe Firmen vorgenommenen Rechnungsprüfung ab. Die zentrale Verwaltung wurde nun beauftragt, bei jeder Sitzung des Lenkungsausschusses die Ergebnisse und Empfehlungen der Berichte des externen Rechnungsprüfers vorzustellen.

4. *Uganda*: Mit Beginn des 4. Quartals 2002 wurden die Funktionen Rechnungsprüfung und Fortbildung/Beratung voneinander getrennt und eine andere Firma mit diesen Aufgaben betraut.

Die im Rahmen des MPP geförderten Mikroprojekte sind Teil des Distriktentwicklungsplans und fallen in die Verantwortlichkeit der Distrikte. Die Konten der Mikroprojekte werden also im Prinzip vom „Auditeur Général“ von Uganda geprüft. Der Auditeur Général informiert das MPP jedoch nicht über seine Ergebnisse, und die Distrikte geben diese Informationen nur widerwillig weiter. Die Kontenverwaltung ist demnach im Rahmen des MPP-internen Monitoring und der Rechnungsprüfung sowie zusätzlich anhand der Evaluierungsberichte des LGDP (Programm für die Entwicklung der lokalen Regierungen, finanziert durch die Weltbank und andere Geber) zu prüfen.

36. Der Erfolg der Maßnahmen hängt im Allgemeinen maßgeblich vom Monitoring und Follow-up der Programme ab. Die Prüfung und Anpassung der Gesamtplanung und der Einzelmaßnahmen müssen in der Planungsphase des Programms ausreichend berücksichtigt werden. Dabei sind die Begünstigten so weit wie möglich einzubeziehen. Die Programme müssen flexibel genug sein, um eine regelmäßige Evaluierung und Auswertung der Ergebnisse zu ermöglichen.

Rahmen Nr. 9 — Technische Überwachung der Infrastrukturen

1. *Madagaskar*: Bis auf wenige Ausnahmen ist die Qualität der Projekte zufrieden stellend. Seit den Empfehlungen des Rechnungshofs wurde ein System zur Kontrolle der Arbeitsfortschritte vor Auszahlung der nächsten Tranche eingerichtet. Für einen 2-stündigen Besuch ist jedoch bei einigen Projekten eine eintägige Pirogenfahrt bzw. ein Fußmarsch von 40 km erforderlich.

37. Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass das Monitoring- und Berichtssystem auf der Durchführungsebene weiter verbessert werden muss. In den meisten Fällen haben die Delegationen bereits die notwendigen Schritte unternommen.

Rahmen Nr. 10 — Die Informationssysteme

1. *Ghana*: Der Aufbau des Monitoringsystems steht nun fest und wird derzeit vor Ort getestet. Die Resonanz auf Ebene der begünstigten Gemeinschaften ist eher unbefriedigend, da in vielen Fällen niemand im Dorf in der Lage ist, die Formblätter auszufüllen.

2. *Madagaskar*: Das System wurde überarbeitet, konsolidiert und vereinfacht, um eine direkte und schnelle Erfassung der Informationen zu ermöglichen. Für das Follow-up steht derzeit ein einziges Instrument zur Verfügung. Detailliertere Angaben sind den technischen Berichten und den Finanzberichten zu entnehmen.

3. *Malawi*: Das genannte Problem wurde auch im Rahmen der organisatorischen Prüfung im Jahr 2003 behandelt. Nach umfassender Erörterung der Prüfungsergebnisse entschied sich der Lenkungsausschuss im Jahr 2003 für eine Neubesetzung der Projektverwaltung.

Nach der Rechnungsprüfung im Jahr 2003 und im Hinblick auf eine optimale Verwaltung der Buchführungsdaten wurde für dieses Projekt das Programm „PASTEL®“ angeschafft. Darüber hinaus ist im Rahmen von MPP 4 die Einrichtung einer Datenbank (technische Berichte, Evaluierungsberichte usw.) vorgesehen.

4. *Uganda*: Im Rahmen der gängigen Verfahren zur Berichterstattung werden jährlich rund 70 Berichte erstellt, diese werden jedoch in weniger als 10 Berichten für die externe Verbreitung zusammengefasst.

5. *Simbabwe*: Siehe Antwort in Rahmen Nr. 6.

ERGEBNISSE DER MEHRJAHRESPROGRAMME ÜBER MIKROPROJEKTE

39. Die insgesamt positive Bewertung der Programme über Mikroprojekte ist ermutigend.

41. Die Ermittlung des allgemeinen Bedarfs muss Teil der Programmplanung sein. Dadurch ergeben sich eindeutige Kriterien für die Auswahl der einzelnen Projekte und ebenso eindeutige Indikatoren für die Auswirkungen der Projekte. Die Projektplanungsübersicht sollte als Arbeitsinstrument eingesetzt werden und während des gesamten Programms bzw. über die gesamte Dauer der einzelnen Projekte kontinuierlich aktualisiert und befolgt werden.

42. Jedes Programm sollte nach Möglichkeit mit den Strategien und Plänen der einzelnen Länder abgestimmt werden. Mikroprojekte werden jedoch nicht nur anhand traditioneller Indikatoren bewertet (wie beispielsweise Anzahl der Wasserpumpen), da sie auch auf den Kapazitätenaufbau abzielen. Die Auswirkungen von Mikroprojekten sind in diesem Bereich zugegebenermaßen nur schwer zu messen, es ist jedoch nicht unmöglich — abhängig von den Fortschritten des politischen Rahmens und der Prioritäten des Landes.

44. Das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid hat ein Verzeichnis der MPP erstellt. Darüber hinaus werden Daten der Halbzeitbewertungen (zeitliche Planung, Feedback) systematisch erfasst. EuropeAid arbeitet derzeit an einem System zur näheren Überwachung der MPP.

45. Mikroprojekte müssen hinreichend flexibel sein, um tatsächlich „Prozessprojekte“ sein zu können. Programmplanungsübersichten sind wichtig, werden jedoch oft nicht als Arbeitsinstrument verwendet, sondern sehr vage gehalten und mit unrealistischen Indikatoren versehen. Die Indikatoren sollten über die gesamte Laufzeit eines Projekts verfeinert werden.

46. Indirekte Auswirkungen sind meistens positiv, können jedoch auch negativ sein. Dies ist ebenfalls bei Planung, Durchführung und Monitoring eines Projekts zu berücksichtigen.

47.

Rahmen Nr. 11 — Bemessung der Auswirkungen

1. *Ghana*: Die Bewertung der Umsetzung des 5. MPP durch die Begünstigten wurde immer als notwendig und wichtig angesehen. Im Laufe des 5. MPP wurde dieser Punkt daher als integraler Bestandteil in MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation) aufgenommen.

Die Resonanz auf Ebene der Gemeinschaften und Distrikte war jedoch eher unbefriedigend (siehe auch Rahmen Nr. 10 Absatz 1). Den Distrikten und Gemeinschaften mangelt es auf diesem Gebiet an Erfahrung. Das Ausfüllen der Formblätter gestaltet sich auf Ebene der Gemeinschaften durch die hohe Analphabetenrate schwierig. Daher sollen im ersten Quartal 2004 eine oder mehrere NROs mit der Durchführung einschlägiger Studien beauftragt werden.

2. *Madagaskar*: Die Fortschritte bei der Entwicklung der sozialen und organisatorischen Strukturen sowie der Strukturierung des ländlichen Raums sind nur schwer messbar. Dennoch sollte berücksichtigt werden, dass durch die Art der Durchführung der Vorhaben im Rahmen von PAICAL (partizipatorischer Ansatz, Abstimmung zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Ebenen) weniger Projekte abgebrochen oder erfolglos beendet wurden als bei früheren Programmen über Mikroprojekte. Die Ex-post-Evaluierung und Auswertung von PAICAL ist für das Jahr 2004 vorgesehen. Diese Studie wird jedoch nicht nach konventionellen Gesichtspunkten durchgeführt, sondern wird besonderen Nachdruck auf den partizipatorischen Ansatz legen.

3. *Malawi*: In dem Strategiepapier zur Armutsbekämpfung in Malawi (MPRSP) werden mehrere Indikatoren genannt, die jedoch nur selten auf Mikroprojekte Anwendung finden. Mit Beginn von MPP 4 werden jedoch Studien zur Festlegung bestimmter „Baselines“ sowie einer Reihe objektiv überprüfbarer Indikatoren durchgeführt.

4. *Uganda*: Der logische Rahmen des Programms wurde in der zweiten Jahreshälfte von 2002 geprüft. Dabei wurden messbare und überprüfbare Indikatoren für die Maßnahmen, die Ergebnisse und den Projektnutzen festgelegt. Für 2002/2003 wurden Basisdatensätze erstellt, so dass die Auswirkungen des Programms im Vergleich zum Bezugsjahr (Juni 2000) überwacht bzw. gemessen werden können, und zwar in Bezug auf die Bereitstellung (Maßnahme), den Zugang (Ergebnis) und die Inanspruchnahme der sozialen Dienste (Projektnutzen), was in direktem Zusammenhang mit der Lebensqualität der Bevölkerung steht.

Durch die inzwischen verfügbar gewordenen Daten aus der Volkszählung 2002 (Bevölkerung und Verwaltungsstellen) konnte die Genauigkeit der Datensätze weiter verbessert werden.

Der Kapazitätenaufbau wird an qualitativen Zielen gemessen: 1) Funktionieren der Ausschüsse für die Projektdurchführung 2) Qualität der vorgeschlagenen Mikroprojekte und 3) öffentliches Beschaffungswesen, Vertragsverwaltung und Buchführung der Distriktbehörden.

49. Die Einbeziehung der örtlichen Behörden und Verwaltungen (soweit möglich) kann zum Erfolg und zur Nachhaltigkeit eines Projekts beitragen. Eigenverantwortung (Ownership) lässt sich nicht allein mit dem erforderlichen Beitrag in Höhe von 25 % aufbauen, sondern muss kultiviert werden. Ohne Eigenverantwortung besteht immer die Gefahr, dass die Projekte zu reinen Bauprojekten werden und nicht zur Gemeinschaftsbildung beitragen.

50. Das Problem der systematischen Auswertung der Erfahrungen aus früheren Programmen dürfte im Rahmen des durch die Kommission durchgeführten Monitoring sowie durch die vorgesehene systematische Evaluierung (siehe oben) gelöst werden. Mikroprojekte werden oft als Patentrezept für Länder angesehen, in denen traditionellere Arten von Programmen aufgrund der schwachen Regierungsführung nur schwer durchzuführen sind. Zur Förderung der Nachhaltigkeit sollten sie jedoch einen deutlichen Bezug zum institutionellen Kapazitätenaufbau haben.

Rahmen Nr. 12 — Mikroprojekte in den sozialen Sektoren

1. *Ghana*: Die Qualität der Gebäude und die Qualitätssicherung müssen verbessert werden. Bei der Halbbewertung wurde vorgeschlagen, alle Mikroprojekte aus dem ersten und zweiten Zyklus durch Qualitätssicherungsingenieure prüfen zu lassen, um von Fall zu Fall festzustellen, ob und welche Korrekturen vorgenommen werden müssen.

In der geänderten Vereinbarung zwischen den Distriktversammlungen, der Managementeinheit für Mikroprojekte, dem nationalen Anweisungsbefugten und der Delegation, die ab dem dritten Durchführungszyklus in Kraft tritt, wurde berücksichtigt, dass die Nachhaltigkeit und die Instandhaltung im Rahmen der Mikroprojekte verbessert werden müssen.

5. *Simbabwe*: Die wirtschaftlichen Probleme Simbawwes haben in einigen Fällen dazu geführt, dass Maßnahmen unterbrochen werden mussten. Mit dem neuen Umrechnungskurs werden im Rahmen des MPP jedoch alle neueren Projekte geprüft, um gegebenenfalls das Budget derjenigen Projekte aufzustocken, die zu einer Einschränkung oder Unterbrechung bestimmter Maßnahmen gezwungen waren, und um deren Abschluss sicherzustellen.

SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

59. Die Kommission hat bereits mehrere Schritte unternommen (siehe folgende Absätze), um ihre Verwaltung von Mikroprojekten zu verbessern.

60. Während die zentralen Dienststellen in der Vergangenheit Schwierigkeiten bei der genaueren Überwachung der MPP hatten, fällt EuropeAid im Rahmen der Dekonzentration nun eine zunehmend wichtige Rolle als thematische Informationsquelle zu, die bei den laufenden MPP Erfahrungswerte und grundlegende Informationen über bisher geförderte Maßnahmen und Durchführungsmodelle für unterschiedliche Szenarien weitergibt. EuropeAid hat inzwischen ein Verzeichnis der noch laufenden und der seit Januar 2003 beendeten MPP zusammengestellt. Das Verzeichnis ist eine nützliche Datenbank für das Monitoring und die Evaluierung von Mikroprojekten. Die Ergebnisse der Überwachungsmissionen für MPP und die bisherigen Erfahrungswerte wurden bereits an die Delegationen weitergegeben. Auch sonstige Hintergrunddokumentation über MPP soll auf diese Weise verbreitet werden. Derzeit ist ein allgemeiner Leitfaden über MPP in Vorbereitung, in dem grundlegende Vorschriften und bewährte Praktiken vorgestellt werden, wobei besonderer Nachdruck auf flexible Durchführungsmodalitäten gelegt wird.

Aus den Evaluierungen, Halbzeitbewertungen und Überwachungsmissionen wird deutlich, dass — wie dies im Übrigen bei allen Entwicklungsprojekten zu beobachten ist — diejenigen Programme besonders erfolgreich sind, die gut geplant und in Absprache mit den potenziellen Begünstigten und mit anderen Ansprechpartnern, wie Gebern, NROs und der nationalen Regierung erstellt werden. Ein koordinierter Ansatz ist generell wichtig, und da den Delegationen im Rahmen der Dekonzentration zunehmend mehr Entscheidungsfreiheit zukommt, sollte dieser Punkt verbessert werden.

61. Mit der zunehmend unterstützenden Funktion von EuropeAid werden auch die Delegationen systematischer über die MPP berichten, so dass anhand ihres Feedbacks ein Handbuch mit bewährten Verfahren und Ratschlägen zu erlaubten Interventionsmodalitäten erstellt werden kann.

Es ist möglich, dass die Planung durch die Weitergabe von Erfahrungen verbessert werden könnte. Ein Handbuch muss jedoch das Recht des nationalen Anweisungsbefugten auf Wahl der Durchführungsmodalitäten respektieren und hinreichend flexibel sein, um den Gegebenheiten und Prioritäten vor Ort Rechnung zu tragen. Der allgemeine Leitfaden über MPP, der derzeit erstellt wird, enthält grundlegende Vorschriften und bewährte Praktiken.

Die Kommission wird gemeinsam mit den Partnerländern prüfen, wie die Frage des Rechtsstatus bestimmter Verwaltungsstäbe geregelt werden kann. Man sollte jedoch nicht vergessen, dass die Beziehungen zwischen dem nationalen Anweisungsbefugten und diesen Stellen in Protokollen bzw. Verträgen geregelt sind und dass darin auch das Mandat festgehalten wird, das der nationale Anweisungsbefugte dem Verwaltungsstab überträgt, sowie die Verwaltungs- und Durchführungsmodalitäten des Projekts. In diesem Mandat sind die Verantwortlichkeiten des Verwaltungsstabs, seine Beziehungen mit dem jeweiligen AKP-Staat sowie die Übertragung von Befugnissen vom nationalen Anweisungsbefugten auf den Verwaltungsstab in Bezug auf den Abschluss von Verträgen geregelt. Der Verwaltungsstab erhält dadurch eine weit reichende rechtliche Eigenständigkeit.

Die Unterschiede bei der Auslegung der für MPP geltenden Bestimmungen des Lomé-Abkommens ist ein Punkt, den es im Rahmen von Cotonou zu verbessern gilt. Dabei ist besonders auf die Planung zu achten.

Projekte, die in der Vorbereitung viel Zeit erfordern, haben, obwohl sie langsamer anlaufen und die Mittel entsprechend spät abgerufen werden, den Vorteil, dass die Beteiligten die Projekte besser verstehen und sich entsprechend mehr damit identifizieren. Mit den entsprechenden Vorschriften und Verfahren verfügt die Verwaltung über die notwendigen Instrumente zur Überwachung der Projekte. Die Gemeinschaften wiederum können auf diese Weise die Art der Vereinbarung, die sie eingegangen sind, nachvollziehen.

62. Im Rahmen des 9. EEF und bei Aufträgen in indirekter Regie werden die der öffentlichen oder privaten Durchführungsstelle übertragenen Aufgaben in einem Dienstvertrag festgehalten, in den auch angemessene Bestimmungen für die Überwachung der Verwendung von EEF-Mitteln aufgenommen werden, wodurch sich die Zuverlässigkeit und Effizienz bei der Verwaltung der Programmvoranschläge erhöhen dürfte.

63. Die Kommission misst der Evaluierung der Programme große Bedeutung bei und hat jedes Programm über Mikroprojekte einzeln bewertet. Es ist jedoch offensichtlich, dass die Nachhaltigkeit der Programme erst einige Zeit nach deren Abschluss angemessen beurteilt werden kann. Eine systematische themenübergreifende Evaluierung der MPP ist für das Jahr 2004 vorgesehen.

65. a) EuropeAid wird in Zukunft eher thematische Unterstützung bieten und einen Leitfaden für die laufenden MPP erstellen (Weitergabe von Erfahrungswerten). Auch grundlegende Informationen über bisher geförderte Maßnahmen und Durchführungsmodelle für unterschiedliche Szenarien sollen verfügbar gemacht werden. Dies ist auf kurze Sicht möglich. Mittel- und langfristig soll ein detailliertes Rahmendokument ausgearbeitet werden.

EuropeAid hat ein Verzeichnis der MPP erstellt. Darüber hinaus sollen Daten der Halbzeitbewertungen (zeitliche Planung, Feedback) in Zukunft systematisch erfasst werden. EuropeAid arbeitet derzeit an einem System für die genauere Überwachung der MPP.

b) Mit der zunehmend unterstützenden Funktion von EuropeAid werden auch die Delegationen systematischer über die MPP berichten, so dass anhand ihres Feedbacks ein detailliertes Handbuch mit bewährten Praktiken und Ratschlägen zu erlaubten Interventionsmodalitäten erstellt werden kann.

Ein allgemeiner Leitfaden über MPP ist bereits in Arbeit. Dieser legt zwar besonderen Nachdruck auf Flexibilität, enthält jedoch auch grundlegende Vorschriften und Hinweise zu annehmbaren Praktiken.

c) Die Kommission wird gemeinsam mit den Partnerländern prüfen, wie die Frage des Rechtsstatus bestimmter Verwaltungsstäbe gelöst werden kann.

- d) Die Kommission hat sich bereits für einen strukturierten Ansatz entschieden und hofft, auf diese Weise die Durchführungsfristen der Programme über Mikroprojekte einhalten zu können, da sie sich durchaus der Erwartungen bewusst ist, die die begünstigten Bevölkerungen in diese Programme setzen.
- e) Die Einbeziehung der örtlichen Behörden und Verwaltungen (soweit möglich) kann zum Erfolg und zur Nachhaltigkeit eines Projekts beitragen. Ohne Eigenverantwortung besteht immer die Gefahr, dass die Projekte zu reinen Bauprojekten werden und nicht zur Gemeinschaftsbildung beitragen. Das Abkommen von Cotonou erlaubt eine stärkere Einbeziehung dezentraler Akteure und eine intensivere Beteiligung von Nichtregierungsakteuren in der Vorbereitungsphase.
- f) Die Kommission misst der Evaluierung der Maßnahmen große Bedeutung bei und hat jedes Programm über Mikroprojekte einzeln bewertet. Eine systematischere themenübergreifende Evaluierung der Programme ist für das Jahr 2004 vorgesehen.
-