



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.6.2013
COM(2013) 336 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EAD AUF DEN SONDERBERICHT
DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

**"DIE ZUSAMMENARBEIT DER EU MIT ÄGYPTEN IM BEREICH DER
VERANTWORTUNGSVOLLEN STAATSFÜHRUNG"**

ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EAD AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„DIE ZUSAMMENARBEIT DER EU MIT ÄGYPTEN IM BEREICH DER VERANTWORTUNGSVOLLEN STAATSFÜHRUNG“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission/der EAD begrüßen den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs zu Ägypten. Sie bedauern jedoch den negativen Charakter zahlreicher Titel/Untertitel im Bericht, da diese nicht die Bemerkungen des Rechnungshofs widerspiegeln, die zum großen Teil ausgewogener sind. Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass die Titel/Untertitel für den Leser ebenfalls irreführend sind, da der politische Kontext vor Ort und die Anstrengungen, die von der Kommission/dem EAD im Lauf der Jahre zum Aufbau eines Dialogs und einer Zusammenarbeit hinsichtlich der schwierigen Themen der Staatsführung, Demokratie und Menschenrechte einschließlich der Rechte von Frauen und Minderheiten unternommen wurden, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Der politische Dialog und die EU-Hilfe sind das Ergebnis schwieriger Verhandlungen mit der ägyptischen Seite und die Auswirkungen des Engagements der EU und der Unterstützung der Staatsführung könnten daher im Vergleich mit anderen Ländern als verhältnismäßig beschränkt betrachtet werden. Allerdings kann dies ebenfalls als eindeutig positive Leistung beurteilt werden, wenn man den lokalen Kontext und die Auswirkungen des politischen Umbruchs vom Januar 2011 bedenkt.

III. Die den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugewiesenen Mittel fallen im Vergleich mit anderen Formen der Unterstützung verhältnismäßig geringer aus. Sie sind jedoch dem Typ der lokalen Zielorganisationen sowie dem Typ der Maßnahmen angemessen.

VI. Die Kommission/der EAD waren unter den gegebenen Umständen in der Lage, die EU-Hilfe angemessen zu verwalten und wo möglich, die Staatsführung in Ägypten zu verbessern. Die Bedingungen unter dem autoritären Mubarak-Regime stellten bereits eine große Herausforderung dar und ließen wenig Raum für ein Engagement im Rahmen eines sinnvollen und stichhaltigen Dialogs und einer Zusammenarbeit hinsichtlich aller Menschenrechtsfragen.

Die Analyse der politischen Situation in dem durch den vorliegenden Bericht abgedeckten Zeitraum zeigt klar, dass seit den Vorkommnissen im Januar 2011 eine Verzögerung, wenn nicht Lähmung des Entscheidungsfindungsprozesses auf Regierungsebene stattfand, während sich die Aversion gegen die Zivilgesellschaft und die Menschenrechte ausgeweitet hat. Hier geht es nicht nur darum, mit „schwierigen Bedingungen“ zurechtzukommen, sondern ebenfalls mit einer völlig neuen Situation, die sich von der Lage unterscheidet, vor deren Hintergrund die untersuchten Projekte konzipiert und eingeführt wurden. Die anhaltende politische Instabilität und das mangelnde Engagement der Regierung ermöglichten lediglich eine zum Teil erfolgreiche Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Staatsführung. Zur Erzielung von Ergebnissen wird Zeit benötigt, insbesondere in einer wenig förderlichen und immer noch unvorhersehbaren Umgebung. Der Beschluss, Menschenrechtsprojekte weiterzuführen und diesen die Möglichkeit zur Verbesserung einzuräumen, zeugt sicherlich von großer politischer Motivation.

VII. Die Anstrengungen der Kommission/des EAD, zahlreiche Themen im Zusammenhang mit den Menschenrechten und der Demokratie in den zwischen der EU und Ägypten abgeschlossenen ENP-Aktionsplan für Reformen aufzunehmen, waren gewaltig und dauerhaft, ungeachtet der Schwierigkeiten, bedeutende Ergebnisse zu erzielen.

Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass Fortschritte erzielt wurden. Der kontinuierliche Druck führte zur Schaffung eines Unterausschusses zur Diskussion der Menschenrechte, zur

Zuweisung von 10 % des bilateralen Haushalts zur Unterstützung von Projekten im Zusammenhang mit Menschenrechten, verantwortungsvoller Staatsführung und Demokratie, einschließlich der Unterstützung der Rechte von Kindern und Frauen, mit einer eindeutig positiven und messbaren Auswirkung. Hinsichtlich des ENPI-Projekts ist es angesichts des kurzen Zeitraums für seine Umsetzung vor dem politischen Umbruch noch verfrüht, Schlussfolgerungen über die erzielten Ergebnisse anzustellen, da für die Entfaltung einer Wirkung noch Zeit bleibt.

Die entsprechenden Budgethilfemaßnahmen wurden vor dem politischen Umbruch konzipiert. Eine Annullierung dieser Maßnahmen hätte der ägyptischen Bevölkerung geschadet, die bereits durch die infolge der Revolution im Januar 2011 verstärkten Schwierigkeiten in hohem Maße betroffen ist. Die 2012 durch die Kommission angenommene Unterstützung umfasst zwar keine Budgethilfemaßnahmen, beinhaltet jedoch wichtige Programme im Bereich Soziales und Erziehung, die im aktuellen Kontext von hoher Relevanz sind.

Schließlich ist die Entscheidung, die Finanzhilfe trotz der vorhandenen Hindernisse fortzusetzen, politischer Natur und sollte ebenfalls im regionalen Kontext sowie unter Berücksichtigung der maßgeblichen strategischen Rolle Ägyptens betrachtet werden. Die diesbezügliche Entscheidung der Kommission/des EAD steht im Einklang mit den Entscheidungen, die von anderen Entwicklungspartnern einschließlich der EU-Mitgliedstaaten getroffen wurden.

VIII. Ungeachtet der Haushaltszwänge schuf die EU als unmittelbare Reaktion auf den arabischen Frühling eine neue Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft (CSF), mit der die Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Akteure gestärkt, nationale Reformen unterstützt und die öffentliche Verantwortung erhöht werden sollen. Ende 2012 belief sich der Gesamtbetrag der kontinuierlichen themenbezogenen Finanzhilfen, die im Rahmen dieses neuen Instruments, des DCI und des EIDHR vergeben und durch die EU-Delegation in Ägypten verwaltet wurde, auf 17,4 Mio. EUR. Ein gleichwertiger Betrag wurde ebenfalls den bilateralen Menschenrechts- und Demokratieprogrammen in Ägypten zugewiesen und verdeutlichte, dass die Kommission der Stärkung der Menschenrechte sowohl über Regierungs- als auch über Nichtregierungskanäle gleiche Bedeutung beimisst.

Vor dem politischen Umbruch im Januar 2011 bewilligte die Kommission verschiedene sektorbezogene Budgethilfeprogramme. Obwohl ein glaubwürdiges und relevantes PFM-Reformprogramm ein unabdingbares Förderkriterium für ein sektorbezogenes Budgethilfeprogramm ist, sei betont, dass das Ziel eines sektorbezogenen Budgethilfeprogramms in erster Linie in der Verbesserung des Sektors besteht (Grundleistungen im Bereich von Gesundheit und Bildung). Die Kommission anerkennt, dass es schnellere Fortschritte hätte geben können und sollen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die ägyptischen Behörden während dieses Zeitraums zum ersten Mal mit der Gebergemeinschaft einen konstruktiven Dialog über das PFM führten, einer PEFA-Bewertung zustimmten und im Anschluss den Fahrplan zur Verbesserung des PFM billigten.

Das Projekt zur Korruptionsbekämpfung begann spät aufgrund einer fehlenden Vereinbarung zwischen der Kommission und Ägypten hinsichtlich der Umsetzungsmethode. Die Kommission/der EAD unternahmen gewissenhaft alle Anstrengungen, um eine Unterzeichnung der Vereinbarung durch die ägyptischen Behörden zu erreichen, indem sie das Projekt auf die politische Tagesordnung setzten. Nach dem politischen Umbruch von 2011 beantragte die Delegation der Union, als direkte Reaktion auf den Regimewechsel eine spezifische Komponente zur Einziehung von Vermögenswerten hinzuzufügen.

Ungeachtet des schwierigen Kontextes überwachte die Kommission dieses Dossier engmaschig. Dies wurde durch den Besuch im Rahmen der unabhängigen ergebnisorientierten Überwachung im November 2012 bestätigt (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 52). Was die Ergebnisse

betrifft, so wird das Projekt bis zum 20. Juli 2014 laufen. Der Umsetzungszeitraum ist somit zur Hälfte abgeschlossen und es ist verfrüht, auf den Umfang der erzielten Ergebnisse zu schließen.

IX. Die Überprüfung gab eine neue politische Richtung vor, indem das Konzept einer verstärkten Differenzierung eingeführt und das Prinzip „mehr für mehr“ umgestaltet wurde. Dies wurde auf Ägypten bereits im Rahmen der Erwägungen angewendet, wie die gesamte SPRING-Finanzierung (Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth - Unterstützung von Partnerschaft, Reformen und integrativem Wachstum) 2012 und 2013 zuzuweisen ist. Diese Politik wird nach Annahme der neuen ENI-Verordnung zusätzlich verstärkt werden.

Die Unterstützung von Frauen war sowohl hinsichtlich der politischen als auch der finanziellen Unterstützung auf der Tagesordnung der Kommission ganz oben angesiedelt; eine Reihe von Zuschüssen an Organisationen der Zivilgesellschaft war diesem Bereich gewidmet. Im Dezember 2012 wurde ebenfalls ein Projekt in Höhe von 4 Mio. EUR mit UNWOMEN unterzeichnet, das auf die Stärkung der Position von Frauen abzielt.

Der neue Mechanismus zur Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde nach dem politischen Umbruch eingerichtet. Es ist daher verfrüht, eine Bewertung seiner Ergebnisse und seines Mehrwerts anzustellen.

X. Auf der Grundlage der neuen Leitlinien für die Budgethilfe wendet die EU die Konditionalität streng an und wird auch weiterhin so verfahren. Bevor Ausgaben im Rahmen der Budgethilfe getätigt werden, wird eine sorgfältige Bewertung der allgemeinen und besonderen Bedingungen durchgeführt. Die Freigabe von Tranchen erfolgt auf der Grundlage des erzielten Fortschritts hinsichtlich der Einhaltung von vereinbarten Reformwerten. Bei Nichterfüllung erfolgen keine Zahlungen.

EINLEITUNG

9. Die Analyse der Bedenken der ägyptischen Bevölkerung hinsichtlich der neuen Verfassung und die Gründe für einen Boykott bedürfen einer sorgfältigen Untersuchung. Im Anschluss an die Verfassungserklärung von Präsident Morsi Ende November 2012, die übereilte Annahme des Verfassungsentwurfs und die anschließende Veranlassung eines Referendums wurde die Verfassung am 25.12 mit einer schwachen Mehrheit und einer sehr niedrigen Wahlbeteiligung (etwas über 30 %) angenommen. Es sei darauf hingewiesen, dass alle Nicht-Islamisten zum Zeitpunkt, zu dem der Präsident seine Verfassungserklärung abgab, die verfassungsgebende Versammlung (VV), die mit dem Verfassungsentwurf beauftragt war, verlassen hatten, weil die VV als „zu islamistisch“ angesehen wurde. Ungeachtet der Aufrufe der EU und der internationalen Gemeinschaft zu einem integrativen Dialog zur Überbrückung der politischen Kluft zwischen den Islamisten und der säkularen Opposition verschärfte sich die politische Polarisierung.

16. Die Kommission hat die Verbesserung des PFM als Förderkriterium für die Vergabe von Budgethilfen zunehmend betont, in letzter Zeit mit einem neuen Budgethilfemechanismus, der sich in den neuen Leitlinien¹ widerspiegelt, die seit dem 1.1.2013 in Kraft sind.

Die Unterstützung des PFM wurde nicht nur in Form von sektorbezogenen Budgethilfeprogrammen durchgeführt. Die Kommission hat im Rahmen ihres Programms „Reform der öffentlichen Verwaltung und lokale Entwicklung“ 2 Mio. EUR in Form von technischer Hilfe für PFM-Fragen (Vorbereitung des Haushaltsplans) zugewiesen.

¹ Hinsichtlich von Fußnote 6 ist die Beschreibung hinsichtlich des geprüften Zeitraums richtig, allerdings wurde am 1.1.2013 ein neuer Mechanismus mit drei Budgethilfetypen eingeführt: Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen, Sektorreformvereinbarungen und Staatsaufbauvereinbarungen.

17. Die den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugewiesenen Mittel fallen im Vergleich mit anderen Formen der Unterstützung verhältnismäßig geringer aus. Sie sind jedoch dem Typ der lokalen Zielorganisation sowie dem Typ der Maßnahmen angemessen.

BEMERKUNGEN

Vor dem politischen Umbruch wurden nur wenige Ergebnisse erzielt

Die Kommission/der EAD teilen nicht den Standpunkt des Rechnungshofs und sind der Ansicht, dass im Verhältnis zu den vorhandenen Schwierigkeiten Ergebnisse erzielt wurden.

Wenig wirksame Behandlung von Menschenrechtsfragen vor dem politischen Umbruch

Die Kommission/der EAD teilen nicht den Standpunkt des Rechnungshofs hinsichtlich der Behandlung der Menschenrechte vor dem politischen Umbruch.

24. Beim ENP-Aktionsplan handelt es sich um ein ehrgeiziges Dokument und die Strategie der Kommission bestand darin, eine ganze Reihe prioritärer Bereiche aufzunehmen, um später im Rahmen des Programmplanungsprozesses gezieltere Schwerpunkte zu setzen. Die Gründe hierfür waren folgende:

Erstens muss betont werden, dass es sich bei dem Aktionsplan um ein gemeinsames Dokument der EU und Ägyptens handelt. Die ägyptischen Behörden wollten sicherlich die Menschenrechtselemente im Aktionsplan verwässern, insbesondere im Hinblick auf die politischen Rechte und die Bürgerrechte, und die Verhandlungen waren extrem schwierig. Zweitens bilden die Menschenrechte eine unteilbare Einheit und die Kommission ist der Ansicht, dass es angemessen ist, in einen Dialog hinsichtlich aller Aspekte und Bedenken einzutreten. Schließlich sind die Kommission/der EAD der Ansicht, dass das Ausmaß, in dem die Menschenrechte im Aktionsplan behandelt werden, ein bedeutendes Ergebnis war und weiterhin bleibt. Dies ebnete den Weg für die Einrichtung eines Unterausschusses, der sich auf die Menschenrechte konzentriert und bei der Bereitstellung eines Forums für die Diskussion von Fragen, die vor der Einrichtung des Aktionsplans nicht angemessen behandelt werden konnten, von unschätzbarem Wert war. Der Aktionsplan ermöglichte ebenfalls die Einführung bilateraler Programme zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Menschenrechte und Staatsführung.

25. Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass das Ausmaß, in dem die Menschenrechte im Aktionsplan behandelt werden, ein bedeutendes Ergebnis war und weiterhin bleibt.

Wichtigstes Programm zur Förderung der Menschenrechte in weiten Teilen nicht erfolgreich

Die Kommission/der EAD teilen nicht den Standpunkt des Rechnungshofs hinsichtlich dieses Projekts zur Förderung der Menschenrechte.

Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass es sich hier um ein relevantes Projekt handelt, mit dem die Umsetzung von Veränderungen in Angriff genommen wurde.

26. Die Kommission/der EAD betonen, dass es ein Erfolg ist, dass die Menschenrechte und Demokratie als prioritäre Bereiche gewählt wurden. In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass die Kommission bereits 2005 das erste bilaterale Programm zur Förderung der Menschenrechte über 5 Mio. EUR zwischen der EU und Ägypten aushandelte.

28. Es wurden besondere Anstrengungen zur Einbeziehung der vier Komponenten des Programms unternommen, indem eine Projektverwaltungseinheit für die interne Koordinierung zwischen diesen Komponenten geschaffen wurde. Zudem war es nicht möglich, Erkenntnisse aus den früheren Projekten in das neue Programm zu integrieren, weil zum Zeitpunkt der Festlegung des Programms die alten Projekte noch am Laufen waren; mit anderen Worten, für die Einbeziehung von Erkenntnissen war es zu früh.

Als Partner für die Durchführung des Programms wurden Organisationen (NCCM, NCHR, NCW und EEAA) ausgewählt, die zum Zeitpunkt der Konzeption des Projekts als relevante öffentliche Einrichtungen mit diesen Fragen betraut waren. Diese Organisationen sind heute nach wie vor relevant und operationsfähig. Wie alle anderen ägyptischen Ministerien und Einrichtungen mussten sich diese Organisationen an die radikalen politischen Veränderungen anpassen, die sich im Land nach dem Fall des Mubarak-Regimes vollzogen. Dasselbe hätte sich an einem beliebigen Ort der Welt ereignet, an dem eine derart schnelle Transformation stattgefunden hätte. Aufgrund der Unterstützung dieser öffentlichen Einrichtungen über eine Finanzierungsvereinbarung, die vom Ministerium für internationale Zusammenarbeit unterzeichnet wurde, sind die Kommission/der EAD der Ansicht, dass Ägypten in vollem Umfang beteiligt war und diese Initiative befürwortete, ungeachtet der Beziehungen, welche diese Einrichtungen zur ehemaligen First Lady unterhielten. Der NCW und der NCCM zeigten gute Leistungen im Rahmen einer sehr positiven Arbeit hinsichtlich der Rechte von Frauen, die seinerzeit von der EU und anderen Gebern anerkannt wurde.

29.

(a) Die Kommission unternahm gewaltige Anstrengungen, um eine rechtzeitige Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung durch die ägyptischen Behörden zu erreichen. Infolgedessen verpflichteten sich die ägyptischen Behörden, mit der EU hinsichtlich der Menschenrechtsfragen Fortschritte zu erzielen, was einem wichtigen Ergebnis gleichkommt.

(b) Die größte Verzögerung in der Durchführung des Programms ist auf 1) das Verfahren zur Einreichung von Vorschlägen und 2) auf die Beitragsvereinbarung mit dem UNDP über die Integration der Menschenrechte in Hochschulbildungseinrichtungen zurückzuführen. Am Enddatum für die Auftragsvergabe (23.12.2012) waren alle Verträge vollständig unterzeichnet, trotz des schwierigen Kontexts dieser Fragen (Menschenrechte in der Hochschulbildung und Rechte von Frauen), der volatilen politischen Umgebung nach dem politischen Umbruch und der zahlreichen Veränderungen in der Führung, insbesondere innerhalb des Ministeriums für Hochschulbildung.

c) Die Kommission/der EAD sind nicht der Ansicht, dass die Annullierung der Programmkomponente zur Stärkung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen einen schweren Rückschlag für das Programm bedeutete. Die Kommission/der EAD zeigen sich in ihrer Position hinsichtlich der Minderheiten unnachgiebig und berücksichtigten die diesbezügliche politische Dimension und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. Oktober 2011, in denen es heißt: „*Der Europäische Rat ist besorgt über die jüngsten tragischen Zusammenstöße in Ägypten und betont, wie wichtig es ist, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit – einschließlich des Schutzes der religiösen Minderheiten – als wesentlichen Bestandteil jeder demokratischen Gesellschaft zu fördern.*“

Während die Kommission/der EAD sich dessen bewusst sind, dass die Entscheidung zur Beibehaltung des ursprünglichen Wortlauts hinsichtlich der Minderheiten Programmverzögerungen zur Folge hatte, ermöglichte diese Entscheidung ebenfalls, die Komponente zur Einreichung von Vorschlägen neu zu konzipieren, was zu der Finanzierung eines neuen Projekts zur Förderung der Rechte von Frauen mit UNWOMEN führte, mit einem starken Schwerpunkt auf der Gewalt gegen Frauen. Das Projekt zur Förderung von Frauen kommt im aktuellen ägyptischen Kontext politisch zum richtigen Zeitpunkt. In Anbetracht der schnellen Verschlechterung der Rechte von Frauen im Land und des Risikos, Mittel zu verlieren, die der Unterstützung der Menschenrechte zugewiesen waren, bewiesen die Kommission/der EAD ein reifes politisches Urteilsvermögen und trafen eine klare Entscheidung, indem sie die Mittel an eine von den Vereinten Nationen geführte Aktivität zu den Rechten von Frauen umleitete, die eine hohe Relevanz besitzt.

30. Die Entwicklung eines konstruktiven Dialogs mit den ägyptischen Behörden hinsichtlich der Menschenrechte stellte insbesondere im Zeitraum seit der Annahme des Beschlusses der Kommission 2008 eine Herausforderung dar.

Das Programm verpflichtete die ägyptischen Behörden zur Fortführung eines Dialogs mit der Kommission über die Menschenrechte sowie zur Durchführung konkreter Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte. Eine Schließung des Projekts käme der ägyptischen Regierung gerade recht, weil es ein Weg für sie wäre, die Durchführung spezifischer Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte zu umgehen. Das Engagement der EU und die Diskussion über diese Fragen sorgten dafür, dass die Menschenrechte auf der Dialogtagesordnung ganz oben angesiedelt blieben.

Das Programm wurde bis Dezember 2015 verlängert. Daher ist es verfrüht, eine Schlussfolgerung über die erzielten Ergebnisse anzustellen, da für die Entfaltung einer Wirkung noch Zeit bleibt. Auch wenn bis jetzt nur wenige Ergebnisse erreicht wurden, ist es wichtig ihren Wert festzustellen, angesichts dessen, dass sie in einem von Herausforderungen geprägten Umfeld erzielt wurden, in dem sich die Situation der Menschenrechte weiterhin verschlechtert.

31. Verschiedene Instrumente zur Unterstützung der Zivilgesellschaft wurden auf komplementäre Weise verwendet, um in Ägypten ehrgeizige Ziele im Bereich der politischen Rechte und der Menschenrechte zu erreichen.

32. Die Hilfetypen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die über die thematischen Haushaltslinien bereitgestellt wurde, können nicht mit den traditionellen bilateralen Programmen beispielsweise zur Unterstützung der Reformen, verglichen werden, und zwar aufgrund der Art der Organisationen und Maßnahmen, die diese Instrumente zum Ziel haben und der komplementären Natur der beiden EIDHR/DCI-NSA-Instrumente.

33. Die Notwendigkeit für eine systematische Erfassung wurde von der Kommission bereits Anfang 2012 identifiziert. Die Durchführung dieser systematischen Erfassung wird im Lauf des Jahres 2013 erwartet.

Eine systematische Erfassung ist zwar nützlich für die Erstellung einer Übersicht der aktiven Akteure der Zivilgesellschaft in verschiedenen Sektoren, es ist jedoch nicht das einzige relevante Instrument zur Konzeption von Leitlinien für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, da keine detaillierten Informationen zum Management oder den Auffangkapazitäten verschiedener Organisationen bereitgestellt werden. Diese Informationen werden effizienter durch die Erfahrung der Delegation² zusammengetragen, die über 40 Zuschüsse für zivilgesellschaftliche Organisationen verwaltet.

34. Die durchschnittliche Zeitspanne wurde nicht durch eine spezifische Vorschrift der ehemaligen Haushaltsordnung reguliert. Diese befand sich auf jeden Fall innerhalb des Zeitrahmens, der durch die anwendbare Haushaltsordnung gestattet ist und lag unter dem reduzierten Zeitrahmen, der von

² Diese Erfahrung weist weiterhin darauf hin, dass die Maximalhöhe von Zuschüssen sich auf unter 300 000 EUR belaufen sollte, insbesondere bei lokalen Organisationen, um nicht die allgemein schwachen internen Managementsysteme zu überlasten. Hinsichtlich der Höhe der Kofinanzierung strebte die Delegation an, die Anforderungen an die Kofinanzierung für ägyptische Organisationen so stark zu minimieren, wie im Rahmen der anwendbaren Verordnungen möglich (2011 und 2012 lag die Kofinanzierungsrate der EU hinsichtlich von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen bei 95 %). Die Delegation hielt eine breite Palette von Prioritäten und Finanzierungsanforderungen aufrecht, die zur Maximierung der Anzahl und der Typen von Angeboten möglichst flexibel sind und ein breites Spektrum der Herausforderungen abdecken, die in Ägypten auf dem Gebiet der Menschenrechte bestehen. Die Notwendigkeit für eine breite Abdeckung wurde von allen Interessengruppen wiederholt betont.

der neuen Haushaltsordnung 2013 vorgesehen ist (9 Monate zwischen der Einreichung des vollständigen Vorschlags und der Unterzeichnung des Auftrags).

Der für die Aufforderung zur Einreichung von Vorschläge vorgesehene Zeitraum ist nicht proportional zu der Laufzeit des Auftrags oder zu der Auftragshöhe. Die Kommission ist der Ansicht, dass der durchschnittliche Betrag (150 000 EUR) und die durchschnittliche Dauer (2 Jahre) der Stichprobe untersuchter Verträge weder zu niedrig noch zu kurz ist. Das Verfahren zur Einreichung von Vorschlägen ermöglicht eine sorgfältige Überprüfung der Anträge und stellt eine hinreichende Gewähr für die Fähigkeit des Empfängers zu einer effizienten Verwaltung der Mittel bereit. Alle diese Prüfungen werden durchgeführt, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Zusammenhang mit öffentlichen Mitteln sicherzustellen.

36. Der Sachverhalt, dass der Beitrag der Projekte zur Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung überwiegend lokal begrenzt ist, ist zu erwarten, da es sich bei den Empfängern oft um kleine Organisationen handelt, die auf lokaler Ebene arbeiten und die Instrumente DCI und EIDHR diesen Typ von Arbeit unterstützen und fördern. Es ist wichtig, festzustellen, dass diese kleinen Pilotprojekte symbolisch und politisch von großer Bedeutung sein können. Beispielsweise verfolgte eines der im Rahmen von EIDHR finanzierten Projekte den Folterfall Khaled Said und verlieh diesem Sichtbarkeit, was zur Auslösung des Volksaufstands gegen das Mubarak-Regime führte.

Ein Dialog über Menschenrechte und Demokratie, aber kaum konkretes Handeln

Die Kommission/der EAD waren jedoch sehr aktiv, der Dialog über die Menschenrechte und Demokratie war voller Herausforderungen.

38. Die Kommission/der EAD bestätigen, dass die EU im Verlauf der Jahre 2008-2010 im Unterausschuss für Menschenrechte zunehmend kontroverse Fragen zur Sprache brachte.

Die Kommission/der EAD wiederholen die Bedeutung der Bezugnahme auf den „Informellen Fahrplan“ vom November 2010, in dem der Weg zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und Ägypten bereitet wird. Dieser Informelle Fahrplan besteht aus politischen, sozialen, wirtschaftlichen und anderen Zielen aus dem Aktionsplan mit konkreten Richtwerten, die Ägypten erreichen muss. Nur wenn diese Richtwerte erreicht werden, tritt die EU in Verhandlungen über eine mögliche „Verbesserung“ bzw. Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und Ägypten ein, wie ursprünglich von Ägypten 2008 gefordert und von der EU 2009 gebilligt wurde, wobei die Einhaltung des Aktionsplans das zentrale Referenzinstrument darstellt.

39. Die Kommission/der EAD hatten Erfolg mit der Verfolgung der Aktionspunkte. Es wurden Treffen organisiert, auf denen konkrete Aktionspunkte zur Sprache gebracht wurden, einschließlich des Angebots, die europäische Erfahrung zu nutzen, um Ägypten über die Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen zu informieren. Der Umstand, dass dies nicht umgesetzt wurde, ist nicht auf fehlenden Nachdruck seitens der Kommission/des EAD zurückzuführen, sondern auf den fehlenden Willen und das fehlende Engagement der ägyptischen Seite.

Als Zeichen des kontinuierlichen Beharrens der Kommission/des EAD, im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen insbesondere technische Hilfe anzubieten, stellten die Kommission/der EAD im März 2013 technische Hilfe zu den aktuell diskutierten Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen bereit.

40. Lediglich ab 2011 wiesen die ENP-Fortschrittsberichte der Kommission/des EAD für alle Partnerländer Aktionspunkte auf, die an die Partnerländer gerichtet und innerhalb der Folgejahre zu überwachen waren.

41. Alle Entscheidungen zur Aussetzung von Hilfen und Bedarfseinschränkungen sind von der Kommission/dem EAD mit Sorgfalt zu handhaben. Tatsächlich sind die negative Auswirkungen solcher Entscheidungen auf das schwächste Glied gegen das Erreichen von keinem bzw. einem nur geringen Fortschritt in Menschenrechtsfragen abzuwägen. Da Ägypten nicht von Hilfe abhängig ist und eine Abneigung gegen „ausländische“ Einmischung besteht, kam die Kommission zum Schluss, dass die Stärkung des politischen Dialogs mit Ägypten eine effizientere Vorgehensweise darstellt.

Die Entscheidung, das Engagement für Ägypten trotz der Herausforderungen im Bereich Politik und Menschenrechte aufrecht zu erhalten, wurde nicht nur von der Kommission, sondern auch von anderen Gebern, einschließlich von EU-Mitgliedstaaten getroffen.

Kein Plan zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM)

Im Aktionsplan EU-Ägypten werden eine Reihe prioritärer Bereiche für eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) angeführt, jedoch nicht weiter ausgeführt (siehe Ziffer 42). Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass während des geprüften Zeitraums wesentliche Fortschritte erzielt wurden.

42. Der Aktionsplan ist ein Dokument, auf man sich nach langen und schwierigen Verhandlungen einigte. Der Umstand, dass die EU erreichte, dass zahlreiche EU-Prioritäten in das Dokument aufgenommen wurden, stellt bereits einen Erfolg dar. Die Probleme in Ägypten sind zahlreich und müssen auf die eine oder andere Weise in Angriff genommen werden.

Die Kommission/der EAD richten die Aufmerksamkeit ebenfalls auf den „Informellen Fahrplan“, auf den unter Ziffer 38 Bezug genommen wird und in dem beispielsweise die PFM-Prioritäten mit festgelegten Richtwerten ausgeführt werden.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die verstärkte Aufmerksamkeit gegenüber dem Öffentlichen Finanzmanagement die anerkannte Notwendigkeit einer vollständigen Kohärenz zwischen politischem Ehrgeiz und finanzieller und technischer Zusammenarbeit widerspiegelt. Zum Zeitpunkt der Verhandlungen des ersten Aktionsplans wurde Fragen, die eindeutig politischer Natur waren, Vorrang eingeräumt, während man davon ausging, dass eher technische Fragen wie das PFM zwar nicht weniger wichtig waren, jedoch im Rahmen des Programms zur Zusammenarbeit zwischen der EU und Ägypten in stärkerem Ausmaß behandelt werden würden.

43. Obwohl ein glaubwürdiges und relevantes PFM-Reformprogramm ein unabdingbares Förderkriterium für ein sektorbezogenes Budgethilfeprogramm ist, besteht das Ziel eines sektorbezogenen Budgethilfeprogramms in erster Linie in der Verbesserung des Sektors (Grundleistungen im Bereich von Gesundheit und Bildung). Während dieses Zeitraums führten die ägyptischen Behörden zum ersten Mal einen konstruktiven Dialog über das PFM mit der Gebergemeinschaft, stimmten einer PEFA-Bewertung zu und billigten im Anschluss den Fahrplan zur Verbesserung des PFM.

Die Kommission/der EAD betonten in ihrem politischen Dialog regelmäßig die Notwendigkeit eines korrekten PFM-Reformplans und unternahmen Schritte zur Unterstützung der ägyptischen Behörden in diesem Bereich, einschließlich der Durchführung einer ersten PEFA-Bewertung.

44. Die Kommission/der EAD anerkennen, dass ein schnellerer Fortschritt der ägyptischen Behörden im Bereich des PFM wünschenswert gewesen wäre.

Die Kommission/der EAD verfolgten die PEFA-Ergebnisse im möglichen Umfang, insbesondere unter Berücksichtigung der geringen Auffangkapazitäten und Bereitschaft des Finanzministeriums. Die Kommission/der EAD bereiteten das erste technische Hilfeprogramm mit Schwerpunkt auf der Erstellung des Haushaltsplans vor, das mit den ägyptischen Behörden im Dezember 2011 unterzeichnet und zusammen mit anderen Gebern koordiniert wurde, die andere Schwachstellen des

ägyptischen PRM-Reformsystems behandeln, was von den anderen Gebern als großer Erfolg bewertet wurde.

45. Der Entwurfsprozess für die Antikorruptionsstrategie begann im September 2012 (erster Workshop) und verläuft planmäßig. Diese Maßnahme wird in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Justiz (Abteilung Menschenrechte) umgesetzt.

Zentrale Schwachstellen im öffentlichen Finanzmanagement nicht behoben

Die Kommission/der EAD behandelten mehrere Schwachstellen im öffentlichen Finanzmanagement, der Fortschritt stellte sich jedoch langsamer als erwartet ein.

46.

(a) In den Jahren vor dem Umbruch legte das Finanzministerium ein Lippenbekenntnis hinsichtlich der Einrichtung einer internen Finanzkontrolle ab. Allerdings lehnte es sämtlich konkrete technische Hilfe, die schließlich Anfang 2013 von der Kommission/dem EAD unter Einsatz von Spitzenfachkräften der OECD mobilisiert wurde, ab.

(b) Die Integration der ägyptischen Rechnungsführungsstellen in das Rechnungsführungssystem ist ein schrittweiser Prozess, der sich im Einklang mit der ägyptischen Kapazität und Bereitschaft zu Reformen vollzieht. Die Reformwerte bezüglich des Rechnungsführungssystems wirkten sich positiv auf die Aufrechterhaltung der Dynamik dieses Prozesses aus.

Insofern wurde angesichts dessen, dass die Bedingung noch nicht erfüllt ist, bisher nur eine der 4 geplanten Tranchen ausbezahlt.

(c) Der Prozess der Umsetzung des GFMS ist ein schrittweiser Prozess, der sich im Einklang mit der ägyptischen Kapazität und Bereitschaft zu Reformen vollzieht. Dieser Bereich gehört zu den prioritären Bereichen der EU-Unterstützung während der nächsten Programmierung 2014-2015 und muss noch formal angenommen werden.

(d) Die Einführung wurde aufgrund der institutionellen und politischen Instabilität sowie aufgrund von Haushaltszwängen verzögert. Die EU-Hilfe wird fortgesetzt, da die ägyptischen Behörden vor Kurzem ihre Zusage zur Verfolgung der Einführung erneuert haben.

47. Da kein spezifischer Antrag der ägyptischen Regierung vorliegt, gibt es kein spezifisches sektorbezogenes PFM-Hilfeprogramm. Die Kommission/der EAD konzentrierte sich im Zusammenhang mit den sektorbezogenen Hilfeprogrammen auf die PFM-Schlüsselprioritäten, hinsichtlich derer ein Einvernehmen mit der ägyptischen Regierung erzielt werden konnte. Die Bedeutung der Transparenz wurde anerkannt und in die Mitteilung über ein modernes Budgethilfekzept aus dem Jahr 2011 wurde ein 4. Förderkriterium eingefügt: „Transparenz und Haushaltskontrolle“. Der Umfang des Haushalts wird im Rahmen von PEFA-Bewertungen (PI 6 und 7) sowie innerhalb des Rahmens für das Risikomanagement (RMF) der Kommission untersucht (Frage 4.1)³.

(a) Siehe ebenso die Antwort auf Ziffer 47.

(b) Die Kommission/der EAD behandelten die Frage der „Sonderfonds“ im Zusammenhang mit der Einrichtung des Rechnungsführungssystems und seiner progressiven Deckung. Es ist zu erwarten,

³ EFA-Indikatoren: PI-6: In die Haushaltsdokumentation aufgenommener Informationsumfang; PI-7 : Umfang der nicht belegten Regierungsmaßnahmen.

RMF - 4.1 Haushaltsumfang, der die beiden PEFA-Indikatoren beinhaltet:

Es sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass der Lenkungsausschuss, in dem der Generaldirektor der GD DEVCO den Vorsitz innehat und in dem Vertreter der GD DEVCO, des EAD und der GD ECFIN auf der Führungsebene vertreten sind, ein wichtiges neues Element für die interne Steuerung darstellt. Der Ausschuss war seit Mitte 2012 tätig, indem er die kontinuierliche Lenkung stärkte, die Überwachung in den verschiedenen Politikbereichen verbesserte und die Kohärenz der EU-Budgethilfemaßnahmen sicherstellte.

dass Sonderfonds in der Zukunft aufgrund von Kontrollen durch das Finanzministerium nur eine unbedeutende Rolle spielen, wenn alle Bankkonten von öffentlichen Institutionen in das Rechnungsführungssystem integriert sind. Die Kommission/der EAD verwendeten sektorbezogene Budgethilfeprogramme zur Behandlung dieses Problems, beispielsweise beinhaltet das sektorbezogene Budgethilfeprogramm für das Gesundheitswesen einen Reformindikator, der die Ausweitung der zentralen Haushaltskontrollsysteme auf eine Reihe von Ministerien überwacht, was mit einer umfassenderen Kontrolle der Konten verbunden ist. Die laufenden sektorbezogenen Budgethilfemaßnahmen im Bereich Energie und Wasser, die durch den vorliegenden Bericht nicht abgedeckt werden, beinhalten ebenfalls Reformindikatoren, die mit einer höheren Finanztransparenz und Rechenschaftspflicht zahlreicher öffentlicher Einrichtungen verbunden sind.

Siehe ebenso die Antwort auf Ziffer 47 und 47a.

(c) Der politische Umbruch war Anlass für die Einsetzung einer neuen Verfassung mit Bestimmungen sowie für Personalveränderungen bei der Central Auditing Organisation (CAO), der Obersten Rechnungskontrollbehörde, was zu einer wertvollen Öffnung im Bereich der Transparenz und Reformen zu führen scheint.

48. Die Kommission hielt sich an eine strikte Anwendung der Leitlinien für die Budgethilfe, die klare Kriterien beinhalten, insbesondere hinsichtlich des dynamischen Ansatzes sowie unter Anbetracht früherer und aktueller politischer Leistungen, die mit den Bezugswerten hinsichtlich der Verpflichtung zu Reformen verglichen werden, jedoch Raum für eine situationsbedingte Anpassung bieten. Insbesondere innerhalb des politischen Kontexts kann in Ägypten bereits ein langsames Voranschreiten der Umsetzung der PFM-Reformen als Fortschritt begrüßt werden.

49. Die Kommission strebt an, im Rahmen ihrer künftigen Budgethilfemaßnahmen andere Geber einzubinden und auf diese Weise die notwendige Hebelwirkung zur Beeinflussung der Reformen zu schaffen.

50. Die in sektorbezogene Budgethilfeprogramme eingebundene technische Hilfe ist in den meisten Ländern den Empfängern der entsprechenden Zielsektoren gewidmet und nicht der PFM-Reform. Ungeachtet des Widerstands des Finanzministeriums entwickelten die Kommission/der EAD erfolgreich ein erstes Projekt zur technischen Hilfe (FA, unterzeichnet im Dezember 2011), dessen Schwerpunkt auf den Verbesserungen des Haushaltsvorbereitungsprozesses liegt.

Die Kommission/der EAD anerkennen, dass die sektorbezogene Budgethilfe nicht durch eine Bereitstellung von Mitteln für zivilgesellschaftliche Organisationen begleitet war, um die Rolle derselben im Rahmen der Überwachung des Nationalbudgets zu entwickeln, dass dies jedoch zum entsprechenden Zeitpunkt nicht verpflichtend war und lediglich als Beispiel für ein bewährtes Verfahren angesehen wurde, was sich allerdings in diesem Fall als schwierig für die Umsetzung herausstellte. Der politische Kontext ist in der Tat nicht günstig für die Einrichtung zivilgesellschaftlicher Organisationen mit ausreichenden Kapazitäten in diesem Bereich.

Begrenzte Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung

Bei der Korruptionsbekämpfung sind mehr Fortschritte erforderlich.

51. Die Reformwerte für die ägyptischen Budgethilfe-Programme konzentrieren sich auf sektorbezogene Reformprogramme, wie mit dem Empfänger vereinbart wurde. Hinsichtlich des PFM akzeptierte die ägyptische Regierung für den Bereich Korruption weder Reformwerte noch schlug sie Reformwerte vor. Nach dem politischen Umbruch wurde die Korruptionsbekämpfung zu einem wichtigen Thema. Allerdings würde eine Aufnahme der Korruptionsbekämpfung (im großen Stil) zu einer Überlastung des Instruments der sektorbezogenen Budgethilfe führen. Die Vorbeugung von Korruption oder Betrug, die mit der Umsetzung der sektorbezogenen

Budgethilfeprogramme in Beziehung gebracht werden könnte, unterlag den Artikeln 14 und 18 der Allgemeinen Bedingungen der Finanzierungsvereinbarungen.

52. Das Projekt zur Korruptionsbekämpfung startete aufgrund des Fehlens einer Vereinbarung zwischen der Kommission und Ägypten hinsichtlich der Umsetzungsmethode spät, da die Kommission darauf bestand, dass das Projekt vom UNODC, dem Treuhänder des UNCAC verwaltet wird. Die Kommission/der EAD unternahm gewissenhaft alle Anstrengungen, um eine Unterzeichnung der Vereinbarung durch die ägyptischen Behörden zu erreichen, indem sie das Projekt auf die politische Tagesordnung setzte, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Korruption eine bedeutende Herausforderung darstellte und andere Geber nicht in der Lage waren, dieses Problem auf bilateraler Ebene mit der Regierung zu behandeln. Nach dem politischen Umbruch von 2011 beantragte die Kommission, als direkte Reaktion auf den Regimewechsel eine spezifische Komponente zu der Vermögensabschöpfung hinzuzufügen.

Das Projekt startete im August 2011. Das UNODC war aufgrund des Kontexts einer tiefen politischen Krise nicht in der Lage, alle Maßnahmen im vollen Umfang durchzuführen. Diese Unsicherheit herrschte bis zur Wahl von Präsident Morsi. Während dieses Zeitraums hatte das Projekt nicht die Unterstützung der Übergangsbehörden, was zu einer Verlangsamung der Umsetzung führte.

Dieses Dossier wurde von der Kommission engmaschig überwacht. Seit Beginn des Projekts findet ein regelmäßiger Austausch zwischen der EU-Delegation und dem UNODC statt, mit mindestens einem monatlichen Treffen zusätzlich zu den spezifischen Projektmaßnahmen (Workshops, Seminare etc. ...), die von der Delegation engmaschig verfolgt werden. Diese Treffen hatten Anträge und Austausch von beiden Seiten zur Folge, um sicherzustellen, dass das Projekt ungeachtet der Situation weiterläuft. Aufgrund der positiven Entwicklung der politischen Situation finden Leitungsausschüsse nun zunehmend regelmäßig statt, mit mehr stabilen Gesprächspartnern, die über eine ausreichende Souveränität verfügen, um unbequeme Fragen auf offene Weise zu diskutieren.

Der unabhängige Besuch im Rahmen der ergebnisorientierten Überwachung im November 2012 teilt nicht den Standpunkt des Rechnungshofs hinsichtlich dieses Projekts, insbesondere nicht hinsichtlich der ungenügenden Überwachung des Projekts.

Im Bericht über die ergebnisorientierten Überwachung (Effizienz und Umsetzung bis zum aktuellen Datum - S. 2) heißt es: *Die Beiträge wurden rechtzeitig und zu den geplanten Kosten erbracht. Das UNODC verwaltet diese auf transparente und verantwortliche Weise, verwendet sie kosteneffizient und überwacht sie regelmäßig. Die Vertragsverfahren werden von allen verstanden. Der Rechtsrahmen und der Arbeitsplan werden beim Management verwendet. Das Projekt kommt in der aktuellen politischen Übergangsphase gut voran. Die Maßnahmen werden plangemäß durchgeführt; verschiedene Maßnahmen werden auf 2013 verlagert, ohne dass die Durchführung beeinträchtigt würde. Das Projekt ist nicht ausgeschöpft, wird aber 2013 wahrscheinlich planmäßig ausgeschöpft. Ein aus nationalen Fachkräften bestehender Koordinierungs-/Leitungsausschuss wurde mit Vertretern des UNODC, MSAD, MoJ, MoI und MoFA gebildet. Das Projekt wird von UNODC und dem Projektleiter der EU-Delegation überwacht. Das Projekt ist in angemessener Weise flexibel, überwacht den tatsächlichen Bedarf der Empfänger und passt die Workshops bzw. Schulungen entsprechend an. (...) Die Kommunikation zwischen den Interessengruppen, dem Auftragnehmer und dem Projektleiter der EU-Delegation ist sehr gut.“]*

Hinsichtlich der Ergebnisse wird das Projekt bis zum 20. Juli 2014 laufen. Der Umsetzungszeitraum ist somit zur Hälfte abgeschlossen und es ist verfrüht, auf den Umfang der erzielten Ergebnisse zu schließen, da noch Zeit bleibt, in der das Projekt seine Wirkung entfalten kann.

Die Kommission hat den Kooperationsrahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) nicht angemessen genutzt, um PFM- und Korruptionsfragen anzugehen

Die Kommission/der EAD teilen nicht den Standpunkt des Rechnungshofs hinsichtlich der Art und Weise, in der der ENP-Kooperationsrahmen zur Behandlung des PFM und der Korruption verwendet wurde.

Die Kommission/der EAD stießen auf kontinuierlichen Widerstand der ägyptischen Seite, als sie innerhalb des ENP-Kooperationsrahmen zunehmend Fragen des PFM und der Korruption ansprachen.

53. Die EU-Delegation schlug mehrfach vor, PFM-Fragen in angemessener Weise auf die Tagesordnung des Informellen Wirtschaftsdialogs zu setzen, es sei jedoch darauf hingewiesen, dass alle Tagesordnungspunkte innerhalb der formalen Dialogstruktur gemeinsam abzustimmen sind.

Der Zweck der Assoziationsausschusses besteht in der Bestandsaufnahme der technischen Diskussionen im Lauf des Jahres. Wenn die ägyptische Seite PFM innerhalb des Informellen Wirtschaftsdialogs akzeptiert hätte, wäre diese Frage ebenfalls auf der Ebene des Assoziationsausschusses angesprochen worden.

54. Die Bekämpfung der Korruption ist ein Schlüsselement des PFM und der Aktionsplan ebnete dadurch, dass er das PFM angeht, den Weg für den politischen Dialog über diese Frage sowie für die Behandlung der Korruption in Initiativen zur Zusammenarbeit. Nach dem politischen Umbruch wurde die Korruptionsbekämpfung zu einer der obersten Prioritäten und die Kommission/der EAD planen Initiativen im Rahmen des neuen Einheitlichen Unterstützungsrahmens zur Förderung der ägyptischen Anti-Korruptionsprogramme.

55. Die ENP-Fortschrittsberichte verfolgen den Fortschritt, der in den verschiedenen Bereichen des Aktionsplans erzielt wurde. Angesichts dessen, dass die PFM-Fragen im Aktionsplan nicht weit verbreitet sind, sind sie in den ENP-Fortschrittsberichten ebenfalls nicht weit verbreitet.

56. Siehe die Antworten unter den Ziffern 53 und 54.

Kaum Veränderungen in Reaktion auf den politischen Umbruch

Die Kommission/der EAD sind der Ansicht, dass als Reaktion auf den politischen Umbruch wesentliche Veränderungen eingeführt wurden, wie die Überarbeitung der ENP-Politik, die Ernennung der beiden EUSR, zusätzliche Instrumente zur Unterstützung der Zivilgesellschaft sowie die Bildung einer Arbeitsgruppe für Ägypten.

59.

(a) Die Kommission führte 2009 eine umfassende Studie durch: „Evaluierung der Unterstützung der Europäischen Kommission für Ägypten - Evaluierung auf Landesebene“, die 2010 vorgestellt wurde. Die Studie deckt den Zeitraum 1998-2008 ab und wurde im Rahmen der ENP-Überprüfung berücksichtigt.

60. Zum Zeitpunkt, zu dem sich der politische Umbruch vollzog und die Kommission den Beschluss fasste, ihre geplante Zusammenarbeit für 2011 neu auszurichten, war der Entscheidungsfindungsprozess (ein komplexer Vorgang, der normalerweise bis zu einem Jahr dauert) fast abgeschlossen und es wäre unmöglich gewesen, radikalere Veränderungen vorzunehmen. Die stärksten Veränderungen des Nationalen Richtprogramms 2011-2013 erfolgten 2012-2013.

61. Die Überprüfung der Kommission ihres Richtprogramms bestätigte die Relevanz der zugrundeliegenden Prioritäten und die Komplementarität hinsichtlich der Anforderungen der Revolution. Siehe ebenso die Antwort auf Ziffer 60.

Weniger Beachtung für die Rechte von Frauen und Minderheiten

Die Kommission/der EAD unterstreichen, dass den Rechten von Frauen und Minderheiten im Rahmen des geprüften Zeitraums hohe Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Dies wurde nach dem politischen Umbruch zusätzlich politisch und finanziell betont.

63. In ihrem gemeinsamen Schreiben vom 3. Februar 2013 an die Außenminister wiesen die HV/VP Ashton und Kommissar Füle darauf hin, dass „in Einklang mit der ENP-Überprüfung der Kommission, die Bewertung des Fortschritts der Partner hinsichtlich der Demokratisierung auf Fortschritten in Bezug auf die folgenden Kriterien erfolgt:

die Einhaltung anderer Menschenrechte (Abschaffung der Todesstrafe, Religionsfreiheit, Nichtdiskriminierung hinsichtlich des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung, Nichtdiskriminierung von Minderheiten, Rechte von Kindern, Abschaffung von Folter und erniedrigenden Strafen).“

Sie schrieben ebenfalls: „Besondere Aufmerksamkeit wird den Rechten von Frauen gewidmet, indem die bedeutende Rolle der Frauen im Rahmen der Ereignisse, die vor Kurzem im Süden stattfanden, widerspiegelt wird“.

Beide Faktoren werden insbesondere bei der Zuteilung des SPRING-Haushalts bewertet, der Ländern zugewiesen wird, die einen Fortschritt bei der Durchführung von politischen und auf die Demokratisierung ausgerichteten Reformen nachgewiesen haben.

(a) Die Delegation in Ägypten überwacht diese Frage engmaschig und betont die Bedeutung der Rechte von Minderheiten beispielsweise im ENP-Bericht sowie auf der letzten Sitzung des Assoziationsausschusses, die am 28. Februar 2013 stattfand.

(b) Die 2011 gewählte Volksversammlung debattierte über die Rechte von Frauen, allerdings wurde noch kein formaler Gesetzesentwurf vorgelegt. Der gesamte Gesetzgebungsrahmen hinsichtlich der Rechte von Frauen ist immer noch in Kraft. Die Kommission/der EAD überwachen diese Frage engmaschig und betonen die Bedeutung der Rechte von Frauen auf allen hochrangigen Veranstaltungen, beispielsweise auf der letzten Sitzung des Assoziationsausschusses, die am 28. Februar 2013 stattfand.

64. Die Themen, die vom Rechnungshof als am meisten gefährdet eingestuft wurden, wurden von der Kommission mit spezifischen und angemessenen Maßnahmen nachverfolgt: die Rechte von Frauen wurden systematisch in alle lokalen Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen aufgenommen, der Antrag der ägyptischen Regierung auf eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Aufnahme der Rechte von Minderheiten in die Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen als ein Mehrwertelement wurde nicht akzeptiert, ein neues Projekt zur Förderung der Rechte von Frauen über UNWOMAN wurde infolge der Neuzuteilung von 4 Mio. EUR für die Zivilgesellschaft im Rahmen des bilateralen Menschenrechtsprogramms eingerichtet.

Die neue Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft zeigte bislang wenig Wirkung

Die neue Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft wurde im September 2011 eingeführt und es ist verfrüht, Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen zu ziehen.

66. Der EFD wurde Ende 2012 eingeführt und verschiedene EU-Mitgliedstaaten haben finanzielle Beiträge zu seinem Betriebsbudget geleistet.

Der EFD ist kein von der Kommission oder dem EAD verwaltetes EU-Instrument und daher kann die Kommission/der EAD nicht für einen verspäteten Beginn von Maßnahmen verantwortlich gemacht werden.

67. Ägypten hat für 2012-2013 die höchste Zuteilung der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft (CSF) in der südlichen Nachbarschaftsregion erhalten (2 100 000 EUR für Ägypten von 22 000 000 für die südliche Nachbarschaft). Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass in Ägypten lokale NSA-Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen CSF-Fonds beinhalten und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen von NSA gleichzeitig mit lokalen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen von EIDHR lanciert werden. Somit besteht kein Risiko von Überlappungen, da alle Elemente als ein Pool von Mitteln mit verschiedenen thematischen Bereichen behandelt werden.

68. Die Kommission/der EAD überwachen die Situation hinsichtlich des neuen Entwurfs der Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen engmaschig. Auf der Sitzung des Assoziationsausschusses, die am 28. Februar 2013 stattfand, wiederholte die EU ihre Bedenken u. a. hinsichtlich der Versammlungsfreiheit. Die EU betonte nachdrücklich die Bedeutung, die die Gewährleistung einer günstigen Umgebung für die Zivilgesellschaft besitzt und rief zur Annahme von neuen Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen auf, in Übereinstimmung mit internationalen Standards, die das Eintragungsverfahren vereinfachen und den Ermessensspielraum der Regierung zur Genehmigung oder Abweisung von Anträgen auf eine Eintragung einschränken. Aufgrund der Beharrlichkeit der Kommission/des EAD akzeptierte der Justizminister schließlich das Angebot der EU, Beratung hinsichtlich der Rechtsvorschriften in Bezug auf Nichtregierungsorganisationen bereitzustellen, um einen Gesetzesentwurf gemäß den internationalen Standards vorzubereiten. Diese technische Hilfe wurde Mitte März 2013 bereitgestellt.

70. Es gibt mittlerweile drei verschiedene Verträge im Rahmen der Budgethilfe: Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen, Sektorreformvereinbarungen und Staatsaufbauvereinbarungen.

Die Einhaltung grundlegender Werte hinsichtlich der Menschenrechte, Demokratie und der im Vertrag von Lissabon festgelegten Rechtsstaatlichkeit ist insbesondere eine Vorbedingung für die Good-Governance- und Entwicklungsvereinbarungen, die allgemein als Zustimmung zu der allgemeinen Politik und Staatsführung angesehen werden.

Wenn die Bedingungen keine Good-Governance- bzw. Entwicklungsvereinbarungen gestatten, kann auf der Grundlage einer Bewertung, in deren Rahmen Bedenken hinsichtlich der Grundwerte gegen die Notwendigkeit, die Bevölkerung zu schützen und zu versorgen, abgewogen werden, eine Sektorreformvereinbarung bereitgestellt werden. Für instabile Länder oder in Übergangssituationen können Staatsaufbauvereinbarungen bereitgestellt werden. Diesbezüglich wird die Gefahr der Untätigkeit gegen Bedenken hinsichtlich der Grundwerte abgewogen.

Die Kommission wendet die Konditionalität strikt an. Auf der Grundlage des erzielten Fortschritts hinsichtlich der Einhaltung von vereinbarten Reformwerten werden Tranchen freigegeben. Bei Nichterfüllung erfolgen keine Zahlungen.

71. Die Auswirkungen der überarbeiteten Leitlinien hinsichtlich der laufenden Budgethilfeprogramme sind anlässlich der nächsten Überprüfungen im Rahmen von Tranchenzahlungen zu bewerten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

72. Die Kommission/der EAD waren unter den gegebenen Umständen in der Lage, die EU-Hilfe effizient zu verwalten und wo möglich, die Staatsführung in Ägypten zu verbessern. Die Bedingungen unter dem autoritären Mubarak-Regime stellten bereits eine große Herausforderung dar und ließen wenig Raum für ein Engagement im Rahmen eines sinnvollen und stichhaltigen Dialogs und eine Zusammenarbeit hinsichtlich aller Menschenrechtsthemen.

Die Analyse der politischen Situation in dem durch den vorliegenden Bericht abgedeckten Zeitraum zeigt klar, dass seit den Vorkommnissen im Januar 2011 eine Verzögerung, wenn nicht Lähmung des Entscheidungsfindungsprozesses auf Regierungsebene stattfand, während sich die Aversion gegen die Zivilgesellschaft und die Menschenrechte ausgeweitet hat. Hier geht es nicht nur darum, mit „schwierigen Bedingungen“ zurechtzukommen, sondern ebenfalls mit einer völlig neuen Situation, die sich von der Lage unterscheidet, vor deren Hintergrund die untersuchten Projekte konzipiert und eingeführt wurden. Die anhaltende politische Instabilität und das mangelnde Engagement der Regierung ermöglichten lediglich eine zum Teil erfolgreiche Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Staatsführung. Zur Erzielung von Ergebnissen wird Zeit benötigt, insbesondere in einer wenig förderlichen und immer noch unvorhersehbaren Umgebung. Der Beschluss, Menschenrechtsprojekte zu fördern und diesen die Möglichkeit zur Verbesserung einzuräumen, zeugt sicherlich von großer politischer Motivation.

73. Infolge von langen und schwierigen Verhandlungen mit der ägyptischen Seite umfasst der Aktionsplan zahlreiche Menschenrechts- und Demokratiefragen. Der Umstand, dass die Kommission/der EAD erreichte, dass zahlreiche zentrale Fragen der Menschenrechte und Demokratie in das Dokument aufgenommen wurden, stellt bereits einen Erfolg dar. Die Menschenrechtsprobleme – in Beziehung auf die sozioökonomischen, politischen und Bürgerrechte – sind zahlreich und erfordern eine Behandlung.

Die Kommission/der EAD lenken die Aufmerksamkeit erneut auf den „Informellen Fahrplan“, der weiter oben erwähnt wurde und in dem die Abschnitte I und II mit Referenzwerten auf die grundlegenden Menschenrechte verweisen.

74. Die von der Kommission/dem EAD insbesondere im Rahmen der Budgethilfe bereitgestellte Unterstützung ermöglichte die Gewährleistung und Ausweitung der grundlegenden sozialen Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, ...), um die ärmsten und anfälligsten Bevölkerungsschichten zu erreichen. Eine Aussetzung der EU-Hilfe würde sich negativ auf diese Bevölkerungsschichten auswirken und die dringend notwendigen Reformen verzögern. Bei Fortschritten hinsichtlich der vereinbarten Reformen und aktuellen Leistungen in diesen Bereichen wurden Auszahlungen vorgenommen.

Hinsichtlich der Mittel, die den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugewiesen wurden, schufen die EU/der EAD ungeachtet der Haushaltszwänge als unmittelbare Reaktion auf den arabischen Frühling eine neue Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft (CSF). Dieses Instrument dient zur Stärkung der Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Akteure, damit nationale Reformen unterstützt und die öffentliche Verantwortung verstärkt werden. Diesem Instrument, das auf alle ENP-Länder abzielt und andere Initiativen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, wie die Instrumente EIDHR und NSA/LA, ergänzt, wurde ein Betrag in Höhe von fast 70 Mio. EUR zugeteilt.

Ende 2012 belief sich der Gesamtbetrag der kontinuierlichen themenbezogenen Zuschüsse, die im Rahmen des DCI, EIDHR und ENPI-CSF vergeben und durch die EU-Delegation in Ägypten verwaltet wurden, auf 17,4 Mio. EUR.

75. Im Fortschrittsbericht wurde ein angemessenes Bild der ägyptischen Reformbemühungen im Bereich der PFM-Reformen sowie in Übereinstimmung mit dem Gewicht, das der PFM-Frage im Aktionsplan zugewiesen wird, gezeichnet.

76. Der Hauptzweck eines sektorbezogenen Budgethilfeprogramms (bzw. einer Sektorreformvereinbarung) besteht in der Begleitung sektorbezogener Reformen, allerdings nicht in der eigentlichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen (mit Ausnahme einer PFM-Sektorreformvereinbarung).

Als Bestandteil eines sektorbezogenen Budgethilfeprogramms wurden mehrere Referenzwerte hinzugefügt, um PFM-Fragen ebenso in Bereichen hoher Priorität zu behandeln, für die eine Zustimmung der Regierung erteilt wurde.

Eine zufriedenstellende Umsetzung der PFM-Reformen ist eines der vier Förderkriterien für Budgethilfeoperationen, jedoch keine Voraussetzung. Die Kommission wandte eine stringente Überwachung der ägyptischen PFM-Reformbemühungen an und erteilte in ihren jährlichen PFM-Fortschrittsberichten eine angemessene Bewertung.

Während dieses Zeitraums führten die ägyptischen Behörden zum ersten Mal einen konstruktiven Dialog mit der Gebergemeinschaft über das PFM, stimmten einer PEFA-Bewertung zu und billigten im Anschluss den Fahrplan zur Verbesserung des PFM.

77. Das Projekt zur Korruptionsbekämpfung begann spät aufgrund einer fehlenden Vereinbarung zwischen der Kommission und Ägypten hinsichtlich der Umsetzungsmethode. Die Kommission/der EAD unternahm gewissenhaft alle Anstrengungen, um eine Unterzeichnung der Vereinbarung durch die ägyptischen Behörden zu erreichen, indem sie das Projekt auf die politische Tagesordnung setzte, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Korruption eine bedeutende Herausforderung darstellte und andere Geber nicht in der Lage waren, dieses Problem auf bilateraler Ebene mit der Regierung zu behandeln. Nach dem politischen Umbruch von 2011 beantragte die Kommission, als direkte Reaktion auf den Regimewechsel eine spezifische Komponente zu der Vermögensabschöpfung hinzuzufügen.

Das Projekt startete im August 2011, allerdings konnten vor dem Hintergrund einer tiefen politischen Krise nicht alle Maßnahmen vollständig durchgeführt werden. Diese Unsicherheit herrschte bis zur Wahl von Präsident Morsi. Während dieses Zeitraums hatte das Projekt nicht die Unterstützung der Übergangsbehörden, was zu einer Verlangsamung der Umsetzung führte.

Dieses Dossier wurde von der Kommission engmaschig überwacht. Seit Beginn des Projekts findet ein regelmäßiger Austausch zwischen der EU-Delegation und dem UNODC statt, mit mindestens einem monatlichen Treffen zusätzlich zu den spezifischen Projektmaßnahmen (Workshops, Seminare etc. ...), die von der Delegation engmaschig verfolgt werden. Aufgrund der positiven Entwicklung der politischen Situation finden Leitungsausschüsse nun zunehmend regelmäßig statt, mit mehr stabilen Gesprächspartnern, die über eine ausreichende Souveränität verfügen, um unbequeme Fragen auf offene Weise zu diskutieren.

Der unabhängige Besuch im Rahmen der ergebnisorientierten Überwachung im November 2012 teilt nicht den Standpunkt des Rechnungshofs hinsichtlich dieses Projekts, insbesondere nicht hinsichtlich der ungenügenden Überwachung des Projekts.

Hinsichtlich der Ergebnisse wird das Projekt bis zum 20. Juli 2014 laufen. Der Umsetzungszeitraum ist somit zur Hälfte abgeschlossen und es ist verfrüht, auf den Umfang der erzielten Ergebnisse zu schließen, da noch Zeit bleibt, in der das Projekt seine Wirkung entfalten kann.

78. Die Kommission/der EAD überwachen die Frage der Minderheiten und der Rechte von Frauen engmaschig und betonen ihre Bedeutung den ägyptischen Behörden gegenüber regelmäßig, beispielsweise im ENP-Fortschrittsbericht 2012 und in der letzten Sitzung des Assoziationsausschusses, die am 28. Februar 2013 stattfand. Die Rechte von Frauen wurden systematisch in alle lokalen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen aufgenommen, während die Integration der Frage der Minderheiten von der ägyptischen Regierung bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen immer abgelehnt wurde. Zudem wurde im Dezember 2012 ein neues Projekt über 4 Mio. EUR zur Förderung der Rechte von Frauen durch UNWOMAN aufgelegt.

Der CSF-Mechanismus muss noch Ergebnisse zeitigen, da geförderte Projekte neu eingeführt wurden. Der EFD-Mechanismus wird von der Kommission und dem EAD finanziell unterstützt, ohne dass eine Verantwortung für die Verwaltung besteht.

79. Seit der Annahme der neuen Leitlinien durch die Kommission wurde in Ägypten keine neue Budgethilfemaßnahme eingeleitet. Alle künftigen Budgethilfemaßnahmen unterliegen im vollen Umfang den neuen Leitlinien.

EMPFEHLUNGEN

80.

(a) Diese Empfehlung wird bereits umgesetzt.

Als Bestandteil der neuen ENP-Politik, wo der Schwerpunkt auf den Menschenrechten und Demokratie systematisch berücksichtigt wird. Dieser Ansatz wird weiterhin im neuen, zwischen der EU und Ägypten unterzeichneten ENP-Aktionsplan berücksichtigt, der neue angemessene Referenzwerte beinhaltet.

Beispielsweise wird zu diesen Fragen im Kontext der Konzeption einer neuen Staatsaufbauvereinbarung im Rahmen des Bewertungs- und Aktionsplans 2013 ein laufender Dialog geführt. Diese Vereinbarung wird Indikatoren für eine verantwortungsvolle Staatsführung enthalten.

(b) Diese Empfehlung ist bereits umgesetzt.

Die Kommission und der EAD überprüfen regelmäßig die Haushaltslinien und die Mittelzuweisungen insbesondere vor dem Hintergrund neuer Informationen, Überprüfungen und Bewertungen und weisen Mittel falls erforderlich neu zu.

Die Kommission/der EAD werden die politischen Entwicklungen in Ägypten insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Demokratie engmaschig verfolgen und ein möglichst ausgeglichenes Programm für dieses Land bereithalten und eine angemessene Mittelzuteilung für die verschiedenen Instrumente im Rahmen der zukünftigen Zusammenarbeit bereitstellen.

(c) Die Empfehlung ist bereits umgesetzt. Die Kommission/der EAD werden weiterhin das Risiko einer Überlappung zwischen den verschiedenen Instrumenten vermeiden.

(d) Die Empfehlung ist bereits umgesetzt. Die neue Haushaltsordnung trat am 1. Januar 2013 in Kraft und enthält eine flexiblere und präzisere Unterstützung der Rückstellungen für Zuschüsse, beispielsweise vereinfachte Verfahren für Zuschüsse von geringem Umfang, die Möglichkeit zur Verwendung von vereinfachten Kostensoptionen (Pauschalen etc.), Veränderungen hinsichtlich der Untervergabe von Zuschüssen (höhere Schwellenwerte/Posten der Maßnahmen) sowie einen verkürzten Zeitraum. Der Zeitraum zwischen der Einreichung des vollständigen Vorschlags und der Unterzeichnung des Vertrags wird ebenfalls auf 9 Monate verkürzt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission dieses ehrgeizige Ziel in Ägypten bereits eingehalten hat (8,5 Monate).

(e) Die Kommission/der EAD akzeptieren diese Empfehlung. Der neue ENP-Ansatz betont die Konditionalität in Bezug auf eine vertiefte Demokratie und die Verpflichtung zu den Grundwerten für Länder, die ihre Partnerschaft mit der EU stärken wollen. Die Konzeption eines neuen europäischen Nachbarschaftsinstruments, das aktuell interinstitutionell verhandelt wird, erhält im Rahmen des „anreizbasierten Ansatzes“, der von der Kommission strikt angewendet werden wird, mehr Raum.

81.

(a) Die Kommission/der EAD stimmen der Empfehlung zu, diesen Themen im neuen Aktionsplan mehr Bedeutung einzuräumen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieser Aktionsplan das

Ergebnis von Verhandlungen mit der ägyptischen Regierung ist und aus diesem Grund einer gemeinsamen Zustimmung bedarf.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit wurde bereits vereinbart, dass die Unterstützung der Korruptionsbekämpfung einschließlich PFM für den Zeitraum 2014-2015 die oberste Priorität einnehmen sollte.

(b) Die Kommission/der EAD stimmen mit der Empfehlung nicht überein. Allerdings werden die Kommission/der EAD weiterhin die Aufnahme von PFM-Fragen in die Tagesordnung des informellen Wirtschaftsdialogs vorschlagen, wo diese weiterhin angemessen wären und sind.

(c) Die Kommission/der EAD akzeptieren diese Empfehlung und verpflichten sich zur Ausrichtung der PFM-Hilfe auf den IWF-Fahrplan.

82. Die Kommission/der EAD werden sicherstellen, dass die künftigen Budgethilfemaßnahmen für Ägypten den Bestimmungen des neuen Ansatzes und den neuen Budgethilfe-Leitlinien entsprechen, einschließlich der Überprüfung der 4 Förderkriterien.