



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.1.2004
KOM(2003) 844 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION
GESAMTBERICHT
ÜBER DIE HERANFÜHRUNGSHILFE
(PHARE - ISPA - SAPARD)
2002

[SEK(2003) 1477]

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund	6
2.	Zusammenfassung PHARE.....	7
3.	Zusammenfassung ISPA	10
4.	Zusammenfassung SAPARD	12
5.	Allgemeine Beschreibung der Funktionsweise der Heranführungsinstrumente	14
5.1.	Mittelbindungen und Übertragung der Mittel	14
5.2.	Umsetzungsstrukturen in den Kandidatenländern	16
5.3.	Dezentrale Umsetzung gemäß Artikel 12 der Koordinierungsverordnung.....	17
6.	Monitoring und Evaluierung	18
6.1.	PHARE.....	18
6.2.	ISPA	19
6.3.	SAPARD	21
7.	Koordinierung	22
7.1.	Allgemeines.....	22
7.2.	Koordinierung innerhalb der Kommission.....	23
7.3.	Koordinierung innerhalb der Kandidatenländer.....	24
7.4.	Koordinierung mit der EIB und den internationalen Finanzinstitutionen.....	25

ZUSAMMENFASSUNG

Dies ist der dritte Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die drei Heranführungsinstrumente und ihre Koordinierung nach Maßgabe des Artikels 13 der Ratsverordnung über die Koordinierung der Heranführungshilfe¹. In der Koordinierungsverordnung ist die Arbeitsteilung zwischen den drei Instrumenten der Heranführungshilfe festgelegt:

PHARE ist auf die wesentlichen Prioritäten im Zusammenhang mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands ausgerichtet, d. h. auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten oder die Unterstützung der damit verbundenen Investitionen. Außerdem umfasst PHARE eine Komponente zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. In diesem Zusammenhang können parallel zu ISPA auch Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert werden, die einen weniger bedeutsamen, jedoch unerlässlichen Bestandteil integrierter Programme zur Regionalentwicklung oder zur Umstrukturierung der Industrie bilden (1,699 Mio. €).

ISPA dient der Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr und Umwelt (1,1074 Mrd. €).

SAPARD dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums (554,5 Mio. €).

Bei SAPARD entspricht das **Programmierungskonzept** in etwa dem, das die Mitgliedstaaten bei ihren Programmen für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums anwenden, während bei ISPA ein ähnliches Konzept wie beim Kohäsionsfonds für Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und Verkehr zur Anwendung kommt. Das Programm PHARE ist schwerpunktmäßig auf die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands ausgerichtet und lässt sich nicht direkt mit einem bei den Strukturfonds der Gemeinschaft üblichen Konzept vergleichen. Die PHARE-Komponente für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist dagegen auf die finanzielle Unterstützung ähnlicher Projekte wie der im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionalentwicklung und des Europäischen Sozialfonds geförderten Vorhaben ausgerichtet. Auch sind die Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in gleicher Weise konzipiert wie das Gemeinschaftsprogramm INTERREG III.

Alle drei Instrumente werden auf der Grundlage der Beitrittspartnerschaften und der Nationalen Programme zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands mit den Beitrittskandidaten programmiert. Bei SAPARD wird nach einem Mehrjahresprogramm für den Zeitraum 2000-2006 vorgegangen, während für ISPA und PHARE Jahresprogramme aufgestellt werden, die von der Kommission auf Vorschlag der Kandidatenländer genehmigt werden. Im Fall von PHARE und ISPA werden die Projekte erst von der Kommission (Delegationen oder Zentrale) genehmigt, bevor sie umgesetzt werden.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni über die Koordinierung der Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68).

Alle drei Programme werden **von den Kandidatenländern durchgeführt**. Bei PHARE und ISPA prüft die Kommission zuvor die Unterlagen im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen und der Auftragsvergabe. Die Kommission beteiligt sich nicht aktiv an der Verwaltung der SAPARD-Maßnahmen in den begünstigten Ländern, sondern beauftragt damit Durchführungsstellen vor Ort, wobei die Ausführung der Projekte lediglich Ex-post-Kontrollen unterliegt. Dieses Vorgehen wird durch Artikel 12 der Koordinierungsverordnung ermöglicht. Auf derselben Rechtsgrundlage wird derzeit auch bei PHARE und ISPA ein Erweitertes Dezentrales Durchführungssystem (EDIS) eingeführt, wonach die Beschaffung und Auftragsvergabe durch die Kandidatenländer bis zum Beitritt lediglich Ex-post-Kontrollen unterliegt.

Für SAPARD und ISPA war 2002 das dritte Durchführungsjahr. Sämtliche SAPARD-Programme waren bereits im Jahr 2000 genehmigt worden; eines davon (Lettland) wurde 2001 geändert und neun Programme (alle außer Slowenien) wurden 2002 geändert. Die bilateralen mehrjährigen und jährlichen Finanzierungsvereinbarungen wurden ausgehandelt und zum Abschluss gebracht, und für die jährlichen Zuweisungen für das Jahr 2001 wurden die Mittelbindungen vorgenommen. Bei der Einrichtung der SAPARD-Durchführungsstellen wurden beträchtliche Fortschritte erzielt: Die SAPARD-Stellen aller zehn Beitrittskandidaten wurden bereits zur Programmverwaltung zugelassen, so dass ihnen im Jahr 2002 SAPARD-Mittel übertragen werden konnten.

Mit den 2002 gefassten Finanzierungsbeschlüssen hat die Kommission bereits 75% der für 2000-2006 vorgesehenen ISPA-Mittel zugewiesen.

Bei PHARE wurde die Hilfe für die beitriftswilligen Länder in Einklang mit den 1999 angenommenen überarbeiteten Leitlinien gewährt, wonach der Schwerpunkt des Programms auf die Vorbereitung des Beitritts unter Berücksichtigung der beiden anderen Heranführungsinstrumente ausgerichtet wurde. Rund 30% der Hilfe waren für den Institutionenaufbau bestimmt, wobei hauptsächlich auf das Instrument der Verwaltungspartnerschaften (Twinning) zurückgegriffen wurde (Entsendung von Experten aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten in die Kandidatenländer). Rund 70% der Mittel wurden für Investitionen zur Verbesserung des Regulierungsrahmens und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und damit zur Erleichterung der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands eingesetzt.

Die **Koordinierung der drei Instrumente** erfolgt im Wege einer klaren Zuweisung von Zuständigkeiten auf die verschiedenen Instrumente, durch eine gemeinsame Programmierungsgrundlage und durch regelmäßige Kontakte zwischen den verschiedenen Beteiligten. Die Koordinierung zwischen den betroffenen Kommissionsdienststellen wird von einem Koordinierungsausschuss auf Direktorebene gewährleistet. Dem PHARE-Verwaltungsausschuss, der die Kommission bei der Koordinierung der Instrumente unterstützt, wurde im April 2002 ein Gesamtbericht über die Heranführungshilfe (General Assistance Document) zu allen drei Instrumenten vorgelegt. Auf Länderebene hält die Kommission die beitriftswilligen Länder im Einklang mit dem Ziel der Dezentralisierung nachdrücklich zu einer stärkeren ressortübergreifenden Koordinierung an, was eine Grundvoraussetzung für eine zukünftige erfolgreiche Verwaltung der Strukturfonds durch die Beitrittsländer ist.

Des Weiteren unterhielt die Kommission regelmäßige Kontakte mit der EIB und anderen internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere der EBWE, um ein Höchstmaß an Komplementarität zwischen Projekt- und Programmfinanzierung zu gewährleisten. Wegen der schwerpunktmäßigen Ausrichtung von ISPA auf die Finanzierung umfangreicher Infrastrukturprojekte bietet gerade dieses Instrument gute Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit anderen Finanzierungsquellen.

2002 war das dritte Jahr, in dem die drei Heranführungsinstrumente voll zum Einsatz kamen. Entsprechend den Beitrittsverhandlungen, die Ende des Jahres mit positivem Ergebnis abgeschlossen werden konnten, wurde verstärktes Gewicht auf die Schaffung der für die erfolgreiche Anwendung des Besitzstands erforderlichen Verwaltungskapazitäten und die Teilnahme an den laufenden oder künftigen Programmen der Europäischen Gemeinschaft ab dem Beitritt 2004 gelegt. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommissionsdienststellen wurde verstärkt und im Einklang mit der Koordinierungsverordnung weiter ausgebaut. Die Schaffung der Strukturen für die Heranführungsinstrumente in den Beitrittsländern nahm im Zusammenhang mit dem Institutionenaufbau ebenfalls viel Raum ein und trug dazu bei, die Kandidaten auf den Aufbau der Verwaltungskapazitäten vorzubereiten, die erforderlich sind, um nach dem Beitritt die Mittel aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds sinnvoll einsetzen zu können.

Eine technische Unterlage, die diesem Bericht als Anhang beigelegt ist, vermittelt einen Überblick über die Programmierung und Umsetzung der Heranführungsinstrumente in den einzelnen Empfängerländern.

1. HINTERGRUND

Auf dem Gipfel von Luxemburg im Dezember 1998 befürwortete der Europäische Rat eine neue Strategie für die Vorbereitung der beitrittswilligen Länder auf die Erweiterung. Dabei stellte er umfassende zusätzliche finanzielle Mittel zur Förderung des Beitritts bereit. Am 26. März 1999 trafen die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rats in Berlin eine politische Vereinbarung über die Agenda 2000. Die Ziele der Agenda 2000 bestanden in der Stärkung der Gemeinschaftspolitiken und der Schaffung eines neuen Finanzierungsrahmens für die Europäische Union für den Zeitraum 2000-2006 im Hinblick auf die anstehende Erweiterung.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin hat die Gemeinschaft ihre Heranführungshilfe für die beitrittswilligen Länder in Mittel- und Osteuropa seit dem Jahr 2000 mehr als verdoppelt: Wie von der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 vorgeschlagen, wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 3,174 Mrd. € (in Zahlen von 2001) über das Programm PHARE und die beiden anderen im Jahr 2000 eingeführten Heranführungsinstrumente ISPA und SAPARD bereitgestellt. Im Jahr 2002 schlüsselte sich die Heranführungshilfe der Gemeinschaft wie folgt auf: 1,699 Mrd. € für PHARE, 1,1074 Mrd. € für ISPA und 554,5 Mio. € für SAPARD.

Nach dem Gipfel von Nizza und der daraufhin ausgelösten Beschleunigung des Prozesses der Beitrittsverhandlungen kommt es entscheidend auf eine optimale Nutzung der Heranführungshilfe an, um den beitrittswilligen Ländern bei ihren eigenen Anstrengungen zur Übernahme des gesamten gemeinschaftlichen Besitzstands bis zum Beitritt zu helfen. Angesichts des Umfangs der anstehenden Aufgaben muss vor allem gewährleistet werden, dass die Hilfe der Gemeinschaft so wirksam wie möglich zum Einsatz kommt. Die Koordinierung zwischen den drei Instrumenten ist dabei ohne Frage ein entscheidendes Element.

Im Jahr 2001 wurden mit den zwölf Ländern Beitrittsverhandlungen geführt, und das vom Europäischen Rat in Göteborg bekräftigte Ziel bestand darin, diese bis Ende 2002 zum Abschluss zu bringen, damit diejenigen Länder, die dazu bereit sind, 2004 als Mitglieder an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können. Dies gelang im Falle Polens, Ungarns, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Sloweniens, Estlands, Litauens, Lettlands, Maltas und Zyperns auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002. Daher wird 2003 das letzte Jahr sein, in dem die Heranführungshilfe für die 2004 beitretenden Länder programmiert wird (die letzten Auszahlungen sollten spätestens im Dezember 2006 erfolgen), wohingegen eine verstärkte Unterstützung der beiden verbleibenden verhandelnden Kandidatenländer Rumänien und Bulgarien zur Verbesserung ihrer Verwaltung und Justiz wie auch ihrer Fähigkeit zur Anwendung des Besitzstands vorgesehen ist.

Dieser Bericht erstreckt sich auf das Kalenderjahr 2002, in dem die beiden Instrumente ISPA und SAPARD zum dritten Mal voll im Einsatz waren. Er gibt Aufschluss über die Mittelzuweisungen für jedes Land und die einzelnen Instrumente und ihre Umsetzungsmechanismen. Schließlich befasst er sich schwerpunktmäßig mit der Koordinierung zwischen den drei Heranführungsinstrumenten, wobei eine ausführliche Beschreibung der einzelnen Heranführungsinstrumente den jeweiligen Jahresberichten² zu entnehmen ist. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Bericht mit seinen Anhängen als nützliche Unterlage zur Verdeutlichung der wichtigen Rolle der Heranführungshilfe bei der Vorbereitung der beitriftswilligen Länder auf ihre Mitgliedschaft in der Gemeinschaft dienen kann.

2. ZUSAMMENFASSUNG PHARE

PHARE wurde 1989 zur Unterstützung Polens und Ungarns und später weiterer Länder Mittel- und Osteuropas eingerichtet und 1997 infolge der Einleitung des derzeitigen Erweiterungsprozesses vom Europäischen Rat in Luxemburg ausschließlich auf die „Heranführung“ ausgerichtet. 1999 wurde die generelle Ausrichtung von PHARE nochmals angepasst, um dem Einsatz von SAPARD für die Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und von ISPA für die Bereiche Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen Rechnung zu tragen.

Die PHARE-Mittelbindungen für 2002 beliefen sich auf insgesamt 1,699 Mrd. € und wurden zur Finanzierung folgender Maßnahmen eingesetzt:

- **Länderprogramme:** 1,168 Mrd. €, davon:
 - Bulgarien: 95 Mio. €
 - Tschechische Republik: 85 Mio. €
 - Estland: 30 Mio. €
 - Ungarn: 112 Mio. €
 - Lettland: 32 Mio. €
 - Litauen: 62 Mio. €
 - Polen: 394 Mio. €
 - Rumänien: 266 Mio. €
 - Slowakei: 57 Mio. €
 - Slowenien: 35 Mio. €

² PHARE-Bericht: KOM(2003) 497 endg.; ISPA-Bericht: KOM(2003) 655 endg.; SAPARD-Bericht: KOM(2003) 582 endg.

- **Nukleare Sicherheit: 108 Mio. €**
- **Grenzübergreifende Zusammenarbeit: 163 Mio. €**
- **Regionale und horizontale Programme: 260 Mio. €**

Die Europäische Kommission hat die Zuständigkeit für das Management und die Umsetzung der PHARE-Programme in zunehmendem Maße auf die Behörden in den Kandidatenländern übertragen. Dies ist Teil eines Prozesses zur Unterstützung dieser Länder bei ihren Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union und der anschließenden eigenverantwortlichen Verwaltung des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds.

Die Projekte wurden 2002 in jedem Land über einen Nationalen Fonds und eine begrenzte Anzahl von Durchführungsstellen verwaltet. Eine Schlüsselfunktion kam dabei der Zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle (CFCU) zu, die sämtliche Programme zum Institutionenaufbau (sowie einige von PHARE finanzierte Investitionsmaßnahmen) verwaltet. Die anderen Durchführungsstellen, insbesondere diejenigen, die für die Investitionen im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zuständig sind, sollen zu den Verwaltungsstrukturen ausgebaut werden, die nach dem Beitritt zur Umsetzung der Strukturfonds erforderlich sind.

Besondere Aufmerksamkeit galt Anfang 2002 der Aufstellung von Aktionsplänen durch die Kandidatenländer, um die in den Strategieberichten der Kommission 2001 und 2002 festgestellten spezifischen Probleme bei der Übernahme des Besitzstands anzugehen, wie auch der Durchführung besonderer Maßnahmen (vor allem Reformen von Verwaltung und Justiz) zur Lösung dieser Probleme, damit die Länder alle Kriterien für die Mitgliedschaft erfüllen. Hauptsächlich wurde weiterhin auf das Instrument der Verwaltungspartnerschaften „Twinning“ (Entsendung von Experten aus den Regierungs- und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten in die beitrittswilligen Länder zur Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten für die Umsetzung eines spezifischen Aspekts des Besitzstands) oder „Twinning Light“ (eine 2001 infolge einer Empfehlung der PHARE-Überprüfung von 2000³ eingeführte kürzer angelegte Variante des Twinning) zurückgegriffen wurde. Die verbleibenden Mittel wurden für Investitionen zur Verbesserung des Regulierungsrahmens (und damit zur Erleichterung der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands) sowie zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts eingesetzt.

Die Länderprogramme wurden in den Kandidatenländern mit einer gewissen Verspätung angenommen, blieben aber dennoch ein wichtiges Element der Beitrittsplanung.

Neben den Länderprogrammen wurden 2002 auch für verschiedene Mehrländer- bzw. horizontale Programme PHARE-Mittel bereitgestellt. Ein Schwerpunkt der Mehrländerprogramme waren die Finanzierungsfazilitäten in Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen: die KMU-Finanzierungsfazilität, die Finanzierungsfazilität für Kommunen und die Infrastrukturfazilität für Kommunen. Einzelheiten hierzu sind unter Punkt 7.4 „Koordinierung mit der EIB und den internationalen Finanzinstitutionen“ zu finden.

³ C(2000) 310382.

Außerdem betraf die Förderung im Rahmen von Mehrländer- oder horizontalen Programmen Folgendes: TAIEX-Maßnahmen, Beteiligung an den Agenturen und Einrichtungen der Gemeinschaft, nukleare Sicherheit, Kleinprojektprogramm, statistische Zusammenarbeit, Umwelt, Umstrukturierung des Stahlsektors, SIGMA, Betrugsbekämpfung, Information und Kommunikation sowie Vorbereitung auf das EDIS (siehe auch Punkt 5.3 „Dezentrale Umsetzung gemäß Artikel 12 der Koordinierungsverordnung“).

Erneut wurde Gewicht auf die Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit an den Grenzen der Kandidatenländer mit den Mitgliedstaaten und mit anderen Kandidatenländern gelegt. Ihre Durchführung erfolgt auf der Grundlage des 2001 von den Behörden auf beiden Seiten der Grenze erstellten gemeinsamen Programmierungsdokuments. Was die künftigen Außengrenzen der EU betrifft, so wurden die Beitrittskandidaten (mit den überarbeiteten PHARE-Leitlinien vom 6. September 2002) ermutigt, ihre nationalen PHARE-Mittel zur Förderung grenzübergreifender sozialer und wirtschaftlicher Aktivitäten einzusetzen. Um sie dabei zu unterstützen, wurde beschlossen, 2003 PHARE-Mittel in Höhe von rund 30 Mio. € für Maßnahmen nach dem CBC-Schema an den Außengrenzen der Kandidatenländer zuzuweisen (Initiative Außengrenze 2003).

Die Programmierung während des Jahres 2002 erfolgte auf der Grundlage der überarbeiteten PHARE-Leitlinien⁴, die die Kommission 1999 genehmigt hatte. Diese Leitlinien basieren auf den 1998 beschlossenen Veränderungen, wobei den ISPA- und SAPARD-Verordnungen Rechnung getragen wird, die seit 2000 in Kraft sind. Zudem wird hier die Notwendigkeit betont, die PHARE-Programme zur Unterstützung der Kandidatenländer bei ihren Vorbereitungen auf die Nutzung der Strukturfonds nach ihrem Beitritt (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) einzusetzen. 2002 entfielen auf den Institutionenaufbau 40% der Mittelbindungen der Länderprogramme. Zusammen mit den entsprechenden Investitionen machte dies 71% des PHARE-Haushalts aus, was die Priorität widerspiegelt, die in den Strategieberichten 2001 und 2002 der Schaffung angemessener Kapazitäten von Verwaltung und Justiz in den Beitrittsländern für die ordnungsgemäße Durchsetzung des Besitzstands und die erfolgreiche Teilnahme an den künftigen EU-Programmen eingeräumt wurde.

Ein weiterer wichtiger PHARE-Interventionsbereich war der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt. Wie bereits in den Vorjahren beruhte diese Form der Unterstützung auf vorläufigen Nationalen Entwicklungsplänen. Die Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt dienen zunehmend als Vorlauf für die Art von Aktivitäten, die nach dem Beitritt durch die Strukturfonds finanziert werden sollen. 2002 setzten die GD Regionalpolitik und die GD Erweiterung die „Fahrpläne“ für den Übergang von den vorläufigen Nationalen Entwicklungsplänen zu den Programmplanungsdokumenten der Strukturfonds weiter um. 2002 entfielen auf die Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt 29% der Mittelbindungen.

Die Kommission hat die internen Vorkehrungen bei den Delegationen zur Beaufsichtigung der von den Behörden der Beitrittsländer durchzuführenden Ausschreibungen und Auftragsvergabeverfahren verstärkt. Damit braucht die Kommission den in den PHARE-Ländern abgewickelten Ausschreibungen und der Auftragsvergabe nur noch über die jeweilige Delegation zuzustimmen. Die Delegationen überwachen im Übrigen auch die Fortschritte bei der Projektdurchführung in den Beitrittsländern, die gegenwärtig zu einem System der erweiterten Dezentralisierung übergehen, da die Delegationen in den betreffenden Ländern nach dem Beitritt aufgelöst werden.

⁴ SEK (1999)1596.

3. ZUSAMMENFASSUNG ISPA

Das „strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt“ ISPA ist das Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung der zehn begünstigten Länder in Mittel- und Osteuropa bei der Erfüllung der Anforderungen des gemeinschaftlichen Besitzstands in den Bereichen Umwelt und Verkehr.

ISPA stützt sich auf die Beitrittspartnerschaften und die Nationalen Programme zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands, wobei nach einem ähnlichen Ansatz wie bei den Umwelt- und Verkehrsmaßnahmen des Kohäsionsfonds vorgegangen wird. Die Erfahrungen mit der Programmierung der ISPA-Vorhaben ermöglichen einen reibungslosen Übergang zum Kohäsionsfonds und machen die Kandidatenländer mit den Verfahren der gemeinschaftlichen Strukturhilfe vertraut.

Wichtigste Erfolge im Jahr 2002

Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft und Ausbau der europäischen Verkehrsverbindungen

Im Jahr 2002 wurden die ISPA-Verpflichtungsermächtigungen aus der Haushaltslinie B7-020 im Wesentlichen für die 80 neuen ISPA-Projekte sowie die Tranchen⁵ verschiedener in den Jahren 2000 und 2001 beschlossener Projekte eingesetzt (1,107 Mrd. €). Davon wurden 4,2 Mio. € für technische Hilfe zur Einrichtung des EDIS und 35,1 Mio. € für die Projektvorbereitung gebunden. Die Kommission genehmigte insgesamt 80 neue Projekte, deren förderfähige Kosten sich insgesamt auf 2,4 Mrd. € belaufen. Für diese neuen Projekte werden Gemeinschaftsmittel in Höhe von über 1,5 Mrd. € bereitgestellt. Der Restbetrag wird von den begünstigten Ländern (aus nationalen Quellen auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene) und internationalen Finanzinstitutionen (IFI) kofinanziert. Der durchschnittliche Zuschussbeitrag der Gemeinschaft lag 2002 bei 65 % der Projektkosten.

Mit den zwischen 2000 und 2002 angenommenen Beschlüssen genehmigte die Kommission insgesamt 249 ISPA-Maßnahmen, die mit Investitionen in Höhe von 8,75 Mrd. € verbunden waren. Die EU finanziert davon 5,65 Mrd. €. Damit hat die Kommission bereits rund 75% der Mittel gebunden, die für den gesamten Zeitraum 2000-2006 vorgesehen sind.

Die Mittelbindungen verteilten sich 2002 gleichmäßig auf den Umwelt- und den Verkehrssektor. Seit 2000 wurden 49% der Mittel für Umweltprojekte und 50% für Verkehrsprojekte zugewiesen (1% ist für technische Hilfe bei der Vorbereitung auf das EDIS und zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe bestimmt).

⁵ Die ISPA-Projekte werden in jährlichen Tranchen gebunden, d. h. die Mittelbindungen erstrecken sich über mindestens zwei Jahre. Demzufolge umfassen die Mittelbindungen für das Haushaltsjahr 2001 auch zweite Tranchen für Projekte, die bereits im Jahr 2000 beschlossen wurden.

Auf dem Gebiet der **Umwelt** soll mit Unterstützung von ISPA ein Beitrag zur Umsetzung der Umweltpolitik der Gemeinschaft geleistet werden. Damit die Gemeinschaftshilfe bei der Verwirklichung der Ziele des Umweltrechts eine maximale Wirkung erreicht, konzentriert sich ISPA in erster Linie auf die stark auf Investitionen ausgerichteten Umweltrichtlinien, d. h. die Richtlinien, deren Umsetzung mit den höchsten Kosten verbunden ist. Davon sind die folgenden vier Sektoren betroffen:

- Trinkwasserversorgung
- Abwasserbehandlung
- Behandlung fester und gefährlicher Abfälle
- Verbesserung der Luftqualität

Wie in den Vorjahren bildeten dabei die Arbeiten zum Ausbau, zum Ersatz und zur Instandsetzung bestehender Kanalisationsanlagen in den begünstigten Ländern den Schwerpunkt. Rund 18% der für diesen Bereich bereitgestellten Mittel wurden für die Bewirtschaftung fester Abfälle aufgewendet, wobei es sich im Wesentlichen um Deponien handelte.

Im Wege von ISPA leistet die Gemeinschaft finanzielle Hilfe für Umweltprojekte, die mit besonders umfangreichen Infrastrukturinvestitionen verbunden sind, insbesondere in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbehandlung sowie Abfallwirtschaft. Diese Hilfe deckt die gesamte Laufzeit der Projektinvestitionen ab. Überdies hat sich ISPA als wirksames Instrument zur Unterstützung der Kandidatenländer bei der Stärkung ihres Verständnisses und ihrer Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung der wichtigsten Umweltvorschriften erwiesen.

Mit der Komponente **Verkehr** im Rahmen von ISPA soll das zukünftige transeuropäische Verkehrsnetz (Entscheidung Nr. 1692/96 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996) aufgebaut werden, wie es im TINA-Bericht (TINA - Transport Infrastructure Needs Assessment) zur Bedarfseinschätzung bei den Verkehrsinfrastrukturen in den begünstigten Ländern Mitteleuropas festgelegt wurde. Neben dem TINA-Netz sollte auch der integrierte Ausbau der zehn gesamteuropäischen Verkehrskorridore Vorrang erhalten, die auf der dritten gesamteuropäischen Verkehrskonferenz von Helsinki im Juni 1997 befürwortet worden waren.

Im Verkehrsbereich wurden die ISPA-Mittel auch 2002 wieder schwerpunktmäßig für die Verbesserung und Erweiterung des TINA-Netzes eingesetzt. Mit 45,7% wurde ein beträchtlicher Anteil dieser Mittel Straßenbauprojekten zugewiesen, die sowohl den Neubau als auch den Ausbau von Straßeninfrastrukturen umfassten, um die EU-Kapazitäts- und Sicherheitsnormen erfüllen zu können. Jedoch wurden über 50% der Mittel für Projekte zur Sanierung und Modernisierung der bestehenden Eisenbahninfrastruktur bereitgestellt, um sie auf EU-Standard zu bringen und der Priorität Ausdruck zu verleihen, die der Entwicklung eines umweltfreundlichen Verkehrs beigemessen wird.

Stärkung der Verwaltungskapazitäten in den Bereichen Projektmanagement und Politikumsetzung

Bei der Umsetzung der Verkehrskomponente von ISPA traten verschiedene Schwierigkeiten auf, vor allem beim Landerwerb, der sich verzögerte, bei der Vorhersage der Verkehrsströme und der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie bei der Verwaltung der Ausschreibungen. In einigen Fällen hatte dies Verzögerungen bei der Projektdurchführung und eine unzureichende Qualität der Angebote zur Folge. Weitere Einzelheiten zu den aufgetretenen Problemen sind dem ISPA-Jahresbericht 2002⁶ zu entnehmen.

Wie in den Vorjahren gewährte die Kommission im Rahmen von ISPA technische Hilfe zur Verbesserung der Kapazitäten der nationalen Verwaltungsbehörden und Institutionen für die Umsetzung der Umweltpolitik, wo noch Schwächen bestehen, sowie für das öffentliche Beschaffungswesen. Eine Reihe von Seminaren wurde veranstaltet, um Beamte der Empfängerländer in der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen, der Auswertung von Angeboten und der Überwachung der Verträge zu schulen.

Die Kommission setzte sich für ein besseres Verständnis der Chancen und Risiken öffentlich-privater Partnerschaften für Versorgungsbetriebe und der Möglichkeiten der Strukturierung solcher Partnerschaften unter Einbeziehung öffentlicher Zuschüsse ein. Ein breit angelegtes multilaterales Forum und mehrere Informationsseminare wurden veranstaltet, und im März 2003 wurden Leitlinien veröffentlicht.

4. ZUSAMMENFASSUNG SAPARD

SAPARD wird während des Zeitraums 2000-2006 aus dem Gemeinschaftshaushalt mit über einer halben Milliarde Euro pro Jahr ausgestattet und hat, wie in der SAPARD-Verordnung⁷ festgelegt, im Wesentlichen den Auftrag, zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und der damit verbundenen Politikbereiche und zur Lösung vorrangiger und spezifischer Probleme bei der nachhaltigen Anpassung des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete der Kandidatenländer beizutragen. Neben der landwirtschaftlichen Primärerzeugung können auch Projekte zur Verbesserung der Verarbeitung, der Vermarktung und der Qualität sowie allgemeinere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziell unterstützt werden.

Die im Rahmen von SAPARD gewährte Unterstützung erfolgt auf der Grundlage eines einheitlichen Entwicklungsprogramms für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum je Beitrittsland für den Zeitraum 2000-2006. Der Inhalt jedes Programms hat die Prioritäten zum Ausdruck zu bringen, die die nationalen Behörden je nach den besonderen Umständen und Bedürfnissen ihres Landes innerhalb der durch die SAPARD-Verordnung vorgegebenen Grenzen aufgestellt haben.

⁶ ISPA-Bericht: KOM(2003) 655 endg.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über die gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums (ABl. L 161 vom 26. Juni 1999, S. 87).

SAPARD-Programme sind mit den Programmen der Mitgliedstaaten zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums weitgehend vergleichbar. Die Programmierung war für die Verwaltungen der beitragswilligen Staaten, die diese Programme aufzustellen hatten, etwas völlig Neues. Dennoch waren bis zum Herbst 2000 die Programme für alle zehn Länder abgeschlossen und von der Kommission genehmigt. Eines davon (Lettland) wurde 2001 geändert und neun Programme (alle außer Slowenien) wurden 2002 geändert, vor allem um den Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Übertragung der Programmverwaltung auf die SAPARD-Stelle Rechnung zu tragen. Damit wurde bei der Umsetzung vor Ort ein erstes Ergebnis erzielt.

Der im Rahmen von SAPARD befolgte Programmansatz hat des Weiteren zur Folge, dass im Gegensatz zu den beiden anderen Heranführungsinstrumenten PHARE und ISPA, wo zumindest einige Kernelemente der Ex-ante-Kontrolle der Kommission unterliegen, die Kommission bei SAPARD nicht in das Management des Programms einbezogen ist, nicht einmal bei der Auswahl der Projekte. Für SAPARD wurde ein alternatives Konzept gewählt, wonach die nationalen Behörden in den Kandidatenländern die gesamte Verantwortung im Wege eines vollständig „dezentralen“ Managements selbst tragen. Dies geschah in der Absicht, die dem SAPARD-Instrument zugrunde liegenden Ziele erreichen zu können. Das eine Ziel besteht in der Umsetzung zahlreicher Kleinprojekte, die sich über die ländlichen Gebiete eines jeden Landes verteilen, und das andere in der Schaffung von Strukturen, die in der Lage sind, unmittelbar mit dem Beitritt den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen und anzuwenden. Bei diesem Ansatz mussten jedoch zwei umfangreiche Aufgaben erledigt sein, bevor die Hilfe gewährt werden konnte.

Die erste Aufgabe betraf im Wesentlichen regulatorische Aspekte. Da das Instrument selbst neu war, mussten neue gemeinschaftliche Rechtsvorschriften eingeführt werden. Außerdem musste mit den beitragswilligen Ländern eine Serie angemessener Bestimmungen zu allen relevanten Aspekten des ordnungsgemäßen Einsatzes, der Kontrolle und der Rechenschaftspflicht bezüglich der Mittel ausgehandelt werden, die in mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen mit jedem dieser Länder festgelegt wurden. Bis Ende 2001 waren diese Verhandlungen abgeschlossen, und sämtliche mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen (außer mit Rumänien) waren ausgehandelt und unterzeichnet und die jährlichen Mittelzuweisungen für das Jahr 2000 gebunden. 2002 wurde mit Rumänien die mehrjährige wie auch die jährliche Finanzierungsvereinbarung für 2000 geschlossen, und mit allen Ländern - außer mit der Tschechischen Republik und Estland - wurden die jährlichen Finanzierungsvereinbarungen für 2001 ausgehandelt und geschlossen. Am 22. Oktober 2002 beschloss die Kommission, die Unterzeichnung der jährlichen Finanzierungsvereinbarungen zu genehmigen.

Bei der anderen Aufgabe ging es um die Einrichtung einer Stelle in jedem Kandidatenland, die in der Lage sein muss, SAPARD gemäß den rechtlichen Vorgaben der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung umzusetzen. Bis Ende 2002 hatte die Kommission für alle Kandidatenländer beschlossen, den nationalen Behörden die Verwaltung zu übertragen. Daher erhielten diese Länder im Jahr 2002 zusätzlich zu den 30,5 Mio. €, die ihnen bereits 2001 übertragen worden waren, weitere 123,8 Mio. €, und zwar 109,212 Mrd. € als Vorauszahlungen und 14 547 € als Zwischenzahlungen (Erstattungen)⁸.

⁸ Die Erstattung für Bulgarien (411 153 €) erfolgte im Februar 2002 nach Eingang der von der Kommission angeforderten Informationen über die personellen Veränderungen bei der SAPARD-Stelle.

5. ALLGEMEINE BESCHREIBUNG DER FUNKTIONSWEISE DER HERANFÜHRUNGSINSTRUMENTE

5.1. Mittelbindungen und Übertragung der Mittel

Bevor die Mittel aller drei Instrumente tatsächlich auf die Länder übertragen werden können, bedarf es

- eines Beschlusses der Kommission zur Bindung der Haushaltsmittel,
- eines Rahmenabkommens (derzeitige PHARE-Rahmenabkommen, erweitert auf ISPA, und neue mehrjährige Finanzierungsvereinbarung für SAPARD), und
- einer jährlichen bilateralen Finanzierungsvereinbarung oder einer Vereinbarung zur Festlegung der finanziellen Verpflichtungen der Gemeinschaft für die betroffene Maßnahme gegenüber dem Empfängerland, d. h. Festlegung von Rechten und Pflichten beider Parteien.

Die Verfahren der Entscheidungsfindung und der Mittelbindung sind jedoch bei jedem Instrument anders und werden unten zusammengefasst. Um außerdem einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gewährleisten und Betrug und andere Unregelmäßigkeiten zu bekämpfen, sehen die Finanzierungsbeschlüsse, Vereinbarungen und Verträge im Rahmen sämtlicher Heranführungsinstrumente eine Überwachung und Finanzkontrolle seitens der Kommission (OLAF) und des Rechnungshofes vor, die gegebenenfalls an Ort und Stelle durchgeführt werden.

PHARE

- Unterzeichnung eines Rahmenabkommens zwischen der Kommission und jedem Land (existiert für jedes Land bereits seit mehreren Jahren)
- jährliche Programmplanung anhand der Prioritäten, die in den Regelmäßigen Berichten und in der Beitrittspartnerschaft festgelegt wurden
- Erarbeitung von Programmentwürfen und Projektbogen durch die Beitrittsländer zur Begutachtung und endgültigen Entscheidung durch die Kommission
- Ausarbeitung von Finanzierungsvorschlägen für die jährlichen Länderprogramme durch die GD Erweiterung, Konsultationen mit den anderen betroffenen Dienststellen der Kommission und Vorlage beim PHARE-Verwaltungsausschuss zur Stellungnahme
- Beschluss der Kommission
- Mittelbindung
- Unterzeichnung der jährlichen Finanzierungsvereinbarung durch das Kandidatenland und die Kommission, Briefwechsel zu den einzelnen Projektbogen
- erste Mittelübertragung (Vorschuss von 20%) auf Anfrage des Nationalen Fonds

ISPA

- Ausweitung der für PHARE bestehenden Rahmenabkommen auf ISPA
- Ausarbeitung der nationalen ISPA-Strategien für Verkehr und Umwelt durch die Länder, Konsultation anderer Dienststellen der Kommission und Genehmigung der Strategien durch die Kommission (bei Bedarf Aktualisierung der Strategien, um zu gewährleisten, dass die durch ISPA finanzierten Schwerpunktprojekte weiterhin auf die politischen Ziele gerichtet sind)
- Ermittlung und Vorbereitung von Projekten durch die betroffenen Länder
- Projektantrag auf Standardformular, Entgegennahme (d. h. Überprüfung des Antrags auf Vollständigkeit) und Bewertung
- Ausarbeitung der Finanzierungsvorschläge für die einzelnen Projekte durch die GD Regionalpolitik, Eingabe in die dienststellenübergreifende Konsultation und Vorlage beim ISPA-Verwaltungsausschuss zur Stellungnahme
- Beschluss der Kommission (zu jedem einzelnen Projekt)
- Mittelbindung (dabei kann ein Projekt Mittelbindungen aus verschiedenen Jahren erhalten, z. B. aus den ISPA-Programmen 2000 und 2001)
- Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung (für jedes einzelne Projekt)
- erste Mittelübertragung (10%)
- zweite Vorauszahlung (10%) unter bestimmten, in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Bedingungen, sobald die ersten Verträge (für Investitionsprojekte) unterzeichnet wurden
- Zwischenzahlungen zwecks Erstattung der an Auftragnehmer vor Ort geleisteten Zahlungen unter bestimmten, in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Bedingungen
- Zahlung des Restbetrags bei Erfüllung der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Bedingungen

SAPARD

- Vorlage eines Planentwurfs für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums für 2000-2006 durch jedes Land bei der Kommission bis spätestens Ende 1999
- dienststellenübergreifende Konsultationen innerhalb der Kommission und Konsultationen mit jedem einzelnen Land
- Einigung mit dem Land über den Entwicklungsplan
- abschließende dienststellenübergreifende Konsultationen bei der Kommission
- Vorlage des Plans beim STAR- (Verwaltungs-)Ausschuss zur Stellungnahme

- formelle Annahme eines Programms für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums durch die Kommission
- Kommissionsbeschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung der mehrjährigen und der jährlichen Finanzierungsvereinbarung
- Unterzeichnung der mehrjährigen und der jährlichen Finanzierungsvereinbarung
- Mittelbindung für die jährliche SAPARD-Zuweisung
- Abschluss der mehrjährigen und der jährlichen Finanzierungsvereinbarung
- formeller Beschluss der Kommission zur Übertragung der Verwaltung der Hilfe auf die Durchführungsstellen
- erste Mittelauszahlung an das Land (maximal 49% der ersten jährlichen Zuweisung)
- Erstattung entstandener Ausgaben

5.2. Umsetzungsstrukturen in den Kandidatenländern

Die Mittel aus den drei Heranführungsinstrumenten werden über den Nationalen Fonds geleitet, der in jedem Land beim Finanzministerium eingerichtet wird und dem nationalen Anweisungsbefugten untersteht.

Die konkrete Umsetzung von PHARE und ISPA erfolgt über Durchführungsstellen (wie die Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle - Central Finance and Contracts Unit, CFCU), die die Mittel vom Nationalen Fonds erhalten (es sei denn, der Nationale Fonds fungiert selbst als Zahlstelle). Für die Genehmigung der Ausschreibungsunterlagen vor der Einleitung einer Ausschreibung oder der Unterzeichnung von Verträgen sind die Delegationen der Kommission zuständig. Zur Verbesserung der Kapazitäten der Delegationen zur Durchführung dieser Ex-ante-Kontrollen hat die Kommission 1,55 Mio. € aus der Haushaltslinie B7-020A für die Einstellung von Fachkräften (ALAT) bereitgestellt.

Bei den über ISPA finanzierten Projekten handelt es sich um umfangreiche Infrastrukturvorhaben mit einer Laufzeit von mehreren Jahren. Wie bei allen großen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen erfordert die eigentliche Projektumsetzung eine äußerst gründliche Vorbereitung einschließlich der Ausschreibungsunterlagen und -verfahren (wobei eine strikte Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen gewährleistet sein muss). Die ersten nennenswerten Zahlungen wurden 2001 geleistet und beliefen sich in diesem Jahr insgesamt auf rund 200 Mio. €, da die ersten ISPA-Projekte erst gegen Ende 2000 beschlossen wurden. 2002 beschleunigte sich das Tempo der Auszahlungen, die sich auf nahezu 390 Mio. € beliefen. Gegenwärtig sehen die Verfahren zur Verwaltung der aus ISPA- und PHARE-Mitteln finanzierten Maßnahmen eine Ex-ante-Kontrolle vor, d. h. die Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung und Auftragsvergabe werden von dem betreffenden öffentlichen Auftraggeber getroffen und an die EG-Delegation in dem begünstigten Land zur Genehmigung weitergeleitet.

Im Gegensatz zu PHARE und ISPA, wo so weit wie möglich von den bestehenden Vereinbarungen und Strukturen im Rahmen des Dezentralen Durchführungssystems (DIS) des Programms PHARE Gebrauch gemacht wird, wurde SAPARD von Anfang an vollständig dezentral durchgeführt, sofern dafür alle in Abschnitt 4 genannten Voraussetzungen erfüllt waren.

Eine derartige Delegation der Zuständigkeit für das Management erfordert von jedem einzelnen Kandidatenland die Einrichtung der entsprechenden Management- und Kontrollsysteme, die auf nationaler Ebene vom Nationalen Anweisungsbefugten zu genehmigen sind. Sobald diese Voraussetzungen erfüllt sind, überprüfen die Dienststellen der Kommission die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen, bevor die Kommission die Entscheidung zur Übertragung des Finanzmanagements vornimmt. Die Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 der Kommission⁹, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2252/2001¹⁰, enthält ausführliche finanzielle Durchführungsbestimmungen für diese Übertragung der Verwaltung der Finanzhilfe. Derzeit sind alle Länder mit der Vorbereitung der erforderlichen institutionellen Strukturen für die Verwaltung von SAPARD befasst. Alle Kandidatenländer sind dabei bereits so weit fortgeschritten, dass bis Ende 2002 die Entscheidung zur Übertragung der Verwaltung der Mittel vorlag. Allerdings decken diese Entscheidungen noch nicht den gesamten Anwendungsbereich der im Rahmen der SAPARD-Programme durchgeführten Maßnahmen ab. An der Vollendung dieses Prozesses wird weiter gearbeitet.

5.3. Dezentrale Umsetzung gemäß Artikel 12 der Koordinierungsverordnung

Im Jahr 2002 wurden PHARE und ISPA weiterhin im Wege des Dezentralen Durchführungssystems (DIS) umgesetzt, das 1990 für PHARE eingeführt und 1998 überarbeitet worden war. Jedoch machten die beitretenden und die Kandidatenländer 2002 auf der Grundlage der Koordinierungsverordnung große Fortschritte in Richtung auf das Erweiterte Dezentrale Durchführungssystem (EDIS). Die Koordinierungsverordnung liefert die Rechtsgrundlage dafür, dass die Kommission darauf verzichten kann, die Projektauswahl, die Ausschreibung und die Auftragsvergabe durch die beitragswilligen Länder zu genehmigen (Artikel 12).

Der Übergang zum EDIS wird in einem Dokument über die Vorbereitung auf das Erweiterte Dezentrale Durchführungssystem der Programme PHARE und ISPA beschrieben, das den Beitrittsländern im Dezember 2000 zugeleitet wurde, sowie im EDIS-Fahrplan für ISPA und PHARE, der den Beitrittsländern im Oktober 2001 übermittelt wurde. In diesem Fahrplan sind vier Verfahrensstufen genannt, die sie durchlaufen müssen, um die EDIS-Zulassung zu erhalten. Die Stufen I, II und III fallen in die Zuständigkeit der Kandidatenländer und umfassen Defizitbeurteilung, Defizitbehebung und Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen. Die vierte Stufe besteht in der Vorbereitung des Kommissionsbeschlusses und fällt daher in die Zuständigkeit der Kommission. Auf einem Treffen mit den Nationalen Hilfskoordinatoren aller Beitritts- und Kandidatenländer in Brüssel machte die Kommission darauf aufmerksam, dass der Übergang zum EDIS für PHARE noch vor dem Beitritt erfolgen muss. Für die beitretenden Länder ist die Frist der 1. Mai 2004, während die Kommission Bulgarien und Rumänien nachdrücklich ermutigt, bis Ende 2004 auf das EDIS umzustellen.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 der Kommission vom 7. Juni 2000 mit finanziellen Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa während eines Heranführungszeitraums.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 2252/2001 der Kommission vom 20. November 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2222/2000 der Kommission vom 7. Juni 2000 mit finanziellen Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa während eines Heranführungszeitraums.

2002 nahmen die beitretenden Länder und die Kandidatenländer die Defizitbeurteilung in Angriff, die einige von ihnen bereits abschließen konnten.

Ferner richtete die Kommission für PHARE hochrangige EDIS-Arbeitsgruppen in allen Empfängerländern ein, damit sie den Übergang zum EDIS im Rahmen von PHARE überwachen und steuern. 2002 wurde ein bedarfsorientiertes Mehrländerprogramm über 5,9 Mio. € aufgelegt, um die Kandidatenländer bei ihrer Vorbereitung auf das EDIS zu unterstützen.

Was ISPA betrifft, so haben alle Länder bis auf eines die erste Stufe der Defizitbeurteilung 2002 abgeschlossen. Ein Land hat bereits die Befreiung von der Ex-ante-Kontrolle beantragt und gibt an, dass die Mindestkriterien und -voraussetzungen für den Übergang zum EDIS erfüllt sind.

Die Kommission unternahm 2002 neue Systemprüfungen zur Bewertung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Kandidatenländer und stellte dabei fest, dass in dieser Hinsicht beträchtliche Fortschritte bei der Erfüllung der Anforderungen der ISPA-Verordnung erzielt wurden.

6. MONITORING UND EVALUIERUNG

6.1. PHARE

Monitoring

Das PHARE-Monitoring- und Zwischenevaluierungssystem beruht auf einem partizipatorischen Konzept und bietet den an der Programmverwaltung beteiligten Parteien eine regelmäßige, zuverlässige Beurteilung der Durchführung aller laufenden Maßnahmen.

- Die Durchführungsstellen entwerfen die Monitoring-Berichte.
- Die Evaluatoren bringen in den Zwischenevaluierungsberichten ihre unabhängige Sichtweise ein.
- Die Sektorale Monitoring-Unterausschüsse (SMSC) und der Gemeinsame Monitoring-Ausschuss (JMC) der einzelnen Kandidatenländer erörtern und beschließen Maßnahmen zur Verbesserung der Programmdurchführung auf der Grundlage der obigen Berichte.

Der JMC tritt jährlich zusammen und kann Maßnahmen zur Verbesserung der Programmverwaltung und zur Planung künftiger Projekte vorschlagen. Er kann auch empfehlen, innerhalb eines der Heranführungsprogramme Mittel umzuwidmen, wenn Maßnahmen nicht zufriedenstellend verlaufen. Die Sitzungen der einzelnen SMSC finden grundsätzlich zweimal jährlich statt und dienen der Behandlung spezieller Fachfragen innerhalb des betreffenden Kandidatenlandes. Die Ausschüsse können außerdem Empfehlungen für künftige Zwischenevaluierungsberichte abgeben.

Zwischen- und Ex-post-Evaluierung

2002 wurden rund 125 sektorale und thematische Zwischenevaluierungsberichte über alle Bereiche der PHARE-Hilfe erstellt. Dabei wurde die Erkenntnis gewonnen, dass die PHARE-Programmierung insgesamt Projekte hervorbringt, deren Prioritäten mit denen der Beitrittspartnerschaften in Einklang stehen und die den Regelmäßigen Berichten und den Aktionsplänen Rechnung tragen. Nach Sicht der Evaluatoren verläuft die Durchführung des Programms PHARE äußerst erfolgreich, doch muss zur Verbesserung der Projektplanung noch mehr getan werden. Die Evaluatoren stellten eine deutliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung fest, doch bestehen ihrer Auffassung nach noch Schwierigkeiten beim Finanz- und Zeitmanagement sowie bei der Einstellung und Umschulung von Spezialisten.

Das System der Zwischenevaluierungen wurde 2002 überarbeitet, um zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Haushaltsführung bei den PHARE-Maßnahmen beizutragen. Bei dieser Gelegenheit wurden Verbesserungen von Methodik und Modalitäten vorgenommen und ein zeitsparenderes, stärker differenziertes System der Berichterstattung mit klarerer Ausrichtung auf bestimmte Adressaten eingeführt. Außerdem wurde ein Monitoring-Schema erstellt, das eine benutzerfreundlichere synoptische und analytische Präsentation der sachdienlichen Informationen ermöglicht.

Eine umfangreiche Ex-post-Evaluierung der PHARE-Länderunterstützung für die „Laeken-Gruppe“ der Partnerstaaten, die sich auf den Beitritt vorbereiten, wurde 2002/2003 erstellt und kann auf der Website der GD Erweiterung abgerufen werden¹¹. Die für die Evaluierung ausgewählte Stichprobe umfasste die für Ende 2001 zum Abschluss anstehende PHARE-Unterstützung, d. h. die 1997/1998 eingeleiteten PHARE-Länderprogramme für Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

In organisatorischer Hinsicht umfasst der Prozess der Ex-post-Evaluierung Folgendes:

- die offizielle Benennung eines Landesevaluators durch den Nationalen Hilfskoordinator
- die Genehmigung der spezifischen Auftragsbeschreibung für jedes Land durch seinen nationalen Evaluierungsvertreter
- die Benennung örtlicher „externer“ Evaluatoren in jedem Land, die unter der Aufsicht der ausgewählten Evaluierungsstelle die Evaluierungsberichterstattung auf Landesebene übernehmen.

6.2. ISPA

Sämtliche ISPA-Projekte unterliegen hinsichtlich Monitoring und Evaluierung den Bestimmungen der ISPA-Verordnung und der für jede ISPA-Maßnahme getroffenen Finanzierungsvereinbarung. Die Fortschritte bei der Durchführung werden von den Kommissionsdienststellen systematisch und regelmäßig überprüft, insbesondere über die Monitoring-Ausschüsse, die zweimal pro Jahr von den nationalen Behörden abgehalten werden.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_reports_2.htm

Statistische Daten zur Überwachung der materiellen und finanziellen Fortschritte dienen als nützliche Indikatoren für die Beurteilung der Effizienz der Programmdurchführung und ermöglichen zudem eine Bewertung der allgemeineren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von ISPA. Für die Organisation der Monitoring-Ausschüsse ist der Nationale ISPA-Koordinator (NIC) zuständig.

Die wichtigsten Zuständigkeitsbereiche des Ausschusses umfassen:

- Überwachung der generellen Durchführung der ISPA-Projekte im Land
- Überwachung der Durchführung der einzelnen ISPA-Projekte in dem begünstigten Land; diese Überwachung ist anhand finanzieller und materieller Indikatoren durchzuführen
- Prüfung der Fortschrittsberichte und Genehmigung der Jahresberichte
- Vorschläge zu etwaigen Anpassungen der Beträge und Bedingungen, die sich anhand der Monitoring-Ergebnisse als notwendig erweisen (der Kommission vorzulegen)
- vorbehaltlich der Zustimmung der Kommission Entscheidung über zusätzliche Zuständigkeiten des Ausschusses

In allen Kandidatenländern fanden 2002 zwei Sitzungsrunden der Monitoring-Ausschüsse statt. Zusammenfassungen dieser Sitzungen werden dem ISPA-Verwaltungsausschuss übermittelt.

Die Anforderungen an die Ex-post-Evaluierung sind in Abschnitt XIII des Anhangs zur Finanzierungsvereinbarung aufgeführt, die für jedes Projekt zwischen der Kommission und dem begünstigten ISPA-Land abgeschlossen wird. In diesem Abschnitt heißt es, dass nach dem Abschluss eines jeden Projekts von der Kommission und den begünstigten Ländern eine Bewertung der Art und Weise vorgenommen wird, wie das Projekt durchgeführt wurde, einschließlich des effizienten und wirksamen Einsatzes der Ressourcen. Diese Evaluierung erstreckt sich auch auf die tatsächlichen Auswirkungen der Projektdurchführung, um so zu bewerten, ob die ursprünglichen Ziele erreicht worden sind. So geht es unter anderem um den Beitrag, der mit den Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken im Umweltbereich geleistet wurde, oder um ihren Beitrag zu den erweiterten transeuropäischen Netzen oder zur gemeinsamen Verkehrspolitik. Dabei wird auch die Umweltverträglichkeit der Maßnahmen beurteilt.

Die Ex-post-Analyse sollte in der Regel nicht unmittelbar nach Abschluss eines Investitionsvorhabens stattfinden, da vor einer umfassenden technischen und wirtschaftlichen Ex-post-Untersuchung eine hinreichend lange Anlauf-, Test- und Betriebsphase erforderlich ist. Die Kommission geht davon aus, dass ein angemessener Zeitpunkt für die Durchführung einer umfassenden Ex-post-Analyse zwischen zwei und vier Jahren nach dem vorläufigen Abschluss der Bautätigkeiten liegt. Da sich die ISPA-Projekte erst in einer frühen Phase der Umsetzung befinden, sind bislang noch keine Ex-post-Evaluierungen eingeleitet worden.

6.3. SAPARD

Die Umsetzung von SAPARD-Programmen unterliegt im Hinblick auf Monitoring und Evaluierung den Bestimmungen der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung. Gemäß diesen Bestimmungen wurde für jedes SAPARD-Programm ein Monitoring-Ausschuss eingesetzt. Jeder dieser Monitoring-Ausschüsse kam 2002 mindestens einmal, einige sogar zweimal zusammen. In der Anfangsphase ihrer Tätigkeit haben die Ausschüsse sich mit den in Artikel 7 Abschnitt B der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung vorgesehenen Themen wie Verfahrensregeln, Auswahl- und Rangordnungskriterien, Monitoring-Indikatoren, Vorbereitung der Halbzeitevaluierung und Änderungen an den Programmen befasst und einschlägige Entscheidungen gefällt.

Außerdem haben die Kommissionsdienststellen bei der Vorbereitung der Monitoring- und Evaluierungssysteme eng mit den begünstigten Ländern zusammengearbeitet. Es wurde ein Seminar abgehalten, auf dem diese Länder in den von den Mitgliedstaaten angewendeten Monitoring-Techniken geschult wurden, und die Kommission hat eine Serie von Mindest-Monitoring-Indikatoren aufgestellt und den SAPARD-Empfängerländern deren Anwendung nahegelegt. Auf dieser Grundlage haben alle Länder ihre Monitoring-Vorkehrungen getroffen, die von den Monitoring-Ausschüssen erörtert und genehmigt wurden. Zu diesen Vorkehrungen gehört eine Serie von Monitoring-Indikatoren, die in den Programmen beschrieben werden, und eine Reihe von Monitoring-Tabellen, die im Vorfeld der Sitzungen des Monitoring-Ausschusses auszufüllen und zu aktualisieren sind.

Nach dem gleichen Muster wurden zwei Seminare zur Evaluierung der SAPARD-Programme abgehalten, an denen jeweils Vertreter von fünf Kandidatenländern teilnahmen. Später wurden die genauen Einzelheiten der Halbzeitevaluierung auf einem weiteren Seminar (am 17./18. Juni 2002 in Brüssel) über die „*Aspekte der Verwaltung und Durchführung der SAPARD-Programme*“ erörtert. Auf dieser Veranstaltung standen die organisatorischen und methodologischen Aspekte der Halbzeitbewertung im Vordergrund. Es wurde ein Entwurf für „*Leitlinien für die Halbzeitbewertung von durch SAPARD unterstützten Programmen für ländliche Entwicklung*“ vorgelegt und mit den Kandidatenländern diskutiert, die an ihre Verpflichtung erinnert wurden, der Kommission den Evaluierungsbericht bis 31. Dezember 2003 zu übermitteln. Nach der Überarbeitung des Dokuments übersandte die Kommission im August 2002 den Kandidatenländern ein offizielles Schreiben mit den Leitlinien, um ihnen Hinweise für die Einleitung der ersten Schritte der Halbzeitbewertung an die Hand zu geben. Diese Leitlinien wurden auch allen Mitgliedstaaten im STAR-Ausschuss zur Information vorgelegt und können auf der Webseite der GD Erweiterung eingesehen werden¹².

¹² http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

7. KOORDINIERUNG

7.1. Allgemeines

Nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1266/99 des Rates sorgt die Kommission für eine enge Koordinierung zwischen den drei Heranführungsinstrumenten. In der Verordnung wird genau abgegrenzt, welches Instrument für welches Gebiet als Hilfestellung gedacht ist, so dass die Gefahr von Überschneidungen zwischen den verschiedenen Instrumenten so gering wie möglich gehalten werden kann.

- PHARE ist auf die wesentlichen Prioritäten im Zusammenhang mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands ausgerichtet, d. h. auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten oder die Unterstützung der damit verbundenen Investitionen. Außerdem umfasst PHARE eine Komponente zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. In diesem Zusammenhang können parallel zu ISPA auch Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert werden, die einen weniger bedeutsamen, jedoch unerlässlichen Bestandteil integrierter Programme zur Regionalentwicklung oder zur Umstrukturierung der Industrie bilden.
- ISPA dient der Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr und Umwelt.
- SAPARD dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums.

Bei der allgemeinen Koordinierung spielt der PHARE-Verwaltungsausschuss eine wichtige Rolle. Gemäß Artikel 9 der Koordinierungsverordnung unterstützt der Ausschuss die Kommission bei der Koordinierung der Interventionen im Rahmen der drei genannten Instrumente, und die Kommission unterrichtet den Ausschuss über die indikativen Mittelzuweisungen je Land und Heranführungsinstrument sowie über die von ihr ergriffenen Maßnahmen zur Koordinierung mit der EIB, anderen Finanzinstrumenten der Gemeinschaft und internationalen Finanzinstitutionen. Diese Informationen werden dem Ausschuss in Form eines Gesamtberichts über die Heranführungshilfe 2002 vorgelegt. Darüber hinaus wird der Ausschuss über die Beschlüsse informiert, mit denen die Kommission die Verwaltung der Hilfe im Wege der Dezentralisierung gemäß Artikel 12 der Koordinierungsverordnung an Durchführungsstellen in den beitrittswilligen Ländern überträgt.

Auf der Programmierungsebene bleiben die Beitrittspartnerschaften - eine für jedes der zehn Kandidatenländer - in der vom Rat am 13. November 2001 angenommenen Form - der allgemeine Bezugsrahmen für die Hilfe im Rahmen der drei Heranführungsinstrumente. Im Fall von PHARE werden sie durch die Nationalen Entwicklungspläne und im Fall von ISPA durch die nationalen Strategien für Umwelt und Verkehr ergänzt. SAPARD-Projekte werden auf der Grundlage von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum für 2000-2006 ausgewählt, die anhand von Plänen der Kandidatenländer erstellt und für jedes dieser Länder im Jahr 2000 von der Kommission genehmigt wurden.

Zur Vermeidung eventueller Überschneidungen zwischen Interventionen, die im Rahmen von SAPARD oder PHARE unterstützt werden (insbesondere im Rahmen der PHARE-Komponenten für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die grenzübergreifende Zusammenarbeit), werden die entsprechenden Bestimmungen in die einschlägigen Programmierungsdokumente und Vereinbarungen integriert:

- Für PHARE sieht jeder Finanzierungsbeschluss und Finanzierungsvorschlag ab 2001 vor, dass der Nationale Hilfskoordinator und der Nationale Anweisungsbefugte „für die Koordinierung zwischen PHARE (einschließlich des PHARE-Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit, CBC), ISPA und SAPARD gemeinsam zuständig“ sind.
- Für SAPARD gilt, dass die mit allen zehn Kandidatenländern unterzeichneten mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen unter Abschnitt C Artikel 1 vorsehen, dass die Kommission und das Beitrittsland für die Koordinierung der Hilfe zwischen SAPARD, ISPA, PHARE und der Hilfe vonseiten der EIB und anderer internationaler Finanzierungsinstrumente sorgen; dabei hat das Land insbesondere zu gewährleisten, dass für den Fall, dass ein SAPARD-Projekt aufgrund seiner Beschaffenheit ganz oder teilweise ebenfalls für Hilfe aus den anderen vorstehend genannten Instrumenten in Frage käme, die Gefahr der mehrfachen Unterstützung (insbesondere durch Abstempeln der Rechnungen) vermieden wird.

7.2. Koordinierung innerhalb der Kommission

Das Programm PHARE fällt in die Zuständigkeit der Generaldirektion Erweiterung, die - unterstützt durch den PHARE-Verwaltungsausschuss - auch für die allgemeine Koordinierung zwischen den drei Instrumenten zuständig ist. Für ISPA ist die Generaldirektion Regionalpolitik und für SAPARD die Generaldirektion Landwirtschaft zuständig.

In der Praxis erfolgt die Koordinierung der Programmierung durch erweiterte dienststellenübergreifende Konsultationen. Darüber hinaus wurde in den verschiedenen betroffenen Kommissionsdienststellen (GD Landwirtschaft, GD Regionalpolitik, GD Erweiterung, GD Haushalt und Juristischer Dienst) ein Koordinierungsausschuss auf Direktorenebene für die Heranführungsinstrumente eingerichtet. Dieser Ausschuss achtet ganz besonders auf die Vorbereitung der erweiterten Dezentralisierung (EDIS) von PHARE und ISPA. Auf der Tagesordnung der Sitzungen 2002 standen Themen wie die Bestandsaufnahme der Fortschritte beim Übergang zum EDIS und die Klausel des Beitrittsvertrags über die Heranführungsmittel.

Die Koordinierung des Projektmonitoring erfolgt im Rahmen des Gemeinsamen Monitoringausschusses (JMC), der gegebenenfalls durch den ISPA-Monitoringausschuss und die einschlägigen PHARE-Unterausschüsse unterstützt wird.

Zur Vermeidung von Doppelarbeit hat die Kommission unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Koordinierungsverordnung die Schnittstelle zwischen PHARE und SAPARD genau festgelegt. Dies ist insbesondere für Investitionen im Veterinärbereich erforderlich. Die Abgrenzung besteht nun darin, dass aus PHARE-Mitteln Investitionen unterstützt werden können, wenn es sich dabei um öffentliche Arbeiten handelt, die von nationalen Behörden oder anderen öffentlichen Behörden, an die die nationalen Behörden die entsprechenden Zuständigkeiten abgetreten haben, durchgeführt werden. Investitionen können aus SAPARD-Mitteln finanziert werden, wenn sie private Maßnahmen betreffen (zum Beispiel firmeneigene Labors von Verarbeitungsbetrieben oder die Modernisierung der Ausstattung mit landwirtschaftlichem Gerät). Mit den SAPARD-Programmen können auch Investitionen zur Verbesserung kleiner lokaler öffentlicher Strukturen für Qualitäts-, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen, für die Sicherung der Lebensmittelqualität und den Verbraucherschutz finanziell unterstützt werden. Außerdem wird aus PHARE-Mitteln weiterhin Unterstützung zur institutionellen Stärkung insbesondere für SAPARD-Stellen bereitgestellt.

Bei ISPA ist zu beachten, dass für Projekte im Jahr 2000, dem ersten Jahr der Anwendung dieses Instruments, die Durchführbarkeitsstudien und die vorläufigen Konzeptstudien aus PHARE-Mitteln der Jahre 1998 und 1999 finanziert wurden. Des Weiteren wird die Umsetzung von PHARE und ISPA von den Delegationen in den Kandidatenländern überwacht.

7.3. Koordination innerhalb der Kandidatenländer

In Einklang mit den Zielen der Dezentralisierung ermutigt die Kommission die Kandidatenländer mit Nachdruck, die ihre ressortübergreifende Koordination auf Landesebene zu verstärken, da sie eine Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches zukünftiges Management der Strukturfonds und auf kürzere Sicht für die Programmierung und Umsetzung der PHARE-Komponente für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt durch die Beitrittsländer ist. Diese ressortübergreifende Koordination bedarf in mehreren Ländern noch weiterer Verbesserungen.

Da ein dezentrales Management bei SAPARD von Anfang an vorgesehen war bzw. bei PHARE und ISPA mit dem Übergang zu EDIS immer häufiger wird, muss auch die Kompetenz der Kandidatenländer zur ordnungsgemäßen Koordination der aus den Heranführungsinstrumenten geförderten Interventionen sowie zur Vermeidung von Überschneidungen entsprechend gestärkt werden. Angesichts der dezentralen Umsetzung von SAPARD können nur die Kandidatenländer selbst für die vollständige Komplementarität auf Projektebene sorgen.

Daher hat die Kommission von den Kandidatenländern verlangt, dass diese die erforderlichen Maßnahmen für eine wirksame und effiziente Koordination ergreifen. Gemäß der den Kandidatenländern und den Kommissionsdelegationen übermittelten Checkliste, anhand derer sie überprüfen können, ob eine Durchführungsstelle in der Lage ist, ein „PHARE-Förderschema“ für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ordnungsgemäß und wirksam zu verwalten, muss eine Bewertung vorgenommen werden, um zu zeigen, dass die eingerichteten Koordinierungsmechanismen tauglich sind und geeignete Mechanismen zur Vermeidung von Überschneidungen mit anderen Gemeinschaftsinstrumenten, insbesondere PHARE-CBC, SAPARD und ISPA, vorhanden sind.

7.4. Koordinierung mit der EIB und den internationalen Finanzinstitutionen

Die Heranführungshilfe kann erst dann ihr ganzes Potenzial entfalten, wenn es gelingt, Mittel vonseiten der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zu mobilisieren. Daher wurde die Zusammenarbeit mit der EIB und anderen internationalen Finanzinstitutionen im Rahmen der Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Heranführungshilfe¹³ fortgesetzt.

Nach den für den Zeitraum 2000 bis 2002 vorliegenden Zahlen haben die IFI den zehn beitretenden Ländern jährlich Darlehen von über 5 Mrd. € gewährt. Dies ist ein erheblicher Betrag, der auch von der Hebelwirkung der gemeinschaftlichen Heranführungshilfe zeugt, die selbst seit 2000 ebenfalls aufgestockt wurde.

Die Kommission hat ein gutes Arbeitsverhältnis mit allen IFI. Auf Programmebene arbeitet die Kommission vor allem mit der EIB und der EBWE sowie in geringerem Maße mit der Entwicklungsbank des Europarats (CEB) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zusammen.

Die Dienststellen der Kommission halten mit diesen IFI in regelmäßigen Abständen Sitzungen zur Koordinierung von Fragen im Zusammenhang mit der Programmierung und Umsetzung sowie zu Verfahrensaspekten ab. Nach Möglichkeit werden auch gemeinsame Missionen in die Kandidatenländer in Betracht gezogen, was als wichtiges Element zur Gewährleistung der Zusammenarbeit auf Projektebene zum Nutzen der Kandidatenländer erachtet wird.

Die Kommission hielt mit der EBWE regelmäßig Sitzungen zum Informationsaustausch und zur Koordinierung ab, bei denen auch die weitere Angleichung der Konzepte zur Projektprüfung sowie methodologische Fragen eingehend erörtert wurden.

Auch die Delegationen der Kommission spielen bei der Koordinierung der Heranführungsinstrumente mit den IFI und den bilateralen Gebern eine wichtige Rolle, da sie von Zeit zu Zeit Gebersitzungen vor Ort zum Austausch von Informationen über geplante oder laufende Projekte organisieren.

¹³ Die Europäische Kommission unterzeichnete am 2. März 1998 eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Weltbank zur Stärkung der Zusammenarbeit und zur Erleichterung der Kofinanzierung im Rahmen von PHARE. Im Oktober 1998 schlossen sich vier neue Partner dieser Vereinbarung an: die Nordische Umweltfinanzierungsgesellschaft (NEFCO), die Nordische Investitionsbank (NIB), die Internationale Finanz-Corporation (IFC) und die Entwicklungsbank des Europarats (CEB). Im Jahr 2000 wurde das Memorandum of Understanding auf die beiden anderen Heranführungsinstrumente - ISPA und SAPARD - ausgeweitet. Die EIB hat das Memorandum zwar nicht unterzeichnet, arbeitet jedoch eng mit der Europäischen Kommission bei der Erreichung der Ziele der Gemeinschaftspolitik und mit den anderen IFI im Geiste der Vereinbarung zusammen.

Auf der Ebene der einzelnen Heranführungsinstrumente lässt sich die Zusammenarbeit im Jahr 2002 folgendermaßen zusammenfassen:

- Wichtigstes Kofinanzierungsinstrument bei PHARE bleibt die KMU-Finanzierungsfazilität (Mittelbindungen 2002: 50 Mio. €), bei der die Kommission mit der EBWE, der CEB und der KfW zusammenarbeitet. Hierbei geht es um die Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten und die Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau für lokale Banken und Aktienfonds, damit sie ihre KMU-bezogenen Aktivitäten in der Region ausbauen können.

Außerdem hat die Kommission mit der EIB, der EBWE und der CEB/KfW die Kofinanzierung der Anleihefazilität für Kommunen (44 Mio. €) vereinbart, aus der Finanzierungsmaßnahmen und der Kapazitätenaufbau für lokale Banken gefördert werden sollen, damit sie ihre Darlehensvergabe an lokale Gebietskörperschaften ausbauen können.

Des Weiteren hat die Kommission ihre Gespräche mit der EIB über die Einrichtung einer Infrastrukturfazilität für Kommunen in den Grenzgebieten (35 Mio. €) aufgenommen, wie dies in der Mitteilung der Kommission zu den Grenzregionen angeregt wird¹⁴.

- In den Bereichen Verkehr und Umwelt ist das Heranführungsinstrument ISPA das Hauptinstrument zur Kofinanzierung großer Infrastrukturprojekte, die in der Regel durch die IFI kofinanziert werden. Daher ist die GD Regionalpolitik der Hauptpartner, wenn es um Kofinanzierungen mit den IFI geht.

Die Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen ISPA und den beteiligten IFI, insbesondere der EIB und der EBWE, sind äußerst positiv. Auf der Projektebene wurden bereits in einem sehr frühen Stadium der Projektvorbereitung im Wege eines Informationsaustauschs für eine Kofinanzierung in Frage kommende Vorschläge ermittelt. Die Zusammenarbeit mit der EIB und der EBWE führte im Jahr 2002 zur gemeinsamen Kofinanzierung mehrerer Projekte.

Mehrere regelmäßige Koordinierungssitzungen fanden statt, um für das (am 19. Januar 2000 unterzeichnete) Kooperationsabkommen zwischen der Kommission und der EIB über Strukturhilfe der Gemeinschaft einschließlich ISPA für den Zeitraum 2000-2006 den Arbeitsrahmen festzulegen und operative Verbesserungen vorzunehmen. Dabei bestand das wesentlichste Ziel darin, die Hebelwirkung der EG-Zuschüsse zu maximieren und die Haushaltsmittel der Kommission gezielt in die Projekte zu leiten, die einen größeren Beitrag in Form von Zuschüssen benötigen.

¹⁴ KOM(2001) 437 endg. vom 25. Juli 2001.

Gespräche über die Zusammenarbeit nach dem Beitritt, wenn die Beitrittsländer Mittel aus dem Kohäsionsfonds und den Strukturfonds erhalten können, fanden ebenfalls statt. Die EIB und die EBWE trugen zur Ausarbeitung eines Leitfadens für erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften bei, der von der GD Regionalpolitik erstellt und Anfang 2003 veröffentlicht wurde.

- Bei SAPARD erfolgte die Zusammenarbeit mit den IFI angesichts der vollständig dezentralen Umsetzung durch die Kandidatenländer im Wesentlichen in Form allgemeiner Konsultationen und eines Informationsaustauschs. Diese Gespräche fanden sowohl bei der Zentrale in Brüssel als auch anlässlich der Monitoring-Ausschüsse in den Kandidatenländern statt, um auch in dieser Hinsicht die Zusammenarbeit zu vertiefen. Außerdem nahm die Kommission 2002 Gespräche mit der EBWE darüber auf, wie der Zugang der Empfänger des Programms SAPARD (und vor allem der Landwirte) zu Bankkrediten verbessert werden kann.

FINANZIELLER ÜBERBLICK

Mittelzuweisungen pro Land für PHARE, ISPA und SAPARD im Jahr 2002

	PHARE	SAPARD	ISPA	INSGESAMT
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Bulgarien	122,9	55,6	104,6	283,1
Tschech. Republik	108,2	23,5	80,5	212,2
Estland	33,4	12,9	30,4	76,7
Ungarn	130,7	40,6	94,1	265,4
Lettland	36,3	23,3	46,5	106,1
Litauen	147,6	31,8	61,2	240,6
Polen	451,7	179,9	362,8	994,4
Rumänien	278,5	160,6	256,6	695,7
Slowakei	79,1	19,5	54,1	152,7
Slowenien	41,9	6,8	16,6	65,3
Sonstige ¹⁵	268,7			
Insgesamt	1699,0	¹⁶ 554,5	1107,4	3092,2

¹⁵ Horizontale und regionale Programme sowie Teile des Programms für nukleare Sicherheit.

¹⁶ Zahlungsermächtigungen insgesamt nach der Finanzierungsvereinbarung 2002; die Zahlen für die einzelnen begünstigten Länder sind gerundet worden.