



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.12.2005
KOM(2005) 710 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
ÜBER DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR WIEDERAUFBAU

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund	3
2.	Politische Erwägungen.....	4
3.	Künftige Durchführung der Heranführungshilfe im Rahmen des Heranführungsinstruments (2007-2013)	5
4.	Der Übergang	7
4.1.	Rechtliche und finanzielle Gesichtspunkte.....	7
4.2.	Administrative, personelle und haushaltstechnische Fragen	7
5.	FAZIT	8

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

ÜBER DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN AGENTUR FÜR WIEDERAUFBAU

1. HINTERGRUND

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau (im Folgenden: "die Agentur") wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 2667/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000¹ eingerichtet, um die Wiederaufbaumaßnahmen der EU im Kosovo nach der Krise von 1999 sowie das Soforthilfeprogramm für Serbien nach dem Sturz des Milosevic-Regimes im Jahr 2000 zu unterstützen². 2001 wurde ihr Mandat auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ausgedehnt, wo sie bei der Umsetzung des Abkommens von Ohrid Hilfestellung leisten sollte.

Die Agentur hat ihren Sitz in Thessaloniki; zudem verfügt sie über Einsatzzentralen in Belgrad (Serbien und Montenegro), Podgorica (Serbien und Montenegro-Montenegro), Pristina (Serbien und Montenegro-Kosovo, gemäß Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates) und Skopje (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien). Die Anzahl ihrer Bediensteten belief sich 2005 auf insgesamt 312; davon waren 114 Bedienstete auf Zeit und 198 Ortskräfte, deren Besoldung aus den operativen Haushaltslinien bestritten wurde.

Die Agentur hat einen Verwaltungsrat, der sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten sowie zwei Vertretern der Kommission zusammensetzt, von denen einer den Vorsitz im Verwaltungsrat wahrnimmt; außerdem gehört dem Verwaltungsrat ein Beobachter der Europäischen Investitionsbank an. Für die externe Kontrolle ist der Rechnungshof zuständig.

Die Agentur hat ihre Aufgabe, die Wiederaufbaumaßnahmen in den westlichen Balkanstaaten zu unterstützen, alles in allem erfolgreich und effizient ausgeführt. Anerkanntermaßen war sie ein schlagkräftiges und flexibles Instrument, mit dessen Hilfe Fördermittel in beträchtlicher Höhe vergeben werden konnten.

¹ ABl. L 306 vom 7.12.2000, S. 7. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 2068/2004 (ABl. L 358 vom 3.12.2004, S. 2).

² Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung hat die Agentur die folgenden Aufgaben: Artikel 2

(1) Zur Erreichung des in Artikel 1 Absatz 2 genannten Ziels führt die Agentur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Einklang mit den Beschlüssen der Kommission folgende Tätigkeiten aus:

a) Sammlung und Analyse von Informationen - und deren Übermittlung an die Kommission - über:
i) die Kriegsschäden, den Bedarf im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau und der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie die diesbezüglichen Maßnahmen der Regierungen, der kommunalen und regionalen Behörden und der Staatengemeinschaft;

ii) den dringenden Bedarf der betroffenen Bevölkerung unter Berücksichtigung der vorherigen Vertreibung und der Rückkehrmöglichkeiten für die Betroffenen;

iii) die Bereiche und geographischen Gebiete, die vorrangig einer dringenden Hilfe durch die Staatengemeinschaft bedürfen;

b) Erarbeitung von Programmentwürfen für den Wiederaufbau der Bundesrepublik Jugoslawien und die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen gemäß den von der Kommission ausgegebenen Leitlinien;

c) Durchführung der Gemeinschaftshilfe nach Artikel 1, wenn möglich in Zusammenarbeit mit der örtlichen Bevölkerung, wobei nötigenfalls im Ausschreibungsverfahren ausgewählte Unternehmer heranzuziehen sind.

Die Verordnung (EG) Nr. 2667/2000 wurde zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 2068/2004 vom 29. November 2004 geändert, u.a. um ihre Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2006 zu verlängern.

Mit diesem Bericht kommt die Kommission ihrer rechtlichen Verpflichtung gemäß Artikel 14 der Verordnung 2667/2000 ³ nach, dem Rat bis zum 31. Dezember 2005 Bericht über die Zukunft des Mandats der Agentur zu erstatten.

2. POLITISCHE ERWÄGUNGEN

Die EU hat den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) eingeleitet, um eine stärkere Annäherung der westlichen Balkanstaaten an die Union und gegebenenfalls ihren Beitritt zu fördern. In der Agenda von Thessaloniki vom Juni 2003 wurde bekräftigt, dass der bereicherte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, einschließlich der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, weiterhin den Rahmen für die Annäherung der westlichen Balkanstaaten bis hin zu ihrem künftigen Beitritt bilden wird.

Dabei ist eine engere Verknüpfung der Finanzhilfe und ihrer Durchführung mit dem politischen Prozess, insbesondere dem politischen Dialog, von zunehmender Bedeutung. Vorbereitung auf eine künftige EU-Mitgliedschaft bedeutet auch, dass die Empfängerländer dazu angehalten werden müssen, die finanzielle Verantwortung für die Durchführung der EG-Hilfe zu übernehmen, indem schrittweise zu dezentralen Verwaltungsverfahren übergegangen wird, bei denen in erster Linie die nationalen Einrichtungen die Vorbereitung und Ausführung des Programms übernehmen, zunächst noch überwacht von der Kommission (ex-ante-Kontrolle) und später in vollständiger Eigenverantwortung.

Darüber hinaus muss die Gemeinschaft bei der Einführung von Instrumenten und Durchführungsverfahren auf Kohärenz achten und die Durchführung ihrer Hilfe mit ihrem Vorgehen in anderen Bewerberländern bzw. potenziellen Bewerberländern sowie den im Zuge der jüngsten Erweiterung gewonnenen Erfahrungen abstimmen. Wohlgemerkt ist die Agentur aus historischen Gründen nur in Serbien und Montenegro, einschließlich Kosovo gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates, sowie in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien tätig, während die Gemeinschaftshilfe für die übrigen Länder – Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien – derzeit zentral, aber dezentriert über Delegationen der Kommission abgewickelt wird. Die Kommission wird allerdings die kroatischen Behörden voraussichtlich im ersten Quartal 2006 ermächtigen, die Hilfe dezentral zu verwalten.

Angesichts der Vorbereitungen auf einen künftigen Beitritt gibt es keinen Grund mehr, diese Unterscheidung beizubehalten. Ein Festhalten am Status quo würde zu einer kaum zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung der Länder führen und wäre das falsche Signal an die Länder in der Region.

³ Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 2068/2004 des Rates: Die Kommission erstattet dem Rat bis zum 31. Dezember 2005 Bericht über die Zukunft des Mandats der Agentur. Etwaige Vorschläge für eine über den 31. Dezember 2006 hinausgehende Verlängerung des Mandats der Agentur sollte die Kommission dem Rat bis zum 31. März 2006 vorlegen.

3. KÜNFTIGE DURCHFÜHRUNG DER HERANFÜHRUNGSHILFE IM RAHMEN DES HERANFÜHRUNGSINSTRUMENTS (2007-2013)

Bei der jüngsten Erweiterung hat sich die allmähliche Übertragung der Zuständigkeit für die bestehenden Heranführungsinstrumente auf die Delegationen der Kommission und die nationalen Behörden der Empfängerländer (Dekonzentration, schrittweise Dezentralisierung) als erfolgreich erwiesen. Auf diese Weise ist es gelungen, die Empfängerländer auf ihrem Weg zum Beitritt zu unterstützen und sie auf ihre künftige Beteiligung an den Strukturfonds und am Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums vorzubereiten, indem sie schrittweise in die verschiedenen Bereiche der EU-Politik eingebunden und zur eigenverantwortlichen Verwaltung der EU-Finanzhilfen angeleitet wurden.

Es hat große Vorteile, wenn nur ein einziger Ansprechpartner in den dezentrierten Delegationen für die Umsetzung des Besitzstandes und die Verwaltung der Hilfe zuständig ist. Bei ihrer Annäherung an die EU mit dem Ziel eines Beitritts benötigen die Länder tagtägliche Kontakte auf lokaler Ebene und eine gezielte Unterweisung in den Gemeinschaftsverfahren. Dies kann nur geschehen, wenn ihnen vor Ort Hilfestellung bei der Übernahme von Eigenverantwortung geleistet wird. Durch eine allmähliche Übertragung von Zuständigkeiten erwerben die Länder die Fähigkeit, die volle Verantwortung für die Verwaltung der EU-Finanzmittel zu übernehmen, wie dies nach ihrem Beitritt, wenn sie für die Verwaltung der Strukturfonds und des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zuständig sein werden, von ihnen erwartet wird. Dieses Vorgehen wurde bereits in der Vergangenheit im Rahmen des PHARE-Programms mit den dezentrierten Delegationen erfolgreich praktiziert. Die Verordnung über ein Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ist hierfür besonders geeignet.

In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen und früherer Empfehlungen des Rechnungshofs hat die Kommission in ihrem Vorschlag für eine IPA-Verordnung die Bestimmungen gegenüber der bisherigen PHARE-Verordnung verbessert, um den Empfängerländern dabei zu helfen und sie darin zu bestärken, allmählich die Verantwortung für die dezentrale Verwaltung der EU-Hilfe zu übernehmen und ihre Verwaltungsstrukturen mit Blick auf einen EU-Beitritt anzupassen. Das IPA ist in drei spezifische Komponenten untergliedert, nämlich regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen und Entwicklung des ländlichen Raums (nach dem Beispiel der Strukturfonds und des Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zugunsten der Mitgliedstaaten). Diese drei Komponenten, die ausschließlich den Bewerberländern offen stehen, können auch nur im Wege der dezentralen Verwaltung umgesetzt werden. Dies ist ein Anreiz für die Empfängerländer, mit Unterstützung der Kommission ihre eigenen Verwaltungen aufzubauen, um diese Komponenten so rasch wie möglich in Anspruch nehmen zu können, sobald sie den Status eines Bewerberlandes erhalten.

Die nationalen Verwaltungen sind noch nicht in allen westlichen Balkanstaaten gleich gut ausgebaut – ein weiterer Grund, weshalb die Kommission vor Ort besonders präsent sein und unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation im Lande über ihre Delegationen Hilfestellung beim Aufbau der für die dezentrale Verwaltung erforderlichen Institutionen und Kapazitäten leisten sollte.

Überdies hat auch der Rechnungshof festgestellt, dass die Überwachungs- und Kontrollverfahren für die Heranführungshilfe im Verlauf der Jahre besser geworden sind; dies hat ihn bewogen, im Rahmen des Entlastungsverfahrens für den Haushaltsplan 2004 eine positive Zuverlässigkeitserklärung für die Heranführungshilfe abzugeben. Im Bericht des

Rechnungshofs heißt es diesbezüglich: *“Die Überwachungs- und Kontrollsysteme waren auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen und Delegationen sowie der bescheinigenden Behörden prinzipiell angemessen und funktionsfähig.”*

Der Übergang zu einer vollkommen dezentralen Verwaltung der EU-Hilfe durch die Empfängerländer zählt zu den Hauptzielen des IPA (wie in der Vergangenheit des PHARE-Programms). Dabei werden die Empfängerländer einen Lernprozess durchschreiten, der mehrere Jahre – die gesamte Laufzeit des IPA (2007 bis 2013) – in Anspruch nehmen wird. Damit dieser Prozess zum Erfolg führt, sollte als Zwischenschritt in den ersten Jahren zunächst eine partielle Dezentralisierung erfolgen (d.h. die Delegationen führen nach wie vor ex-ante-Kontrollen bei Ausschreibungen und Auftragsvergabe durch). Diese partielle Dezentralisierung mit ex-ante-Kontrollen ließe sich wie bei den vorigen Bewerberländern in relativer kurzer Zeit – d.h. in ein bis zwei Jahren – verwirklichen. So wird in Kroatien, wo die Kommission die Abwicklung der Hilfen schon dezentriert und ihrer Delegation überantwortet hat, bereits 2006 nach 18-monatiger Vorbereitungszeit eine partielle Dezentralisierung durchgeführt werden können.

Ein solcher Lernprozess, mit dem die Empfängerländer darauf vorbereitet werden sollen, die Heranführungshilfe in völliger Eigenverantwortung zu verwalten, lässt sich mit der Agentur allein nicht bewältigen, und zwar aus folgenden Gründen:

Erstens ist es gemäß Artikel 53 Absatz 2 der Haushaltsordnung als Form der “indirekten zentralen Mittelverwaltung” zu betrachten, wenn die Hilfe über die Agentur abgewickelt wird, denn diese kann die Zuständigkeiten, die ihr von der Kommission übertragen werden, nicht an andere Stellen delegieren.

Zweitens lässt sich die Agentur, die vor dem Inkrafttreten der geltenden Haushaltsordnung (1. Januar 2003) eingerichtet wurde, keiner der Einrichtungen zuordnen, denen die Kommission nach Artikel 54 der Haushaltsordnung gewisse Aufgaben übertragen darf. Sie wurde nämlich mit einer Ratsverordnung eingerichtet, als wäre sie eine Gemeinschaftseinrichtung im Sinne von Artikel 185 der Haushaltsordnung, arbeitet jedoch eher wie eine Exekutivagentur und hätte somit nach Artikel 55 der Haushaltsordnung eigentlich von der Kommission gemäß dem Statut der Exekutivagenturen geschaffen werden müssen. Dieser Zustand ist langfristig nicht haltbar, und würde man sich entschließen, dass die Agentur fortbestehen soll, so müsste sie tatsächlich in eine Exekutivagentur umgewandelt werden. Eine Exekutivagentur ist jedoch nichts anderes als eine Form der indirekten zentralen Verwaltung und wäre daher ebenfalls keine angemessene Lösung.

Die Dezentralisierung ist ein Lernprozess, der viele Jahre in Anspruch nehmen wird; er sollte unverzüglich im Rahmen des IPA eingeleitet werden. Der geltende Rechtsrahmen sieht hierfür nur ein Instrument vor – die dezentrierte Durchführung der Gemeinschaftshilfe durch die Delegationen der Kommission.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die Hilfe im Rahmen des geplanten Instruments für Heranführungshilfe (IPA) von Anfang an wie beim vorigen Beitrittsprozess durchzuführen, d.h. die Durchführung dezentrierten Delegationen der Kommission zu übertragen und gleichzeitig die Länder vorzubereiten, damit sie, sobald ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme die in Artikel 164 der Haushaltsordnung genannten Kriterien erfüllen, die dezentrale Durchführung übernehmen können, zunächst noch unter ex-ante-Kontrolle der Kommissionsdelegationen und später in vollständiger Eigenregie. Im Falle der Türkei und Kroatiens kann dies bereits mit Inkrafttreten des IPA im Jahr 2007 geschehen, da die Türkei

bereits jetzt Gemeinschaftshilfen dezentral verwaltet und Kroatien in Kürze hierzu ermächtigt werden dürfte.

Die Agentur ist derzeit mit der Durchführung des CARDS-Programms betraut, das 2006 ausläuft. Vor diesem Hintergrund wäre es folgerichtig, die Agentur noch über 2006 hinaus einen relativ kurzen Zeitraum weiter zu betreiben, damit sie diese Arbeit (zumindest zu einem Großteil) abschließen kann. Dies würde bedeuten, dass sie für weitere zwei Jahre, d.h. bis zum 31. Dezember 2008 fortbestehen müsste.

4. DER ÜBERGANG

4.1. Rechtliche und finanzielle Gesichtspunkte

Der Agentur obliegt die Durchführung der Gemeinschaftshilfe für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie Serbien und Montenegro, einschließlich Kosovo gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates, im Rahmen der CARDS-Verordnung, da ihr die Kommission die Zuständigkeit für die einschlägigen CARDS-Programme übertragen hat. Mit der Schließung der Agentur enden auch die Mandate, die ihr von der Kommission erteilt wurden. Infolgedessen müsste die Kommission die Durchführung der CARDS-Programme, die bis dahin noch nicht abgeschlossen sind, selbst übernehmen.

Sämtliche Rechte und Pflichten gegenüber Dritten müssten von der Europäischen Gemeinschaft direkt wahrgenommen werden, da die Agentur in ihrem Namen handelt. Da die Europäische Gemeinschaft (gemäß Artikel 282 EG-Vertrag) durch die Kommission vertreten wird, würde die Kommission in sämtlichen Gerichtsverfahren die Nachfolge der Agentur als Klägerin oder Beklagte antreten.

Die eigentliche Abwicklung (Auflösung der Arbeitsverträge und der Vermögensgegenstände) müsste die Agentur selbst übernehmen. Die entsprechenden Beschlüsse müssen – je nach Zuständigkeit – entweder vom Direktor oder vom Verwaltungsrat der Agentur gefasst werden.

Die Einzelheiten der Übergabe der Akten und Archive an die Kommission sollten beizeiten in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den Kommissionsdienststellen und dem Direktor der Agentur geregelt werden.

4.2. Administrative, personelle und haushaltstechnische Fragen

Parallel zur Auflösung der Agentur muss die Durchführung der Gemeinschaftshilfe schrittweise dezentriert und den Kommissionsdelegationen in den betreffenden Ländern übertragen werden. Da dabei die finanzielle Verantwortung an die Kommission übergeht, müssen die Delegationen in Serbien und Montenegro und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien aufgewertet werden. Ferner müssten Büros in Podgorica und Pristina eingerichtet werden.

Dem zweigleisigen Konzept entsprechend laufen bereits die Vorbereitungen für die Eröffnung eines EG-Verbindungsbüros in Podgorica, das als Außenstelle der EG-Delegation in Belgrad fungieren soll.

Das EG-Verbindungsbüro im Kosovo gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates hat bereits im September 2004 seine Arbeit in den Räumlichkeiten der Europäischen Agentur für Wiederaufbau in Pristina aufgenommen.

Die Beträge, die durch die Einstellung der Agenturarbeit in den westlichen Balkanstaaten am Ende der Übergangsfrist, d.h. ab 2009, eingespart würden, decken sich in etwa mit den zusätzlichen Verwaltungsausgaben für die Delegationen/Büros, da es nach der vollständigen Schließung der Agentur zu entsprechenden Einsparungen bei den operativen Haushaltslinien käme. 2007 und 2008 würden die Verwaltungsausgaben allerdings leicht steigen, da die Agentur zunächst noch neben den Delegationen/Büros fortbesteht. Sie würden 2009 aber wieder auf das Niveau von 2006 sinken.

5. FAZIT

Aus den oben dargelegten Erwägungen will die Kommission bis spätestens zum 31. März 2006 einen Entwurf für eine Ratsverordnung vorlegen, der Folgendes vorsieht:

Die Agentur wird aufgelöst, ihr derzeitiges Mandat wird jedoch für weitere zwei Jahre, d.h. bis zum 31. Dezember 2008, verlängert, damit sie ihre Arbeit im Rahmen von CARDS zu Ende führen kann.

Gleichzeitig würde die Kommission Vorbereitungen treffen, damit die künftige IPA-Verordnung ab 2007 dezentriert von ihren Delegationen in den betreffenden Ländern durchgeführt werden kann.

Das Mandat der Agentur wird somit nur verlängert, damit diese die CARDS-Programme, die sie derzeit verwaltet, abschließen kann. In erster Linie geht es darum, sicherzustellen, dass die Hilfe ohne Unterbrechung so effizient und kostengünstig wie möglich fortgesetzt wird.

Durch die allmähliche Auflösung der Agentur bis zum 31. Dezember 2008 und die gleichzeitig erfolgende Einrichtung dezentrierter Delegationen/Büros wird das Engagement der EU transparenter und effizienter. Besonders wichtig ist dies im Kosovo, da die EU ihre Präsenz dort künftig noch verstärken dürfte, sobald über den endgültigen Status dieses Gebiets entschieden ist.

Der Agentur bleibt bei einer Verlängerung ihres Mandats um zwei Jahre ausreichend Zeit, um ihre Aufgaben geordnet den Kommissionsstellen, insbesondere den Delegationen, zu übergeben. Dabei sollte sie in der Lage sein, die meisten der noch laufenden CARDS-Projekte abzuschließen, so dass sie der Kommission keine offenen Dossiers hinterlassen müsste.