KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.3.2006
KOM(2006) 137 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ALLGEMEINER BERICHT ÜBER DIE HERANFÜHRUNGSHILFE (PHARE - ISPA - SAPARD) 2004

{SEK(2006) 378}

1. ZUSAMMENFASSUNG

Dies ist der fünfte Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Heranführungsinstrumente und ihre Koordinierung nach Maßgabe des Artikels 13 der Ratsverordnung (EG) Nr. 1266/99[1] zur Koordinierung der Heranführungshilfe (nachstehend „Koordinierungsverordnung").

Phare ist auf die prioritären Maßnahmen im Zusammenhang mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands (acquis communautaire) ausgerichtet, d.h. auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten oder die Unterstützung der damit verbundenen Investitionen. Außerdem umfasst dieses Instrument eine Komponente zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (ESC-Komponente).

ISPA (Strukturpolitisches Heranführungsinstrument) dient der Finanzierung großer Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr.

SAPARD (Besonderes Beitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) dient der Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums.

Nähere Informationen zu den 2004 im Rahmen der einzelnen Heranführungsinstrumente durchgeführten Maßnahmen finden sich in den entsprechenden Jahresberichten der Programme PHARE, ISPA und SAPARD.

Die Mittelausstattung der Heranführungsinstrumente geht aus Abschnitt 5 „Überblick über die Mittelausstattung" hervor.

Die **Koordinierung dieser drei Instrumente** erfolgt im Wege einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Instrumente. Die Koordinierung zwischen den betreffenden Kommissionsdienststellen wird von einem Koordinierungsausschuss auf Direktorenebene gewährleistet. Dem Phare-Verwaltungsausschuss, der die Kommission bei der Koordinierung der Instrumente unterstützt, wurde im Juni 2005 ein Gesamtbericht über die Heranführungshilfe (General Assistance Document) zu allen drei Instrumenten vorgelegt. Auf Ebene der Länder hält die Kommission die beitrittswilligen Länder nachdrücklich zu einer stärkeren ressortübergreifenden Koordinierung an, die als Grundvoraussetzung für eine zukünftige erfolgreiche Verwaltung der Strukturfonds gilt.

2. ALLGEMEINE BESCHREIBUNG DER FUNKTIONSWEISE DER HERANFÜHRUNGSINSTRUMENTE

2.1. Mittelbindungen und Übertragung der Mittel

Zur Übertragung von EU-Mitteln bedarf es Folgendes: 1) eines Beschlusses der Kommission zur Bindung der Haushaltsmittel, 2) eines Rahmenabkommens und 3) 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

[1] Veröffentlicht im ABl. L 161 vom 21.6.1999, S. 68

Entscheidungsfindung und der Mittelbindung sind jedoch bei jedem Instrument anders. Auf die Verfahren für die Finanzierung im Rahmen der einzelnen Instrumente wird in Anhang 1.1 näher eingegangen.

2.2. 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 Mittel vom Nationalen Fonds[2] erhalten. Die Umsetzung bei SAPARD erfolgt durch die zuständige SAPARD-Stelle, die Mittel aus dem Nationalen Fonds erhält.

2.3. Dezentrale Umsetzung gemäß Artikel 12 der Koordinierungsverordnung[3]

Durch den Prozess der Dezentralisierung geht die Verwaltung von EU-Mitteln auf die Behörden der Bewerberländer über.

In Bulgarien und Rumänien wurden PHARE und ISPA im Jahr 2004 im Wege des Dezentralen Durchführungssystems (Decentralised Implementation System/DIS) umgesetzt. Dezentrales Durchführungssystem (DIS) bedeutet, dass die Verfahren zur Verwaltung der aus ISPA- und PHARE-Mitteln finanzierten Maßnahmen einer Ex-ante-Kontrolle unterzogen werden, d.h. die Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung und Auftragsvergabe werden von dem betreffenden öffentlichen Auftraggeber getroffen und der EG-Delegation im Empfängerland zur Billigung vorgelegt. Somit sind die Beschaffungsunterlagen vor Einleitung der Ausschreibungen oder Unterzeichnung der Verträge von den EG-Delegationen zu genehmigen.

SAPARD dagegen wird nach dem Erweiterten Dezentralen Durchführungssystem (EDIS) durchgeführt. EDIS ist gleichbedeutend mit der vollständigen Dezentralisierung der Verwaltung und Durchführung der EU-Hilfe, d.h. die Verwaltung der EU-Heranführungsmittel wird den Verwaltungen der Kandidatenländer übertragen, und die Kommission führt keine systematische Ex-ante-Kontrolle der einzelnen Transaktionen durch, sondern beschränkt sich auf eine Ex-post-Kontrolle, wobei sie jedoch die abschließende Verantwortung für die Durchführung des Gesamthaushaltsplans behält.

Eine solche Delegierung der Zuständigkeit für das Management erfordert von jedem einzelnen Bewerberland 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.

---

[2] Es sei denn, der Nationale Fonds fungiert als Zahlstelle im Namen der Durchführungsstelle.

[3] Aufgrund von Artikel 12 der Koordinierungsverordnung kann die Kommission auf eine „vorherige Genehmigung der Projektauswahl, Ausschreibung und Auftragsvergabe durch die beitrittswilligen Länder“ verzichten.

Die Kommission hält sowohl Bulgarien als auch Rumänien ausdrücklich dazu an, den Übergang zum EDIS im ersten Halbjahr 2006 zu vollziehen. Nähere Informationen zum EDIS finden sich in Anhang 1.2.3. Darüber hinaus wurde die Verpflichtung, das EDIS bis zum Beitritt einzuführen, in der Beitrittsakte (Artikel 27) festgehalten, was einen deutlichen Anreiz für diese Länder darstellt, den Prozess des Übergangs zum EDIS abzuschließen. Dies geschah jedoch mit Verzögerung.

Was PHARE und ISPA betrifft, erfolgt die Umstellung auf EDIS in vier Schritten, die im Arbeitsdokument der Kommission „Vorbereitung für eine erweiterte Dezentralisierung" und im „Fahrplan zum EDIS für ISPA und PHARE“ beschrieben sind. In diesem Fahrplan sind vier Verfahrensstufen genannt, die durchlaufen werden müssen, um die EDIS-Zulassung zu erhalten. Die Stufen 1-3 fallen in die Zuständigkeit der Bewerberländer und umfassen Defizitbeurteilung, Defizitbehebung und Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen des Management- und Kontrollsystems. Die vierte Stufe besteht in der Vorbereitung des Kommissionsbeschlusses und fällt daher in die Zuständigkeit der Kommission. Dieser Beschluss wird auf eine eingehende Prüfung hin gefasst, bei der die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die im EDIS-Antrag des nationalen Anweisungsbefugten an die Kommission beschrieben sind, einer Buchprüfung vor Ort unterzogen werden.

3. MONITORING UND EVALUIERUNG

3.1. PHARE

Die Durchführung der PHARE-Programme erfolgt im Rahmen eines strukturierten Monitoring- und Evaluierungsprozesses. Dafür gibt es in jedem Land einen Gemeinsamen Monitoring-Ausschuss, der von halbjährlich zusammenkommenden Unterausschüssen für das Monitoring einzelner Sektoren unterstützt wird.

Im Jahr 2004 trat für den Gemeinsamen Monitoring-Ausschuss in den neuen Mitgliedstaaten ein überarbeitetes Mandat in Kraft. Ziel dabei ist eine weitere Stärkung der Monitoring-Funktion durch die Einführung eines Zwischenberichts, der zur Stärkung der Maßnahmen des Gemeinsamen Monitoring-Ausschusses und der mit diesen Maßnahmen verbundenen Berichterstattungspflichten gegenüber der Kommission beiträgt. In Bulgarien und Rumänien gilt weiter das vorherige Mandat. Während das System der Zwischenevaluierungen in Bulgarien und Rumänien weiterhin zentral verwaltet wird, wurde es in den neuen Mitgliedstaaten dezentralisiert.

Im Jahr 2004 gingen aus dem externen Zwischenevaluierungssystem 45 individuelle Länder-, Sektor-, ad-hoc- oder thematische Evaluierungsberichte im Zusammenhang mit PHARE oder anderen finanziellen Heranführungsinstrumenten hervor, ebenso wie eine Konsolidierte Zusammenfassung der zwischen 1999 und 2002 bereitgestellten und bis November 2003 verwendeten PHARE-Mittel. Die Zwischenevaluierung ergab ein eher gemischtes Ergebnis hinsichtlich der Umsetzung der PHARE-Programme. Drei Leistungsdefizite sind zu einem Großteil für dieses Ergebnis verantwortlich. Zunächst wiesen Bedarfsanalyse und Programmgestaltung erhebliche Schwächen auf. Zweitens fiel die Erreichung der Programm/Projektziele nur zufriedenstellend aus. Drittens traten bei der Durchführung trotz erheblicher Verbesserungen grundlegende Effizienzprobleme auf. Bedenkt man jedoch die Komplexität der Heranführungsziele sowie den äußerst begrenzten Umsetzungszeitraum, so ist das, was im Rahmen von PHARE erreicht wurde, durchaus bemerkenswert.

3.2. ISPA

Monitoring und Evaluierung aller ISPA-Projekte richten sich nach der ISPA-Verordnung und den Bestimmungen der Finanzierungsvereinbarung. Die Fortschritte bei der Durchführung werden systematisch zweimal im Jahr sowie regelmäßig durch die Kommissionsdienste und besonders durch Monitoring-Ausschüsse evaluiert.

Die Anforderungen für 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 die Kommission und das Empfängerland nach Abschluss eines jeden Projekts dessen Auswirkungen und die Art seiner Durchführung evaluieren. Da die Durchführung von ISPA noch im Anfangsstadium steckt, wurde bislang keine Ex-post-Evaluierung eingeleitet.

3.3. SAPARD

Monitoring und Evaluierung der SAPARD-Programme unterliegen den Bestimmungen der „Mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen“. Ab 2001 wurden in jedem Empfängerland SAPARD-Monitoring-Ausschüsse eingerichtet, die weitgehend nach den Regeln der Strukturfonds funktionierten, wobei der Kommission ein Beobachterstatus zukam.

Obwohl acht der zehn begünstigten Länder am 1. Mai 2004 der EU beitraten, profitierten sie gemeinsam mit den Endbegünstigten weiterhin von SAPARD-Projekten, bis sie in der Lage waren, die Umstellung auf Programme für die Zeit nach dem Beitritt zu vollziehen. In der Folge billigten die SAPARD-Stellen bis Ende 2004 mehr als 37 000 Projekte, für die sich der Gemeinschaftsbeitrag auf 2,2 Mio. EUR belief.

Die Kommission arbeitete bei der Anpassung und Durchführung der Monitoring- und Evaluierungssysteme weiterhin eng mit den begünstigten Ländern zusammen. Die 18 Sitzungen des Monitoring-Ausschusses im Jahr 2004 boten eine gute Gelegenheit, über folgende Punkte zu beraten und zu entscheiden: (i) Überwachung der Durchführung der einzelnen Programme (ii) Annahme der in das Programm einzuführenden Änderungen, insbesondere jene, die sich aus der 2003 durchgeführten Halbzeitevaluierung ergeben haben sowie (iii) Annahme der Jahresberichte über die erreichten Fortschritte im Hinblick auf die Durchführung der SAPARD-Programme, bevor diese der Kommission offiziell vorgelegt werden.

4. KOORDINIERUNG

4.1. Allgemeines

Nach Maßgabe der Koordinierungsverordnung 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.

Die Beitrittspartnerschaften bilden den allgemeinen 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 auf der Grundlage von Plänen der Kandidatenländer erstellt und für jedes dieser Länder von der Kommission im Jahr 2000 genehmigt wurden.

Bei der allgemeinen Koordinierung spielt der *PHARE-Verwaltungsausschuss* eine wichtige Rolle. Gemäß Artikel 9 der Koordinierungsverordnung unterstützt dieser Ausschuss die Kommission bei der Koordinierung der Maßnahmen 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 Instrumenten der Gemeinschaft und den Internationalen Finanzinstitutionen.

4.2. Koordinierung innerhalb der Kommission

Das Programm PHARE und die Koordinierung der Instrumente liegen in der Zuständigkeit der Generaldirektion Erweiterung, die durch den PHARE-Verwaltungsausschuss unterstützt wird. Für das Programm ISPA ist die Generaldirektion Regionalpolitik und für das Programm SAPARD die Generaldirektion Landwirtschaft zuständig.

Die Programmplanung wird im Wege von erweiterten dienststellenübergreifenden Konsultationen koordiniert. Darüber hinaus wurde in den verschiedenen betroffenen Kommissionsdienststellen für die Heranführungsinstrumente ein Koordinierungsausschuss auf Direktorenebene eingerichtet. Dieser beschäftigt sich insbesondere mit der Vorbereitung von EDIS im Rahmen von PHARE und ISPA.

Zur Vermeidung von Doppelarbeit hat die Kommission unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Koordinierungsverordnung die Schnittstelle zwischen PHARE und SAPARD genau festgelegt. Für die Koordinierung des Projekt-Monitoring sorgt der Gemeinsame Monitoring-Ausschuss. Dieser koordiniert das Projekt-Monitoring der einzelnen Heranführungsinstrumente und evaluiert die im Rahmen der EU-finanzierten Programme erzielten Fortschritte in den Empfängerländern. Gegebenenfalls richtet er Empfehlungen an den ISPA-Ausschuss oder die Kommission.

Die Kommissionsdienste (GD Erweiterung, GD Auswärtige Beziehungen und GD Regionalpolitik) veranstalten regelmäßige Zusammenkünfte mit Experten aus den für PHARE und ISPA zuständigen Delegationen, um Fragen der Programmgestaltung und Durchführung zu klären, insbesondere in Bezug auf Ausschreibungen und Auftragsvergabe.

4.3. Koordinierung innerhalb der Kandidatenländer

Die Kommission hält die Kandidatenländer ausdrücklich dazu an, die ressortübergreifende Koordinierung auf Landesebene zu verstärken, da sie eine Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches zukünftiges Management der Strukturfonds und auf kürzere Sicht für die Umsetzung der PHARE-Komponente für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (ESC) darstellt. Diese ressortübergreifende Koordinierung bedarf in mehreren Ländern noch weiterer Verbesserungen.

Da ein dezentrales Management bei SAPARD von Anfang an vorgesehen war bzw. bei PHARE und ISPA immer häufiger wird, muss auch die Kompetenz der Kandidatenländer zur ordnungsgemäßen Koordinierung der aus den Heranführungsinstrumenten geförderten Maßnahmen sowie zur Vermeidung von Überschneidungen entsprechend gestärkt werden.

Die Kommission hat diese Länder daher aufgefordert, die für eine wirksame und effiziente Koordinierung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Laut der den Kandidatenländern und den Kommissionsdelegationen übermittelten Checkliste, anhand derer letztere überprüfen können, ob die betreffende Durchführungsstelle in der Lage ist, das PHARE-ESC-Programm einwandfrei und effizient zu verwalten, ist eine Evaluierung erforderlich, um nachzuweisen, dass die bestehenden Koordinierungsmechanismen angemessen und geeignet sind sicherzustellen, dass Überschneidungen zwischen den Instrumenten der Gemeinschaft, insbesondere PHARE CBC (Phare-Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit), SAPARD und ISPA vermieden werden.

4.4. Koordinierung mit der EIB und den Internationalen Finanzinstitutionen

Im Rahmen der Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Heranführungshilfe wurde die Kooperation mit der EIB und anderen internationalen Finanzinstitutionen fortgesetzt. Nach den für den Zeitraum 2000 bis 2004 vorliegenden Zahlen haben die Internationalen Finanzinstitutionen Bulgarien und Rumänien für den Zeitraum 2000-2004 Darlehen in Höhe von 6,9 Mrd. EUR gewährt. Dieser Betrag zeugt von der Hebelwirkung der gemeinschaftlichen Heranführungshilfe, die seit 2000 ebenfalls aufgestockt wurde.

Die Kommissionsdienststellen halten regelmäßige Sitzungen mit der EIB und anderen internationalen Finanzinstitutionen zur Koordinierung von Fragen im Zusammenhang mit der Programmplanung und Umsetzung sowie zu Verfahrensaspekten ab. Um den Übergang von der Heranführungshilfe zur Vollmitgliedschaft in der EU für die im Mai 2004 beigetretenen Länder zu organisieren, übernahm die Kommission am 26. März den Vorsitz der Arbeitsgruppe und hochrangigen Gruppe der EG und der internationalen Finanzorganisationen, die auf höchster Managementebene zusammentreten.

Da große Infrastrukturprojekte, die in der Regel mit internationaler Kofinanzierung durchgeführt werden, nun im Rahmen von ISPA finanziert werden, wurden Kofinanzierungen im Rahmen von PHARE nur noch in begrenztem Umfang vorgenommen. Wichtigstes Kofinanzierungsinstrument im Jahr 2004 für PHARE war wieder die KMU-Fazilität, bei der die Kommission mit der EIB, der EBWE und der Entwicklungsbank des Europarats/Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zusammenarbeitet. Hierbei geht es um die Fortsetzung der Kofinanzierung zum Aufbau der Kapazitäten des Finanzsektors, damit die Finanzierung von KMU (über die KMU-Fazilität) und Gemeinden (über die entsprechende Investitionsfazilität) ausgebaut werden kann. Ausführlichere Angaben zu diesen Fazilitäten sind Teil II des Anhangs zu entnehmen.

Da größere Projekte in den Bereichen Verkehr und Umwelt hauptsächlich im Rahmen von ISPA durchgeführt werden, ist die Generaldirektion Regionalpolitik der Hauptpartner, wenn es um Kofinanzierungen mit der EIB und der EBWE geht.

Die Investitionsfazilität für Städte und Gemeinden konzentriert sich auf Maßnahmen der Finanzierung und des Aufbaus von Kapazitäten lokaler Banken, damit diese ihre Darlehenstätigkeiten zugunsten der Kommunen ausbauen können.

Die EIB und die Kommission haben eine Anleihefazilität für Kommunen in Grenzgebieten eingerichtet, wie dies vom Europäischen Rat in Nizza gefordert und in der Kommissionsmitteilung über Grenzregionen (vom 25. Juli 2001 KOM(2001) 437 endg.) angeregt wurde. Das Projekt konzentriert sich auf die Einrichtung kleiner kommunaler

Infrastrukturen in Grenzregionen, mit dem Ziel, die Integration mit den aktuellen EU-Regionen zu fördern.

Darüber hinaus wird derzeit über die Kofinanzierung der ESC-Komponente von PHARE beraten.

5. ÜBERBLICK ÜBER DIE MITTELAUSSTATTUNG

Mittelzuweisungen je Land für PHARE, ISPA und SAPARD im Jahr 2004 (in Mio. EUR)

	PHARE	**SAPARD**	**ISPA**	**INSGESAMT**
Bulgarien	**294**	**68**	**136**	**497**
Rumänien	**433**	**159**	**317**	**907**
Andere[4]	**31**	**-**	**-**	**31**
Gesamt	**758**	**227**	**453**	**1435**

[4] Mehrländerprogramme einschließlich TAIEX, nukleare Sicherheit, Statistiken, Beteiligung an Organisationen und Netzwerkeinrichtungen, einschließlich eines PHARE-Beitrags von 2,5 Mio. EUR für die Europäische Stiftung für Berufsbildung.