

## I

(Mitteilungen)

## RECHNUNGSHOF

## SONDERBERICHT Nr. 11/2001

**über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den  
Antworten der Kommission***(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)*

(2001/C 329 /01)

## INHALT

	Ziffer	Seite
ZUSAMMENFASSUNG .....		3
EINLEITUNG .....	1-6	4
Beschreibung des Tacis-Programms über grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	1-5	4
Prüfung des Hofes .....	6	5
RECHTLICHER RAHMEN UND KOORDINIERUNG MIT ANDEREN INSTRUMENTEN .....	7—16	5
Rechtlicher Rahmen .....	7-9	5
Fehlende Finanzierungen aus dem Phare-Programm .....	10—14	6
Koordination mit Interreg .....	15—16	7
FINANZPLANUNG UND PROGRAMMIERUNG IM RAHMEN VON TACIS CBC .....	17—25	7
Gesamtbetrag des Finanzrahmens .....	17—21	7
Verzögerungen bei der Mittelzuweisung für Kleinprojekte .....	22	8
Projektmanagementkapazitäten der regionalen und lokalen Behörden .....	23—25	8
DURCHFÜHRUNG VON TACIS CBC .....	26—35	8
Finanzielle Durchführung .....	26—29	8
Baufträge .....	30—32	9
Ausschreibungen über Bauaufträge .....	30	9
Mehrwertsteuer- und Zollbefreiungen .....	31	9
Rolle der Behörden in den Empfängerländern .....	32	9
Lieferaufträge .....	33	9
Kleinprojektfazilität .....	34—35	10
AUSWIRKUNGEN DES TACIS-CBC-PROGRAMMS .....	36—53	10
Grenzübergangsstellen .....	36—42	10
Grenzmanagement .....	43	11

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Umwelt .....	44—49	11
Wirtschaftliche Entwicklung .....	50—51	12
Kleinprojekte .....	52—53	12
SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	54—57	12
Auswirkungen des Programms auf den Lebensstandard in den Grenzregionen .....	54	12
Grenzüberschreitende Auswirkungen .....	55	12
Beteiligung der lokalen und regionalen Behörden am Tacis-CBC-Programm .....	56	13
Allgemeine Schlussfolgerung .....	57	13
EMPFEHLUNGEN .....	58—62	13
ANHANG 1 — Fördergebiete im Rahmen des Tacis-CBC-Programms .....		15
ANHANG 2 — Übersicht über die Durchführungsverfahren beim Tacis-CBC-Programm .....		16
ANHANG 3 — Durchführungsstrukturen bei Tacis CBC, Interreg und Phare CBC .....		17
<b>Antworten der Kommission</b> .....		18

## ZUSAMMENFASSUNG

### **Programmbeschreibung**

I. Das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Tacis „Cross Border Cooperation Programme“, CBC) wurde 1996 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Kluft zwischen dem Lebensstandard in den westlichen Grenzregionen von Belarus, Moldau, Russland und der Ukraine und dem Lebensstandard in den angrenzenden Ländern zu verringern. Es betrifft die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionalbehörden beiderseits der Grenzen und die Unterstützung von Projekten mit grenzübergreifenden Auswirkungen. Der jährliche Finanzrahmen ist zwar gering (20—30 Millionen Euro), doch hat das Programm große politische Bedeutung, da die betroffene Region nach der nächsten Erweiterung die neue Ostgrenze der Europäischen Union bilden wird und auch im Zusammenhang mit der Politik „der nördlichen Dimension“ der Europäischen Union eine Rolle spielt (siehe Ziffern 1—5).

### **Rechtlicher Rahmen und Koordinierung mit anderen Instrumenten**

II. Der rechtliche Rahmen des Programms ist nicht auf eine Koordinierung mit dem Phare- und dem Interreg-Programm ausgerichtet. Obwohl es ähnliche Ziele verfolgt wie das Phare-CBC-Programm, kamen die von der Kommission dafür bereits erfolgreich entwickelten Kooperationsmechanismen beim Tacis-CBC-Programm nicht zum Tragen. Außer im Fall Polens wurden aus dem Phare-Programm nur begrenzte Mittel für gemeinsame Projekte mit den Tacis-Ländern bereitgestellt, da kein spezifischer, geeigneter Finanzierungsmechanismus für Finanzierungen in an die NUS angrenzenden Regionen der Phare-Länder vorgesehen war. Dadurch verringerte sich das Potenzial für miteinander verknüpfte Projekte beiderseits der Grenze stark (siehe Ziffern 7—16).

### **Finanzplanung und Programmierung im Rahmen von Tacis CBC**

III. Trotz der politischen Bedeutung des Programms und der Vielzahl der ursprünglich eingereichten Projektvorschläge wurde der Finanzrahmen in den Jahren 1999 und 2000 gekürzt. Bei der Programmierung der Mittel für die Kleinprojektfazilität („Small Project Facility“, SPF) und der Unterstützung der regionalen Behörden im Hinblick auf die Stärkung ihrer Managementkapazitäten kam es zu erheblichen Verzögerungen. Abgesehen von den Grenzübergangsstellen wurden nur selten Infrastrukturen finanziert, obwohl es einen hohen Bedarf für entsprechende Finanzierungen gibt (siehe Ziffern 17—25).

### **Durchführung**

IV. Die Durchführung erfolgte mit erheblicher Verzögerung. Im Bereich der Bauaufträge war es schwierig, Angebote innerhalb der in den Ausschreibungen festgelegten Finanzrahmen zu erhalten. Wegen der langwierigen Vergabeverfahren der Kommission und Verzögerungen bei der Zollabfertigung in den Empfängerländern wurden die Ausrüstungen in einigen Fällen erst geliefert, nachdem die Frist für die Projektbeendigung bereits verstrichen war. Eine der Hauptschwierigkeiten bei den Projekten betraf die Gewährung der Mehrwertsteuerbefreiung. Die Durchführungsverfahren für die Kleinprojektfazilität waren zu stark zentralisiert. Die Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Zahlungen im Rahmen des Tacis-CBC-Programms ergab keine wesentlichen Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler (siehe Ziffern 26—35).

### **Auswirkungen**

V. Erhebliche Verzögerungen ergaben sich beim Programm über die Verbesserung der Grenzübergangsstellen, so dass Ende 2000 noch keine Auswirkungen erkennbar waren. Die meisten Umweltprojekte wurden beeinträchtigt durch unzureichende Follow-up-Investitionen aus Tacis-Mitteln oder anderen Finanzierungsquellen. Obwohl das Programm auch Ziele im Bereich der Wirtschaftsentwicklung verfolgte, wurden nur sehr wenige diesbezügliche Großprojekte finanziert. Insgesamt gesehen waren die aus der Kleinprojektfazilität finanzierten Projekte am kostenwirksamsten (siehe Ziffern 36—53).

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

VI. Obwohl das Programm potenziell einen wichtigen Bedarf decken könnte, wurden bislang nur wenige Fortschritte in Bezug auf die Verbesserung des Lebensstandards in den Fördergebieten und die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erreicht. Es sollten mehr Anstrengungen zur Förderung der Beteiligung

lokaler und regionaler Behörden unternommen werden (siehe Ziffern 54—57). Folgende Empfehlungen werden vorgebracht (siehe Ziffern 58—62):

- Die Mechanismen zur Koordinierung des Tacis-CBC-Programms, des Interreg-Programms und des Phare-Programms sollten deutlich verstärkt werden.
- Die Aufstockung der für das Tacis-CBC-Programm bereitgestellten Finanzmittel sollte in Betracht gezogen werden; überdies sollten diese Mittel durch Phare-Mittel für die Grenzregionen in den Phare-Ländern ergänzt werden. Mehr Bedeutung sollte auch der Förderung von Infrastrukturen und Investitionen beigemessen werden.
- Im Rahmen des Programms sollte den Vorhaben größere Priorität eingeräumt werden, die zur Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Fördergebieten beitragen.
- Der Anteil der Finanzmittel für die Kleinprojektfazilität sollte erhöht und die Verwaltung dieser Fazilität dezentralisiert werden.

## EINLEITUNG

### Beschreibung des Tacis-Programms über grenzüberschreitende Zusammenarbeit

1. Das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde 1996 auf Initiative des Europäischen Parlaments geschaffen und betrifft an die Europäische Union (Finnland) und die Phare-Länder <sup>(1)</sup> angrenzende Gebiete in Russland, Belarus, der Ukraine und Moldau <sup>(2)</sup>. Mit dem Programm soll auch der Forderung des Europäischen Rates von Essen aus dem Jahr 1994 Rechnung getragen werden, wonach es eine intensivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa zwecks Förderung der regionalen Zusammenarbeit und der gut-nachbarlichen Beziehungen geben sollte.

2. Im Zeitraum 1996—2000 wurden für das Programm Mittelbindungen im Gesamtbetrag von 132,5 Millionen Euro getätigt, was etwa 5 % des Finanzrahmens für das Tacis-Programm insgesamt entspricht <sup>(3)</sup>. Gemäß dem wichtigsten Strategiedokument der Kommission zu diesem Thema <sup>(4)</sup> hat das Programm folgende Ziele:

- a) Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Grenzregionen durch Unterstützung nachhaltiger Projekte, die das Risiko einer Destabilisierung der Region aufgrund der stark voneinander abweichenden Lebensstandards diesseits und jenseits der Grenze verringern sollen. Das Programm soll insbesondere zur Überwindung der spezifischen Entwicklungsprobleme der Grenzregionen infolge ihrer Randlage innerhalb ihrer nationalen Volkswirtschaften beitragen;

- b) Finanzierung von Projekten mit grenzübergreifenden Auswirkungen, die von Gemeinden beiderseits der Grenze unterstützt werden, da diese Form der Zusammenarbeit für die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung als entscheidend betrachtet wird;
- c) vorrangige Finanzierung von Projekten mit lokalem oder regionalem Vorzeigecharakter.

Diese Ziele ähneln denen des Phare-CBC-Programms <sup>(5)</sup>.

3. Ein weiteres Ziel des Tacis-CBC-Programms war die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zugunsten von Grenzregionen in Russland für Vorhaben, die anknüpfen an aus Interreg-Mitteln in Finnland finanzierte Vorhaben <sup>(6)</sup>. Von einer allgemeineren Ebene aus betrachtet ist das Tacis-CBC-Programm das wichtigste Finanzinstrument der Kommission zur Finanzierung von Projekten im Kontext der Politik der „nördlichen Dimension“ der Europäischen Union. Diese nach dem EU-Beitritt Finnlands und Schwedens gestartete Initiative soll zur Entwicklung Nordeuropas beitragen, indem ein kohärenterer Ansatz zur Bewältigung der spezifischen Probleme der Region und zur Deckung ihres spezifischen Bedarfs <sup>(7)</sup> formuliert wird. Überdies soll das Programm zur Verringerung der potenziellen Isolation der russischen Enklave Kaliningrad beitragen.

<sup>(1)</sup> Anhang I enthält eine Übersicht über die Fördergebiete.

<sup>(2)</sup> Als Phare-Länder werden in diesem Bericht die Länder bezeichnet, die Mittel aus dem Phare-Programm der Europäischen Union erhalten und eine gemeinsame Grenze mit den vier im Rahmen des Tacis-CBC-Programms geförderten Ländern haben. Dies trifft auf folgende Länder zu: Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Slowakische Republik.

<sup>(3)</sup> Das Tacis-CBC-Programm wird aus dem allgemeinen Tacis-Programm innerhalb einer getrennten Haushaltslinie finanziert.

<sup>(4)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Ausschuss der Regionen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von Tacis, Brüssel, 27.5.1997, KOM(97) 239 endg.

<sup>(5)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1628/94, Artikel 3 und Artikel 5 Absatz 2, sowie Verordnung (EG) Nr. 2760/98, Artikel 3 und Artikel 5 Absatz 3.

<sup>(6)</sup> Das Interreg-Programm wurde im Jahr 1990 von der Kommission mit dem Ziel eingeführt, die Grenzregionen in den Mitgliedstaaten bei der Überwindung ihrer spezifischen Entwicklungsprobleme zu unterstützen. Nach seinem Beitritt zur Europäischen Union wurde Finnland im Rahmen des Programms Interreg II förderfähig und erhielt aus dem Programm Interreg IIA (1995—1999) Mittel im Gesamtbetrag von 34 Millionen Euro für die drei an Russland angrenzenden Regionen (Südostfinnland: 9,6 Millionen Euro, Region Karelien: 13,9 Millionen Euro, Barents-Region: 10,5 Millionen Euro).

<sup>(7)</sup> Die durch die nördliche Dimension abgedeckte Region umfasst folgende Länder: Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, die Russische Föderation und Schweden.

4. Das Tacis-CBC-Programm soll auch einen Beitrag zum Heranführungsprozess in den Phare-Ländern leisten, und zwar insbesondere durch Bereitstellung ergänzender Finanzmittel für die Bewältigung der wachsenden Besorgnisse über die Angemessenheit der Phare/NUS-Grenzen, die in näherer Zukunft Teil der östlichen Außengrenzen der Europäischen Union sein werden. Weiteres Ziel ist die Entwicklung der grenzüberschreitenden Beziehungen.

5. Das Programm umfasst im Wesentlichen drei Formen von Interventionen:

- a) von der Kommission und den nationalen Behörden in den Empfängerländern gemeinsam ausgewählte Projekte zur Verbesserung von Grenzübergangsstellen und damit zusammenhängenden Infrastrukturen im Grenzbereich;
- b) so genannte Großprojekte, deren Finanzrahmen im Allgemeinen zwischen 1 Million Euro und 3 Millionen Euro liegt. In

der Ukraine sowie in Belarus und Moldau spielten die nationalen Behörden auch bei der Entwicklung dieser Projekte häufig eine führende Rolle;

- c) Kleinprojekte mit einem Finanzrahmen von bis zu 200 000 Euro aus Tacis-Mitteln, die von den lokalen und regionalen Behörden ausgewählt und entwickelt werden. Dabei müssen die Begünstigten eine Kofinanzierung in Höhe von mindestens 20 % erbringen.

Anhang 2 enthält eine Übersicht über die Durchführungsverfahren beim Tacis-Programm und Anhang 3 eine Übersicht über die Akteure bei Tacis CBC, Interreg und Phare CBC. Vorrangige Bereiche waren grundsätzlich die Grenzübergangsstellen, die Umwelt und die wirtschaftliche Entwicklung. Aus Tabelle 1 geht hervor, wie sich die Mittel aus dem Tacis-CBC-Programm im Zeitraum 1996—2000 auf die drei Interventionsformen und die verschiedenen Bereiche verteilen.

Tabelle 1

**Verteilung der Tacis-CBC-Mittel (1996—2000)**

	(Mio. EUR)				
	Grenzübergangsstellen	Groß- projekte	Klein- projekte	Insgesamt	%
Grenzübergangsstellen	62,9	—	0,1	63,0	48
Umwelt	—	42,2	2,3	44,5	34
Wirtschaftliche Entwicklung	—	4,8	4,4	9,2	7
Öffentliche Verwaltung und soziale Angelegenheiten	—	0,8	3,6	4,4	3
Sonstiges	—	0,2	1,5	1,7	1
Nicht zugewiesene Mittel	—	—	9,7	9,7	7
Insgesamt	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**Prüfung des Hofes**

6. Das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde im zweiten Halbjahr 2000 geprüft. Ziel dieser Prüfung war es festzustellen, ob das Programm angemessen verwaltet wurde und welche Auswirkungen es rund fünf Jahre nach seinem Anlaufen hatte. In diesem Zusammenhang fanden Belegprüfungen und Gespräche bei den zentralen Kommissionsdienststellen statt. Außerdem gab es Zusammenkünfte mit den begünstigten Behörden und Projektprüfungen in den Empfängerländern. Die Vor-Ort-Prüfungen betrafen 13 von 15 Projekten mit einem Wert von mehr als 1 Million Euro. Ferner wurde eine Stichprobe von 10 aus 46 im Rahmen der Kleinprojektfazilität finanzierten, bereits durchgeführten oder noch in der Durchführung befindlichen Projekten gezogen. In vier angrenzenden Ländern (Estland, Finnland, Ungarn und Polen) fanden ebenfalls Zusammenkünfte mit dem Ziel statt, sich einen Eindruck vom Ausmaß der durch das Programm verursachten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verschaffen.

**RECHTLICHER RAHMEN UND KOORDINIERUNG MIT ANDEREN INSTRUMENTEN****Rechtlicher Rahmen**

7. Grundlage des Tacis-CBC-Programms ist die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 1279/96 des Rates vom 25. Juni 1996 über die Unterstützung der Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei bei ihren Bemühungen um Gesundheit und Neubelebung ihrer Wirtschaft <sup>(1)</sup> im Zeitraum 1996—1999. Diese Verordnung deckt jedoch das gesamte Tacis-Programm ab und bezieht sich nur zu einem sehr geringen Teil auf die grenzüberschreitende

<sup>(1)</sup> ABl. L 165 vom 4.7.1996, S. 1.

Zusammenarbeit <sup>(1)</sup>. Im Fall des Phare-CBC-Programms legte die Kommission dagegen im Jahr 1994, also dem ersten Durchführungsjahr des Programms, in einer gesonderten Kommissionsverordnung einen ausführlichen Rahmen für die Programmierung und Durchführung fest <sup>(2)</sup>. Auch im Rahmen der neuen Verordnung (2000—2006) zur Unterstützung der NUS erfolgten praktisch keinerlei Änderungen in Bezug auf das Tacis-CBC-Programm, abgesehen von der Einführung eines Mehrjahresrichtprogramms (Artikel 3) und dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer Koordination mit dem Phare-Programm und den Strukturfonds (Artikel 14) <sup>(3)</sup>.

8. Ein besonders markanter Unterschied zwischen dem Phare-CBC-Programm und dem Tacis-CBC-Programm besteht darin, dass die Kommission bei letzterem keine Koordinierungsverfahren zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den NUS und den daran angrenzenden Ländern nach dem Vorbild des Phare-CBC-Programms vorgesehen hat. In den gemäß der Phare-CBC-Verordnung eingesetzten gemeinsamen Programmierungs- und Monitoringausschüssen, denen nationale und regionale Vertreter der Phare-Länder und der angrenzenden Mitgliedstaaten angehören, kam es zur Zusammenarbeit zwischen den aneinander angrenzenden Ländern bei der Projektfindung und der Beurteilung und Empfehlung neuer Projekte. Die Kommission hatte in diesen Ausschüssen Beobachterstatus, traf aber die endgültige Entscheidung darüber, welche vom Ausschuss empfohlenen Projekte tatsächlich finanziert wurden. Die Einsetzung gemeinsamer Programmierungs- und Monitoringausschüsse beim Tacis-CBC-Programm hätte zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen können, und zwar sowohl bei spezifischen Projekten als auch beim Ausbau bilateraler Beziehungen zwischen den jeweils betroffenen Ländern, auch auf regionaler Ebene.

9. Anders als beim Phare-CBC-Programm verlangte die Kommission auch nicht, dass die Behörden diesseits und jenseits der Grenze eine Entwicklungsanalyse und -strategie für die begünstigte Grenzregion ausarbeiten. Es wurde auch kein von den Ländern beiderseits der Grenze zu unterzeichnendes jährliches Einverständnisprotokoll über die zu finanzierenden Projekte erstellt. Somit gab es kein Verfahren, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Nachbarstaaten über die im Rahmen des Tacis-CBC-Programms zu finanzierenden Projekte informiert waren, obwohl dies eine Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist.

### **Fehlende Finanzierungen aus dem Phare-Programm**

10. Eine grundlegende Schwierigkeit beim Tacis-CBC-Programm bestand darin, dass in den angrenzenden Phare-Ländern — außer im Bereich der Grenzübergangsstellen (insbesondere in Polen) —

nicht genügend Mittel zur Entwicklung gemeinsamer oder zumindest anknüpfender Projekte bereitgestellt wurden. Da die regionalen Behörden in den betroffenen Phare-Grenzregionen im Allgemeinen nur über sehr begrenzte eigene Finanzmittel verfügten, wäre es sinnvoll gewesen, aus dem Phare-Programm entsprechende Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Phare-CBC-Programm war ursprünglich jedoch auf die Grenzen zwischen den Phare-Ländern und den Ländern der Europäischen Union begrenzt. Im Jahr 1999 wurden zwar auch die Grenzregionen zwischen aneinander angrenzenden Phare-Ländern förderfähig, doch betraf das Programm weiterhin nicht die Grenzen zwischen den Phare-Ländern und den NUS, obwohl die Kluft zwischen dem Lebensstandard in den westlichen und den östlichen Grenzregionen bestimmter Phare-Länder (beispielsweise Ungarn, Polen und Slowakische Republik) immer größer wurde.

11. Im Jahr 1996 wurde das Phare-CREDO-Programm gestartet, mit dem in erster Linie grenzüberschreitende Projekte in den Grenzregionen zwischen den Phare-Ländern gefördert werden sollten, dass aber auch Mittel für die Grenzregionen zwischen den Phare-Ländern und den NUS vorsah. Grundsätzlich hätte es eine gemeinsame Anwendung dieses Programms und des Tacis-CBC-Programms geben können. Von den ursprünglich für den Zeitraum 1996—1999 im Rahmen dieses Programms vorgesehenen 102 Millionen Euro wurden aber nur 11,7 Millionen Euro in Form von Aufträgen vergeben. Davon entfielen lediglich 1,4 Millionen Euro auf 23 Projekte an den Phare/NUS-Grenzen (was einer durchschnittlichen Mittelzuweisung von etwa 60 000 Euro entspricht); bei keinem dieser Projekte gab es eine direkte Verknüpfung mit den Tacis-CBC-Projekten.

12. Im Jahr 1998 schuf das Europäische Parlament eine neue Haushaltslinie mit dem Titel „Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion“ zur Finanzierung von Projekten in Nordwestrussland, den Baltischen Staaten und Polen. Ab 1999 wurden für diesen Zweck alljährlich Mittel in Höhe von rund 10 Millionen Euro aus dem Tacis- und dem Phare-Programm zur Verfügung gestellt <sup>(4)</sup>. Ursprüngliches Ziel war die Erhöhung der Flexibilität bei den Maßnahmen zugunsten Russlands und die Förderung eines gemeinsamen Ansatzes im Rahmen von Interreg, Phare und Tacis bei diesen Maßnahmen. Das Programm deckte sich aber weitgehend mit dem Tacis-CBC-Programm.

13. Ganz generell stellt die Tatsache, dass die Hilfe für die Tacis- und die Phare-Länder durch zwei getrennte Verordnungen geregelt wird, ein großes und noch dazu unnötiges Hindernis für die wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Auch wenn außer Frage steht, dass die Hauptprogramme Tacis und Phare durch zwei getrennte Verordnungen zu regeln sind, damit unterschieden werden kann zwischen den Ländern der ehemaligen Sowjetunion (Tacis-Verordnung) und den ehemals kommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas (Phare-Verordnung), besteht das eigentliche Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit doch darin, die negativen Auswirkungen dieser Trennung zu mildern. Daher wäre es sinnvoll, für die gemeinsamen Grenzregionen der Tacis- und Phare-Länder eine neue Verordnung und eine eigene Haushaltslinie zu schaffen.

14. Eine engere Zusammenarbeit wurde auch behindert durch die weitgehend auf Ad-hoc-Basis erfolgende und unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Phare- und Tacis-Dienststellen innerhalb der Kommission.

<sup>(1)</sup> Hinweise auf das Tacis-CBC-Programm sind im Wesentlichen auf Artikel 3 Absatz 10 und Anhang IV Absatz 1 beschränkt.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1628/94 der Kommission vom 4. Juli 1994 über die Durchführung eines Programms über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Ländern in Mittel- und Osteuropa und Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Aktion Phare, ABl. L 171 vom 6.7.1994, S. 14.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien, ABl. L 12 vom 18.1.2000, S. 1.

<sup>(4)</sup> Im Jahr 1998 wurden innerhalb dieser Haushaltslinie keine Finanzmittel bereitgestellt.

**Koordinierung mit Interreg**

15. Im Rahmen des Interreg-Programms stellte die Europäische Union Mittel für die finnische Grenzregion zu Russland bereit. Aus den nachstehend beschriebenen Gründen war es jedoch schwierig, miteinander verknüpfte Projekte aus dem Tacis-CBC-Programm und dem Interreg-Programm durchzuführen:

- a) Bei den in Finnland durchgeführten Interreg-Projekten handelt es sich größtenteils um relativ kleine Projekte (bei denen der EU-Beitrag im Allgemeinen zwischen 200 000 und 250 000 Euro liegt). Das bedeutet, dass die Kofinanzierung gemeinsamer Projekte aus dem Tacis-CBC-Programm normalerweise im Rahmen der Kleinprojektfazilität mit einer finanziellen Obergrenze von 250 000 Euro pro Vorhaben erfolgen müsste, für die jedoch nur rund 15 % der Tacis-Mittel bereitgestellt wurden.
- b) Die Zeitpläne für die Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen im Rahmen von Interreg und Tacis CBC sind nicht aufeinander abgestimmt, was die Planung gemeinsamer Projekte erschwert.
- c) Für die Interreg-Mittel gibt es eine Mehrjahresprogrammierung, während die Tacis-CBC-Mittel auf Jahresbasis zugewiesen werden.
- d) Die Interreg-Mittel und die Tacis-CBC-Mittel können nur innerhalb des Gebiets des begünstigten Lands verwendet werden, aber nicht jenseits der Grenze, was die Möglichkeiten für gemeinsame Projekte deutlich verringert.
- e) Die Auswahl der Interreg-Projekte erfolgt auf regionaler Ebene, und zwar durch die begünstigten Gebiete in Finnland, im Allgemeinen nach Absprache mit den Behörden in den angrenzenden Regionen Russlands; im Fall der Tacis-CBC-Projekte werden die Finanzierungsbeschlüsse dagegen von den zentralen Kommissionsdienststellen getroffen <sup>(1)</sup>.

16. Bis zum Jahr 2000 gab es keinen systematischen Austausch zwischen den für Tacis CBC und den innerhalb der Generaldirektion Regionalpolitik für Interreg zuständigen Kommissionsdienststellen zwecks besserer Koordinierung beider Instrumente. Erst seit Ende 2000 bemühten sich die betroffenen Dienststellen verstärkt um eine Abstimmung zur Gewährleistung des Zusammenwirkens beider Instrumente.

<sup>(1)</sup> Aus diesem Grund haben die Regionalbehörden in Russland größeren Einfluss auf die Auswahl von Interreg-Projekten als auf die Auswahl von Tacis-CBC-Projekten.

**FINANZPLANUNG UND PROGRAMMIERUNG IM RAHMEN VON TACIS CBC****Gesamtbetrag des Finanzrahmens**

17. Für das Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde im Jahr 1996 ein jährlicher Finanzrahmen in Höhe von 30 Millionen Euro festgesetzt. Es ließ sich nicht feststellen, auf welcher Grundlage dieser Betrag festgesetzt wurde. Während der ersten drei Programmjahre änderte sich dieser Finanzrahmen nicht, im Jahr 1999 wurde er aber auf 20 Millionen Euro herabgesetzt und im Jahr 2000 auf 22,5 Millionen Euro. Diese Mittelkürzung stand im Einklang mit der allgemeinen Verringerung der Tacis-Mittel, ungeachtet der wachsenden Bedeutung der Fragen im Zusammenhang mit der in näherer Zukunft bevorstehenden Entstehung einer neuen Ostgrenze der Europäischen Union, der Entwicklung der Politik der nördlichen Dimension und der besonderen Lage Kaliningrads.

18. Ebenfalls unberücksichtigt bei der Festsetzung des Finanzrahmens blieb die Tatsache, dass während der ersten zwei Programmjahre eine beträchtliche Anzahl von Projektanträgen eingereicht wurde. Zwar liegen der Kommission keine genauen Statistiken über die Anzahl der Anträge für Großprojekte vor, doch lässt sich aus den allgemeinen Informationen schließen, dass die Anzahl der Projektanträge ab 1998 deutlich zurückging.

19. Die Empfängerländer begründeten diesen Rückgang der Projektanträge damit, dass die lokalen Behörden zu der Ansicht gelangten, wegen der begrenzten Verfügbarkeit von Mitteln für Großprojekte (mit Ausnahme der in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallenden Grenzübergangseinrichtungen) bestünden nur geringe Aussichten auf Finanzierung eines Großprojekts, weshalb es sich nicht lohne, Mittel für die Projektplanung auszugeben. Tatsächlich können wegen der begrenzten Mittelausstattung des Tacis-CBC-Programms durchschnittlich nur ein oder höchstens zwei Großprojekte jährlich pro Land durchgeführt werden. Angesichts der begrenzten Finanzmittel gab es in Russland in den Jahren 1999 und 2000 keinerlei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Großprojekte <sup>(2)</sup>.

20. Im Bereich der Kleinprojektfazilität existieren vollständige Statistiken über die Anzahl der Projektanträge, die zeigen, dass der Finanzierungsbedarf wesentlich höher war als die im Zeitraum 1996—1998 für das Programm bereitgestellten Mittel (siehe *Tabelle 2*). Der Gesamtwert der vom Projektauswahlausschuss der Kommission zur Finanzierung „empfohlener“ Projekte überstieg die tatsächlich verfügbaren Mittel um 68 %.

<sup>(2)</sup> Sämtliche im Jahr 2000 für Russland bereitgestellten Kommissionsmittel wurden für die Abwasseraufbereitungsanlage in Sortlava zur Verfügung gestellt (4,5 Millionen Euro). Die Mittel für dieses ursprünglich aus Mitteln des Haushaltsplans 1996 zu finanzierende Projekt waren annulliert worden, da die Durchführung nicht voranschritt (siehe Ziffer 44).

Tabelle 2

**Anzahl und Wert der Projektvorschläge im Rahmen der Kleinprojektfazilität**

Haushalts- jahr	Eingereichte Projektvorschläge		Empfohlene Projekte		Genehmigte Projekte	
	Anzahl	Wert (Mio. EUR)	Anzahl	Wert <sup>(1)</sup> (Mio. EUR)	Anzahl	Wert (Mio. EUR)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Insgesamt	345	55,0	128	19,3	72	11,5

<sup>(1)</sup> Hierbei handelt es sich um eine Schätzung auf der Grundlage eines durchschnittlichen Projektumfangs von 150 000 Euro.  
Quelle: Europäische Kommission.

21. Unabhängig von der Begrenztheit der verfügbaren Finanzmittel hatte die höhere Wahrscheinlichkeit, finanzielle Unterstützung für ein Kleinprojekt als für ein Großprojekt zu erhalten, zur Folge, dass besonders die lokalen und regionalen Behörden sehr an der Einreichung von Projektvorschlägen interessiert waren. In Bezug auf die Programmbeteiligung der Behörden der Empfängerländer, und zwar insbesondere der regionalen und lokalen Behörden, war die Kleinprojektfazilität wesentlich erfolgreicher als der die Großprojekte betreffende Programmbestandteil.

**Verzögerungen bei der Mittelzuweisung für Kleinprojekte**

22. Da die Mittel für die Kleinprojektfazilität auf Jahresbasis zugewiesen werden, wäre es logisch, wenn ein systematischer Jahreszyklus für die Projektvorbereitung, -vorlage und -genehmigung geschaffen worden wäre, was die Arbeit der Kommission und der Behörden in den Empfängerländern erleichtert hätte. In der Praxis kam es aber zu erheblichen Verzögerungen bei der Programmierung der Kleinprojektfazilität. So wurden die Projekte für das Haushaltsjahr 1996 erst 1998 ausgewählt. Diese Verzögerungen lassen sich zum Teil damit erklären, dass die Durchführungsverfahren erst noch geschaffen werden mussten, und tatsächlich verbesserte sich die Situation im Haushaltsjahr 1997. Die Kommission war aber für erhebliche Verzögerungen im Haushaltsjahr 1998 verantwortlich, die auf die Neuorganisation der Kommissionsdienststellen zurückzuführen waren. Aufgrund dieser Verzögerungen wurden die Projekte erst im Oktober 2000 ausgewählt, wodurch sich der gerade erst erfolgreich in Gang gesetzte Programmimpuls verlangsamte und das Vertrauen der Empfängerländer in das Programm geschwächt wurde. Zu den Verzögerungen kam es, weil die für die Auftragsvergabe im Bereich Außenhilfen zuständige neue Generaldirektion der Kommission den Auswahlprozess blockierte, bis für alle Außenhilfsprogramme allgemeine Leitlinien für diese Art von Zuschüssen erlassen worden waren.

**Projektmanagementkapazitäten der regionalen und lokalen Behörden**

23. Obwohl die regionalen und lokalen Kapazitäten im Bereich der Projektfindung und -entwicklung nach Ansicht der Kommission Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist <sup>(1)</sup>, wurden erst im zweiten

Programmjahr Mittel für diesen Bereich bereitgestellt (1997 — Initiative zum Aufbau der regionalen Kapazität: 675 000 Euro). Weil sich die Kommission nicht für ein Verfahren zur Vergabe der betreffenden Aufträge entscheiden konnte, wurde mit der Umsetzung dieser Initiative überdies erst im April 2000 begonnen.

24. Ein weiterer positiver Aspekt der Kleinprojektfazilität besteht darin, dass es für viele lokale und regionale Behörden einfacher ist, den Zuschuss in Höhe von maximal 200 000 Euro zu verwalten als Großprojekte (1—3 Millionen Euro). Die Durchführung so genannter Großprojekte ist für die lokalen und regionalen Behörden manchmal schwierig, und zwar nicht nur wegen der Projektgröße, sondern auch wegen des damit verbunden hohen Grades an technischer Hilfe. Bei den Großprojekten entfielen durchschnittlich 1,3 Millionen Euro auf die technische Hilfe (etwa 80 %) und 0,35 Millionen Euro auf Ausrüstung (etwa 20 %). Angesichts der Aufnahmefähigkeit und des tatsächlichen Bedarfs der regionalen Behörden hätten diese häufig die Finanzierung von Infrastrukturen bevorzugt. Obwohl es möglich gewesen wäre, kleine Infrastrukturen <sup>(2)</sup> aus dem Programm zu finanzieren, beschränkte sich die Kommission bei der Förderung von Infrastrukturen im Allgemeinen auf die Grenzübergangsstellen (siehe auch Ziffer 44).

25. Bei der Vorbereitung von Großprojekten profitierten die Regionalbehörden in Russland häufig von der guten Zusammenarbeit mit den finnischen Regionalbehörden und finnischen Beraterbüros. In der Ukraine und in Moldau spielten die nationalen Ministerien häufig eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung der Projektanträge, was in einigen Fällen auf die mangelnden Fähigkeiten der Regionalbehörden zurückzuführen war.

**DURCHFÜHRUNG VON TACIS CBC****Finanzielle Durchführung**

26. Tabelle 3 enthält eine Übersicht über die finanzielle Durchführung des Programms zum 31. Dezember 2000.

<sup>(1)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Ausschuss der Regionen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von Tacis, Brüssel, 27.5.1997, KOM(97) 239 endg.

<sup>(2)</sup> In der Verordnung (EG) Nr. 1279/96 heißt es in Erwägungsgrund 10: „Um den dringenden Bedarf der Neuen Unabhängigen Staaten und der Mongolei in der gegenwärtigen Phase der Umgestaltung ihrer Wirtschaft in angemessener Weise zu decken, muss ein begrenzter Teil der Mittel für kleine Infrastrukturprojekte im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verwendet werden können.“



Tabelle 3

**Finanzielle Durchführung des Tacis-CBC-Programms  
(1996—2000)**

	(Mio. EUR)		
	Mittelbindungen	Aufträge	Zahlungen
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Insgesamt	132,5	88,2	37,7

27. Die Programmdurchführung war allgemein langsam, insbesondere beim wichtigsten Programmbestandteil, der Verbesserung der Grenzübergangsstellen. In den nachfolgenden Absätzen werden die Hauptgründe für diese Situation analysiert. Wegen Problemen bei der Durchführung mussten Ende 1999, d. h. bei Ablauf der Frist für die Vergabe der aus dem Haushaltsplan 1996 bereitgestellten Mittel in Form von Aufträgen, Mittelbindungen in Höhe von 6,3 Millionen Euro (21 % der Mittelbindungen) aufgehoben werden.

28. Tatsächlich hätten noch mehr Mittelbindungen aufgehoben werden müssen, da ein weiterer, aus dem Haushaltsplan 1996 für Dienstleistungs- und Lieferaufträge im Zusammenhang mit Grenzübergangsstellen bereitgestellter Betrag in Höhe von 2,6 Millionen Euro bis zum 31. Dezember 1999 nicht zu Aufträgen geführt hatte. Da die Kommission die Bewirtschaftung dieser Mittel jedoch an eine von einer Beraterfirma verwaltete, so genannte Überwachungseinheit für das Programm über Grenzübergangsstellen („Programme Supervision Unit“, PSU) übertragen hatte, betrachtete sie diese Mittel als endgültig in Form von Aufträgen vergeben.

29. Die Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Zahlungen im Rahmen des Tacis-CBC-Programms ergab keine wesentlichen Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsfehler.

**Bauaufträge****Ausschreibungen über Bauaufträge**

30. Beim Programm zur Verbesserung von Grenzübergangsstellen kam es in der Ukraine sowie in Belarus und Moldau zu erheblichen Verzögerungen, da es äußerst schwierig war, Angebote innerhalb des vorgesehenen Finanzrahmens der Aufträge zu erhalten. Alle drei im Jahr 1999 im Zusammenhang mit Grenzübergangsstellen durchgeführten Ausschreibungen<sup>(1)</sup> mussten wiederholt werden, weil jeweils nur ein Angebot mit durchschnittlich doppelt so hohen Kosten wie im Finanzrahmen vorgesehen eingegangen war. Hauptursache dafür war die

<sup>(1)</sup> Kamenny Log (Belarus), Chop (Ukraine), Leushen (Moldau).

Unterschätzung des voraussichtlichen Umfangs der Kosten, und zwar insbesondere der Kosten für die Deckung des von den ausländischen Unternehmen bei Arbeiten in den betreffenden Ländern angenommenen Risikos<sup>(2)</sup>, durch die für die Vorbereitung der Ausschreibung zuständige Beraterfirma. Andererseits machten die von der Kommission im Hinblick auf die Gewährleistung der finanziellen Lebensfähigkeit der Unternehmen festgelegten Anforderungen es für Vertragsnehmer aus den NUS schwierig, annehmbare Angebote einzureichen.

**Mehrwertsteuer- und Zollbefreiungen**

31. Im Bereich der Bauaufträge bestand ein Hauptproblem darin, die Zustimmung der begünstigten Behörden zu den Mehrwertsteuerbefreiungen für lokale Auftragnehmer zu erhalten. Obwohl das von den Empfängerländern und der Kommission für den Bereich der Grenzübergangsstellen unterzeichnete Einverständnisprotokoll entsprechende Befreiungen vorsah, war es für die Kommission schwierig, diese Bedingung in der Praxis durchzusetzen. Aufgrund dieser Probleme hatten sich bis Ende 2000 Anträge im Gesamtbetrag von fast 2 Millionen Euro von in Russland und der Ukraine tätigen Auftragnehmern gesammelt.

**Rolle der Behörden in den Empfängerländern**

32. Auch in anderer Hinsicht trugen die Projektbegünstigten nicht immer zu einer reibungslosen Programmdurchführung bei. So verzögerte sich insbesondere in Svetogorsk (Russland) und Jagodin (Ukraine) die für die Gestaltung der Grenzübergangsstellen erforderliche Genehmigung. Grundsätzlich wurde die Beschlussfassung dadurch erschwert, dass in den NUS neun verschiedene Stellen an der Beschlussfassung im Zusammenhang mit den Grenzübergangsstellen beteiligt waren<sup>(3)</sup>. Offizielle Begünstigte des Projekts zur Verbesserung der Grenzübergangsstellen waren die Zollbehörden, doch behinderte die erforderliche Koordination zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Zollbehörden eine rasche Durchführung. Außerdem bestanden häufig Unklarheiten über die Rolle der lokalen Regierungsbehörden in Bezug auf in ihrem Gebiet liegende Grenzübergangsstellen.

**Lieferaufträge**

33. Auf die Finanzierung der Ausrüstung entfallen durchschnittlich 15—25 % der für Tacis-CBC-Projekte getätigten Ausgaben. Bei etwa der Hälfte der geprüften, bereits abgeschlossenen oder kurz vor dem Abschluss stehenden Großprojekte hatte sich die Lieferung der Ausrüstung verzögert. Diese Verzögerungen waren auf die langwierigen Vergabeverfahren der Kommission zurückzuführen sowie auf die von den Begünstigten für die Erteilung ihrer Zustimmung zu den Ausrüstungslisten benötigte Zeit und auf Probleme bei der Zollabfertigung in den Empfängerländern. Aus diesen Gründen traf die Ausrüstung in einigen Fällen erst kurz vor dem vorgesehenen Projektabschluss oder sogar erst danach ein.

<sup>(2)</sup> Im Fall Russlands ergaben sich weniger Probleme, da die finnischen Unternehmen aufgrund der geografischen Nähe nicht so große logistische Probleme hatten.

<sup>(3)</sup> Dagegen waren etwa in Finnland nur zwei Dienste für die Grenzübergangsstellen zuständig.

### **Kleinprojektfazilität**

34. Obwohl man erwarten könnte, dass bei der Kleinprojektfazilität einfachere und flexiblere Verfahren Anwendung finden als bei den Großprojekten, war dies in der Praxis nicht der Fall. Das Funktionieren der Kleinprojektfazilität wurde beeinträchtigt durch eine schwerfällige Struktur und die Tatsache, dass die Verwaltung zu großen Teilen weit entfernt von den begünstigten Regionen erfolgt, obwohl das Instrument besonders auf die lokale und regionale Ebene abzielt.

35. Da die Kommission nur über begrenzte eigene Personalressourcen zur Verwaltung des Programms verfügte, beauftragte sie eine Managementagentur mit Sitz in Dänemark mit einem Großteil der laufenden Verwaltungsgeschäfte. Obwohl diese Agentur örtliche Büros in St. Petersburg (Russland) und Lvov (Ukraine) einrichtete, mussten die meisten Entscheidungen bei ihrer Zentrale in Dänemark getroffen und von den Kommissionsdienststellen in Brüssel genehmigt werden. Der Input der Kommissionsdelegationen bei der Kleinprojektfazilität war nur sehr gering, obwohl die Kommission die Verwaltung dieses Instruments wegen seines regionalen Schwerpunkts verstärkt in die Empfängerländer verlagern sollte. Wegen der langwierigen Vergabe- und Zahlungsverfahren war es für die Begünstigten schwierig, die Projekte innerhalb der Frist von 18 Monaten abzuwickeln, auf der die Kommission bestanden hatte.

### **AUSWIRKUNGEN DES TACIS-CBC-PROGRAMMS**

#### **Grenzübergangsstellen**

36. Etwa die Hälfte der im Zeitraum 1996—2000 aus dem Tacis-CBC-Programm bereitgestellten Mittel entfiel auf die Verbesserung der Grenzübergangsstellen. Mit den Bauarbeiten wurde aber erst im Jahr 2000 begonnen, so dass es fünf Jahre nach dem Start des Tacis-CBC-Programms noch keinerlei spürbare Auswirkungen in diesem Bereich gab.

37. Die Grenzübergangsstellen sind ein besonders anschauliches Beispiel dafür, dass es wünschenswert wäre, entweder die Region beiderseits der Grenze aus einem einzigen Finanzinstrument zu fördern oder zumindest eine angemessene Koordinierung zwischen den Phare- und Tacis-Instrumenten sicherzustellen. Die Kommission entwickelte jedoch keine Strategie für die Verbesserung der Grenzübergangsstellen an den Phare/NUS-Grenzen. Die erste größere, aus dem Phare-Programm finanzierte Initiative zur Verbesserung der Grenzübergangsstellen an den Phare/NUS-Grenzen wurde im Jahr 1993 gestartet, allerdings ohne ergänzende Initiative aus dem Tacis-Programm. Da nur die Grenzübergangseinrichtungen aufseiten der Phare-Länder verbessert wurden, ohne dass es parallel dazu entsprechende Verbesserungen in den Tacis-Ländern gab, bestanden die Engpässe fort.

38. Erster Schritt im Rahmen des Tacis-Programms zur Verbesserung der Grenzübergangsstellen war im Jahr 1996 die Durchführung einer Bewertungsstudie zu 42 Grenzübergangsstellen in den förderfähigen Grenzregionen. Diese Studie bildete eine angemessene Grundlage für die Entwicklung einer mittelfristigen Strategie für die Verbesserung der Grenzübergangsstellen. Andererseits hatte eine 1995 durchgeführte, aus dem Phare-Programm

finanzierte Studie zu Engpässen an den Grenzübergangsstellen<sup>(1)</sup> bereits ergeben, dass die Notwendigkeit der Unterstützung bei zwei Grenzübergangsstellen an den MOEL/NUS-Grenzen mit den längsten durchschnittlichen Wartezeiten in ganz Mittel- und Osteuropa besonders dringend war: Zahony-Chop (Ungarn/Ukraine: 28 Stunden Wartezeit) und Kukuryki-Kozlovitchi<sup>(2)</sup> (Polen/Belarus: 24 Stunden Wartezeit, die sich gelegentlich sogar auf fünf Tage verlängern kann). Daher wäre es wünschenswert gewesen, prioritär Mittel für diese beiden Grenzübergangsstellen bereitzustellen und anschließend den weiteren Maßnahmenbedarf durch eine Bewertungsstudie zu ermitteln.

39. Mit den Arbeiten in Chop wurde erst im Oktober 2000 begonnen. Schwerwiegender war jedoch, dass es bis Ende 2000 keinerlei Tacis-Infrastrukturinvestitionen in Kozlovitchi gab, der mit Abstand am stärksten frequentierten Grenzübergangsstelle zwischen den MOEL und den NUS, die im Jahr 1996 von 359 028 Lastwagen passiert wurde.

40. Die beiden einzigen Grenzübergangsstellenprojekte, bei denen die Bauarbeiten Ende 2000 fast abgeschlossen waren, befanden sich an der russisch-finnischen Grenze zwischen Salla und Kellosekä, 50 km nördlich des nördlichen Polarkreises (4,4 Millionen Euro) und zwischen Svetogorsk und Imatra (6,8 Millionen Euro). Das Salla-Projekt soll zur Entwicklung der nördlichen Barents-Region beitragen und die für die Überwindung der Langstrecke erforderliche Reisezeit um durchschnittlich zwei bis vier Stunden verkürzen. Zumindest kurzfristig werden aber nur relativ begrenzte Auswirkungen des Projekts erwartet, da die Grenzübergangsstelle 1996 nur von 1 727 Lastwagen benutzt wurde, also nur etwa 0,5 % der beim Grenzübergang zwischen Kukuryki und Kozlovitchi registrierten Zahl. In der Durchführbarkeitsstudie zu dem Projekt wurde davon ausgegangen, dass die Anzahl der die betreffende Grenzübergangsstelle passierenden Lastwagen nach der Modernisierung ansteigen würde, im Jahr 2000 aber immer noch nur bei rund 5 000 Lastwagen jährlich liegen würde.

41. Unter dem Aspekt des Verkehrsaufkommens wesentlich eher gerechtfertigt war das Projekt an der Grenzübergangsstelle zwischen Svetogorsk und Imatra (26 000 Lastwagen und 283 000 Pkw im Jahr 1996), doch bestand die Gefahr, dass der schlechte Zustand der Straße von Svetogorsk nach Vyborg (55 km) auch nach Abschluss der Modernisierungsarbeiten an der Grenzübergangsstelle zu Engpässen führen könnte.

42. Die Auswirkungen der Kommissionsmaßnahmen zugunsten von Grenzübergangsstellen wurden verstärkt durch den integrierten Ansatz, der neben dem wichtigsten Programmbestandteil, nämlich der Finanzierung von Bauarbeiten, auch die Finanzierung von Fortbildungsmaßnahmen und Ausrüstung umfasste. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn die erstellten Durchführbarkeitsstudien Schätzungen enthalten hätten, inwieweit die Verzögerungen an den Grenzen auf Infrastrukturprobleme zurückzuführen waren und inwieweit auf ineffiziente Verfahren, damit die Finanzierung unnötiger Infrastrukturen vermieden wird. Auch

<sup>(1)</sup> „Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks“ (Studie über die Grenzen in Mitteleuropa. Bericht über die Ermittlung bedeutender Engpässe an den Grenzen), Juli 1995.

<sup>(2)</sup> Zahony-Chop liegt auf dem paneuropäischen Korridor Nr. 5, der die Linie Triest—Budapest—Kiew umfasst, während Kukuryki-Kozlovitchi, d. h. der Grenzübergangspunkt für Lastwagen an der Grenze zwischen Terespol und Brest, im paneuropäischen Korridor Nr. 2 liegt, der die Linie Berlin—Warschau—Moskau umfasst.

die Frage, inwieweit unangemessene Vorschriften des sekundären Rechts die Verbesserung der Verfahren verhindern, wurde erst seit einer im Jahr 2000 von der Kommission zu diesem Thema durchgeführten Studie angemessen berücksichtigt. Ganz allgemein können bestimmte Probleme, wie die nach wie vor niedrige Bezahlung der Zollbeamten und die weit verbreitete Korruption, nicht durch das Tacis-CBC-Programm gelöst werden, obwohl sie seine Auswirkungen zweifellos schmälern.

### **Grenzmanagement**

43. Nur begrenzte Auswirkungen hatte das Tacis-CBC-Programm auf den Bereich der Sicherheit des Grenzmanagements. Dies ist teilweise Ausdruck für das Fehlen einer klaren Kommissionsstrategie im Hinblick auf die wegen Empfindlichkeiten in Fragen des Grenzmanagements erschwerte Zusammenarbeit mit den Behörden in den Empfängerländern, insbesondere in Russland und Belarus. Im Rahmen der Programme über grenzüberschreitende Zusammenarbeit für 1996 und 1997 stellte die Kommission insgesamt 3 Millionen Euro für diesen Aspekt zur Verfügung, doch wurde eine im Jahr 1997 von der Kommission zwecks Projektfindung in Auftrag gegebene Studie abgebrochen, obwohl es in den ersten Schlussfolgerungen dieser Studie hieß, dass die Bemühungen um Verbesserung des Grenzmanagements diesseits der Grenze (Phare) nicht ausreichen, sofern sie nicht durch entsprechende Bemühungen jenseits der Grenze (Tacis) ergänzt werden.

### **Umwelt**

44. Etwa ein Drittel der aus dem Tacis-CBC-Programm bereitgestellten Mittel entfiel auf Umweltprojekte. Die Tacis-Inputs konzentrierten sich in erster Linie auf die technische Hilfe und in geringerem Umfang auf die Bereitstellung von Ausrüstung. Die in der Tacis-Verordnung vorgesehene Möglichkeit zur Finanzierung von Infrastrukturen im Rahmen des CBC-Programms wurde nur wenig genutzt (siehe auch Ziffer 24). Wichtigstes Umwelt-Infrastrukturprojekt, für das Mittel gebunden wurden, war eine Abwasseraufbereitungsanlage in Sortavala in Karelrien nahe der finnischen Grenze. Die 1996 getätigte Mittelbindung in Höhe von 2,2 Millionen Euro musste jedoch später aufgehoben werden, da die Mittel u. a. wegen Schwachstellen bei der Projektkonzeption bis zum Ablauf der Frist für das Programmende nicht zu Aufträgen geführt hatten. Aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2000 wurden Mittelbindungen in Höhe von 4,5 Millionen Euro für einen Neustart des Projekts getätigt, wobei die Mittelerrhöhung in erster Linie auf die bessere Definition der Projektbedingungen zurückzuführen ist.

45. Ferner wurden Studien zur Beurteilung der Wasserqualität der Flüsse Bug, Latorica und Uzh in der West-Ukraine (1,98 Millionen Euro) sowie im Flussbecken des Prut in Moldau (1996: 2,49 Millionen Euro) und zur Entwicklung einer Überwachungsstrategie durchgeführt, wobei jedoch der Notwendigkeit einer Weiterverfolgung der Projekte in Form von Investitionen zur Verbesserung der Wasserqualität nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. So beinhaltet das Projekt für die Ukraine keine Definition der zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung erforderlichen Maßnahmen (z. B. Abwasseraufbereitungsanlagen). Die Studie zum Fluss Prut bestätigte das Vorhandensein von durch die Wasserbenutzung und Hygieneprobleme verursachten ernsthaften Gesundheitsproblemen und enthielt Vorschläge für Investitionsprojekte zur Überwindung dieser Probleme. Noch bevor

die Empfehlungen für das erste Projekt zur Verfügung standen, wurde jedoch eine weitere Studie zu dem Flussbecken aus dem CBC-Programm in Auftrag gegeben (1998: 1,27 Millionen Euro), die sich zum Teil auf dasselbe geografische Gebiet bezog wie das erste Projekt. Diese zweite Studie ist als verfrüht zu betrachten, da es angesichts der durch die Benutzung des verschmutzten Wassers verursachten ernsthaften Gesundheitsprobleme in Moldau fragwürdig erscheint, die Mittel für die Finanzierung einer weiteren Studie auszugeben, statt für Infrastrukturinvestitionen. Beide Projekte zum Fluss Prut hätten größere Auswirkungen haben können, wenn Mittel für die Zusammenarbeit mit Rumänien bereitgestellt worden wären.

46. Eines der wichtigsten aus dem Tacis-CBC-Programm finanzierten Projekte war die Sonderabfall-Beseitigungsanlage in Krasny Bor in der Nähe von St. Petersburg (1996: 1,4 Millionen Euro), die von der Helsinki-Kommission zur Ostsee („Helsinki Commission on the Baltic Sea“) als eines der dringendsten Umweltprobleme eingestuft worden war, das nicht nur eine Gefahr für die umliegende Region darstellt, sondern auch für die Ostsee selbst. Das Projekt bedeutete jedoch nur einen bescheidenen Fortschritt gegenüber früheren Studien und hatte nur geringfügige Auswirkungen. Die vorgeschlagene Lösung, wonach die Kosten für die Kapazitätssteigerung der Verbrennungsanlage durch Ankauf einer Secondhand-Verbrennungsanlage niedrig gehalten werden sollten, war unrealistisch. Schwerwiegender war jedoch, dass das Projekt keinerlei Lösungsvorschläge dazu enthielt, wie sichergestellt werden kann, dass gefährlicher Sonderabfall auch tatsächlich bei der offiziellen Abfallbeseitigungsanlage in Krasny Bor abgeliefert und nicht illegal versenkt wird.

47. Aus dem Tacis-CBC-Programm wurden auch eine Reihe von Umweltprojekten zur Förderung des umweltfreundlichen Tourismus finanziert, die Einkommensverbesserungen für die Bevölkerung in den Grenzregionen bewirken sollen. Die aus dem Tacis-Programm finanzierte technische Hilfe ermöglichte zwar die Vermittlung von wichtigem Know-how im Umgang mit den Umweltdimensionen der Projekte, doch hatten die Projekte nur sehr begrenzte Auswirkungen im Bereich des umweltfreundlichen Tourismus.

48. In einem Umweltbereich konnten jedoch sowohl lokale Finanzmittel als auch Darlehen anderer Geldgeber mobilisiert werden, nämlich bei zwei Projekten zum Abbau schädlicher Emissionen. Eines dieser Projekte umfasste zwei Pilotinvestitionen in der Republik Karelrien, bei denen es darum ging, fossile Energie durch Holzchips zu ersetzen (1997: 2,3 Millionen Euro). Das zweite Projekt betraf Energieeinsparungen in der in sich geschlossenen Militärstadt Sneznogorsk in der Nähe von Murmansk (1997: 2,7 Millionen Euro). Obwohl die grenzüberschreitenden Auswirkungen des Emissionsrückgangs nur sehr begrenzt waren, führten die Projekte offensichtlich zu spürbaren und potenziell wiederholbaren Ergebnissen in Form von Öleinsparungen.

49. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde davon ausgegangen, dass es bei beiden Projekten eine teilweise Kofinanzierung des Investitionsteils durch die „Nordic Environmental Finance Corporation“ (NEFCO) geben würde. Die Kommission und die NEFCO sollten eine stärkere Zusammenarbeit in der Programmierungs- und Vorbereitungsphase der Vorhaben anstreben, damit weitere Kofinanzierungsmöglichkeiten bei Umweltinvestitionen ermittelt werden können.

## **Wirtschaftliche Entwicklung**

50. Obwohl eines der grundlegenden Ziele des Tacis-CBC-Programms die Erhöhung des Lebensstandards in den Grenzregionen der Empfängerländer war, gab es nur sehr wenige Großprojekte zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Das erste Projekt dieser Art, die Gründung von Institutionen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in Uzhgorod in der Ukraine, wurde erst Anfang 2000 gestartet (1998: 1,5 Millionen Euro), so dass zum Zeitpunkt der Prüfung im Oktober 2000 noch keine spezifischen Ergebnisse erkennbar waren.

51. Gerade zum jetzigen Zeitpunkt, an dem die Phare-Länder im Zuge ihrer Vorbereitung auf den EU-Beitritt damit beginnen <sup>(1)</sup>, einen Visumzwang für Staatsbürger der NUS einzuführen, ist die Förderung des grenzüberschreitenden Handels besonders wichtig. Es ist nämlich höchstwahrscheinlich, dass Restriktionen dieser Art einen Rückgang des grenzüberschreitenden Handels bewirken werden, sofern es keine Ausgleichsmaßnahmen gibt. Trotz der Bedeutung dieser Frage hat die Kommission jedoch keinen klaren Ansatz entwickelt, der den regionalen Behörden die Ermittlung und Definition geeigneter Projekte erleichtern würde.

## **Kleinprojekte**

52. Die aus der Kleinprojektfazilität finanzierten, an Ort und Stelle geprüften Projekte hatten im Allgemeinen kostenwirksame und mit den Zielen in Einklang stehende Ergebnisse. Nur beschränkte grenzübergreifende Auswirkungen hatten die Kleinprojekte in den Bereichen öffentliche Verwaltung und soziale Angelegenheiten, auf die etwa 30 % der Mittel aus der Kleinprojektfazilität entfielen. Als besonders positive Merkmale der Kleinprojekte sind hervorzuheben:

- a) Anders als bei den Großprojekten wurde ein relativ hoher Mittelanteil (37,5 %) für die Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung zur Verfügung gestellt, dem wichtigsten Thema für die Bevölkerung in den begünstigten Gebieten und dem Hauptziel der finnischen Interreg-Programme.
- b) Die Kleinprojektfazilität ermöglichte die Beteiligung von wesentlich mehr Institutionen in den Empfängerländern als die Großprojekte.
- c) Da die Kleinprojektfazilität aufbaut auf der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen in den NUS und öffentlichen Behörden in Westeuropa (und nicht mit Beraterfirmen in Westeuropa), eröffnete sie mehr Möglichkeiten für die Schaffung von Netzwerken, die auch nach Abschluss der Projektfinanzierung lebensfähig sind.
- d) Die vorgeschriebene finanzielle Beteiligung der Empfänger in Höhe von 20 %, stärkte deren Verantwortlichkeit.

<sup>(1)</sup> So führte beispielsweise die Slowakische Republik, deren Grenze nur zwei Kilometer von Uzhgorod entfernt verläuft, im Jahr 2000 im Zuge ihrer Vorbereitung auf den EU-Beitritt einen Visumzwang für Staatsbürger der Ukraine ein.

53. Die Kleinprojektfazilität könnte zu echten grenzüberschreitenden Auswirkungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung führen, falls die Vorlage von Projektvorschlägen durch die so genannten „Euroregionen“ gefördert wird. Dabei handelt es sich um grenzübergreifende Gremien, die in den jüngsten Jahren entlang des Grenzverlaufs der russisch-finnischen Grenze und der NUS/Phare-Grenzen nach dem Vorbild entsprechender Gremien in der Europäischen Union gegründet wurden. Diese könnten sich zu wichtigen Foren entwickeln und einen wertvollen Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen, grenzübergreifenden Zusammenarbeit leisten.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

### **Auswirkungen des Programms auf den Lebensstandard in den Grenzregionen**

54. Angesichts der begrenzten Finanzmittel kann das Tacis-CBC-Programm bestenfalls bescheidene Auswirkungen auf die förderfähigen Grenzregionen haben, doch selbst diese blieben in den ersten fünf Programmjahren aus. Ein Grund dafür sind erhebliche Verzögerungen bei der Durchführung des Programms zur Verbesserung der Grenzübergangsstellen. Die betreffenden Projekte sollten nach ihrer Verwirklichung durch Verbesserung der Grenzverbindungen letztlich zur Entwicklung der betreffenden Regionen beitragen, obwohl sie eher auf die internationale und nationale Ebene abzielen als auf die regionale Ebene. Auch die Umweltprojekte brachten nur wenige spürbare Verbesserungen für die Bevölkerung in den Grenzregionen und beschränkten sich weitgehend auf die Durchführung von Studien, während Infrastrukturinvestitionen fast völlig fehlten. Nur sehr wenige Großprojekte zielten ausdrücklich auf die wirtschaftliche Entwicklung ab. In diesem Bereich wurden die besten Ergebnisse des CBC-Programms im Rahmen der Kleinprojektfazilität erzielt.

### **Grenzüberschreitende Auswirkungen**

55. Obwohl einige wenige Großprojekte ein gewisses Maß an grenzüberschreitender Zusammenarbeit bewirkten, wurde das betreffende Programmpotenzial insgesamt gesehen insbesondere aus zwei Gründen nicht ausreichend ausgeschöpft: Erstens hat die Kommission anders als beim Phare-CBC-Programm kein gemeinsames Forum geschaffen, in dem die Behörden aus den Ländern beiderseits der jeweiligen Grenze zusammenkommen und gemeinsam Projekte ermitteln, vorbereiten und überwachen können. Zweitens stellten unterschiedliche Verfahren eine große Hürde für die Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten des Interreg-Programms und des Tacis-CBC-Programms dar, während gleichzeitig nur sehr wenige Phare-Mittel zur Förderung gemeinsamer oder miteinander verknüpfter Projekte zur Verfügung stehen; ein Grund dafür ist die Tatsache, dass die an die NUS angrenzenden Regionen der Phare-Länder nicht im Rahmen des Phare-CBC-Programms förderfähig waren. Dies gilt nicht für die Projekte zur Verbesserung der Grenzübergangsstellen, bei denen es jedoch nur eine sehr begrenzte Koordinierung zwischen dem Phare- und dem Tacis-Programm gab, so dass die Grenzübergangsstellen in den Phare-Ländern meist mehrere Jahre vor den entsprechenden Grenzübergangsstellen in den Tacis-Ländern fertiggestellt waren.

### **Beteiligung lokaler und regionaler Behörden am Tacis-CBC-Programm**

56. Die Programmbeteiligung der lokalen Behörden wurde häufig durch deren begrenzte Managementkapazitäten beeinträchtigt. Die Kommission leistete nur sehr schleppend Unterstützung beim Aufbau lokaler und regionaler Managementkapazitäten, und ihr wichtigstes Projekt in diesem Bereich lief erst im Jahr 2000 an. Die regionalen Behörden verfügen sehr häufig nur über eine begrenzte Aufnahmefähigkeit im Bereich der Großprojekte. Dagegen stellt die Kleinprojektfazilität im Allgemeinen ein geeigneteres Instrument zur Förderung der Beteiligung regionaler Behörden dar.

### **Allgemeine Schlussfolgerung**

57. Das Tacis-CBC-Programm könnte eine sinnvolle Rolle spielen bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der Entstehung einer neuen Ostgrenze der Europäischen Union nach der nächsten Erweiterung und mit der konkreten Umsetzung der Politik der nördlichen Dimension. Seine Auswirkungen waren jedoch aus folgenden Gründen bislang begrenzt: Verzögerungen bei der Durchführung, nur sehr begrenzte Verfügbarkeit von Finanzmitteln, Fehlen eines Rahmens für einen grenzübergreifenden Dialog in der Projektprogrammierungsphase, Fehlen ergänzender Finanzmittel für die östlichen Grenzregionen innerhalb der Phare-Länder und zu geringe Priorität der Projekte zur Verwirklichung des grundlegenden Programmziels, nämlich Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den begünstigten Regionen.

### **EMPFEHLUNGEN**

58. *Die Mechanismen zur Koordinierung des Tacis-CBC-Programms, des Interreg-Programms und des Phare-Programms sollten deutlich verstärkt werden.*

- a) Damit ein möglichst effizienter und wirksamer Mitteleinsatz gewährleistet wird, sollte die Kommission dafür sorgen, dass der ordnungsrechtliche Rahmen die Durchführung eines grenzüberschreitenden Programms erleichtert, welches sowohl die Grenzregionen in den Phare-Ländern als auch die Grenzregionen in den NUS umfasst und den Erweiterungsperspektiven Rechnung trägt (siehe Ziffer 13).
- b) Zur Gewährleistung einer besseren Programmkoordination und eines besseren Dialogs zwischen den Begünstigten in den NUS und den entsprechenden Stellen in Finnland und den Phare-Ländern sollte die Kommission gemeinsame Programmierungs- und Monitoringausschüsse nach dem Muster des Phare-CBC-Programms einsetzen (siehe Ziffer 8).
- c) Für die Fördergebiete sollten Entwicklungsstrategien ausgearbeitet werden, und die Behörden in den Phare-Ländern sollten förmlich und systematisch über die von der Kommission zur Finanzierung ausgewählten Projekte informiert werden (siehe Ziffer 9).

- d) Zwecks besserer Koordinierung zwischen dem Tacis-CBC-Programm und den Grenzregionen in den angrenzenden Phare-Ländern sollte eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der Phare- und der Tacis-Dienststellen eingesetzt werden (siehe Ziffer 14). Die jüngsten Bemühungen der Kommissionsdienststellen um eine bessere Koordinierung zwischen dem Tacis-CBC-Programm und dem Interreg-Programm sind fortzusetzen (siehe Ziffern 15—16).

59. *Eine Aufstockung der für das Tacis-CBC-Programm bereitgestellten Finanzmittel sollte in Betracht gezogen werden; überdies sollten Mittel für die Grenzregionen in den Phare-Ländern zur Finanzierung miteinander verknüpfter, grenzüberschreitender Projekte bereitgestellt werden.*

- a) Angesichts der Bedeutung der Fragen im Zusammenhang mit der neuen Ostgrenze einer erweiterten Europäischen Union und der Weiterentwicklung der Politik der nördlichen Dimension sowie der Tatsache, dass das ursprünglich große Interesse am Programm im Fall der Großprojekte — zumindest teilweise wegen der begrenzten Verfügbarkeit von Finanzmitteln — mittlerweile nachgelassen hat, sollte eine Aufstockung des Finanzrahmens für das Tacis-CBC-Programm in Betracht gezogen werden (siehe Ziffern 17—20).
- b) Mehr Bedeutung sollte der Unterstützung der lokalen und regionalen Behörden bei der Vorbereitung von Projektvorschlägen beigemessen werden (siehe Ziffer 23).
- c) Für ein wirksames Funktionieren des Tacis-CBC-Programms ist es wesentlich, dass ergänzende Mittel für die Regionen in den Phare-Ländern, die eine gemeinsame Grenze mit den Fördergebieten des Tacis-CBC-Programms haben, bereitgestellt werden (siehe Ziffer 10).

60. *Mehr Bedeutung sollte auch der Förderung der Infrastrukturen und der Investitionen beigemessen werden.*

- a) Die im Rahmen des Tacis-CBC-Programms bestehenden Möglichkeiten zur Finanzierung von Infrastrukturen und Investitionen außerhalb der Grenzübergangsstellen sollten stärker genutzt werden. Damit mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen und das Engagement der Begünstigten gefördert wird, sollte bei allen Infrastrukturprojekten eine Kofinanzierung vorgesehen werden (siehe Ziffer 24).
- b) In der Projektvorbereitungsphase sollten die Möglichkeiten einer späteren Kofinanzierung der Infrastrukturen stärker berücksichtigt werden, u. a. durch Rücksprache mit der NEFCO und anderen internationalen Finanzinstituten (siehe Ziffern 44—45 und Ziffer 49).
- c) Die Kommission und die Empfängerländer sollten sich über Maßnahmen einigen, die gewährleisten, dass die im Zusammenhang mit der Unterstützung aus dem Tacis-Programm vereinbarten Zoll- und MwSt.-Regelungen auch tatsächlich Anwendung finden (siehe Ziffer 31).

61. *Im Rahmen des Programms sollte den Vorhaben größere Priorität eingeräumt werden, die zur Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Fördergebieten beitragen.*

- a) Die Kommission sollte Leitlinien ausarbeiten, die es den regionalen Behörden erleichtern, angemessene Projekte im Bereich der Wirtschaftsentwicklung zu definieren, damit die Zahl der in diesem Schlüsselbereich finanzierten Projekte steigt (siehe Ziffer 51).
- b) Bei Projekten im Bereich des umweltfreundliche Tourismus sollte der Bewertung des Einnahmepotenzials und den Möglichkeiten zur Steigerung dieses Potenzials innerhalb des vorgesehenen Projektzeitraums größere Bedeutung eingeräumt werden (siehe Ziffer 47).
62. *Der Anteil der Finanzmittel für die Kleinprojektfazilität sollte erhöht und die Verwaltung dieser Fazilität dezentralisiert werden.*
- a) Die Erhöhung des Anteils der für die Kleinprojektfazilität bereitgestellten Finanzmittel wird besonders nachdrücklich empfohlen. Auch wenn die Kleinprojektfazilität möglicherweise mit höheren Verwaltungskosten verbunden ist als die Großprojekte, wird diese Tatsache durch die zahlreichen mit dieser Fazilität verbundenen Vorteile ausgeglichen (siehe Ziffern 15 Buchstabe a), 21, 24 und 52).
- b) Bei der Kleinprojektfazilität sollte ein systematischer Jahreszyklus für die Einreichung der Projektvorschläge und die Projektauswahl geschaffen werden (siehe Ziffer 22).
- c) Die Verwaltung der Kleinprojektfazilität sollte in größerer Nähe zu den Begünstigten abgewickelt werden. Diese Aufgabe könnte am ehesten von den Kommissionsdelegationen wahrgenommen werden (siehe Ziffer 34) <sup>(1)</sup>.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 19. Juli 2001 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Jan O. KARLSSON

*Präsident*

---

<sup>(1)</sup> Die Kommissionsdelegationen in den NUS verwalten bereits das Bistro-Programm, bei dem es sich um eine weitere Tacis-Kleinprojektfazilität für Projekte bis zum Betrag von 100 000 Euro handelt; der jährliche Finanzrahmen dieses Programms liegt bei etwa 5 Millionen Euro. Eine unabhängige Bewertung des Programms im Jahr 2000 ergab, dass die Verwaltung durch die Delegationen kostenwirksam war.

## ANHANG I

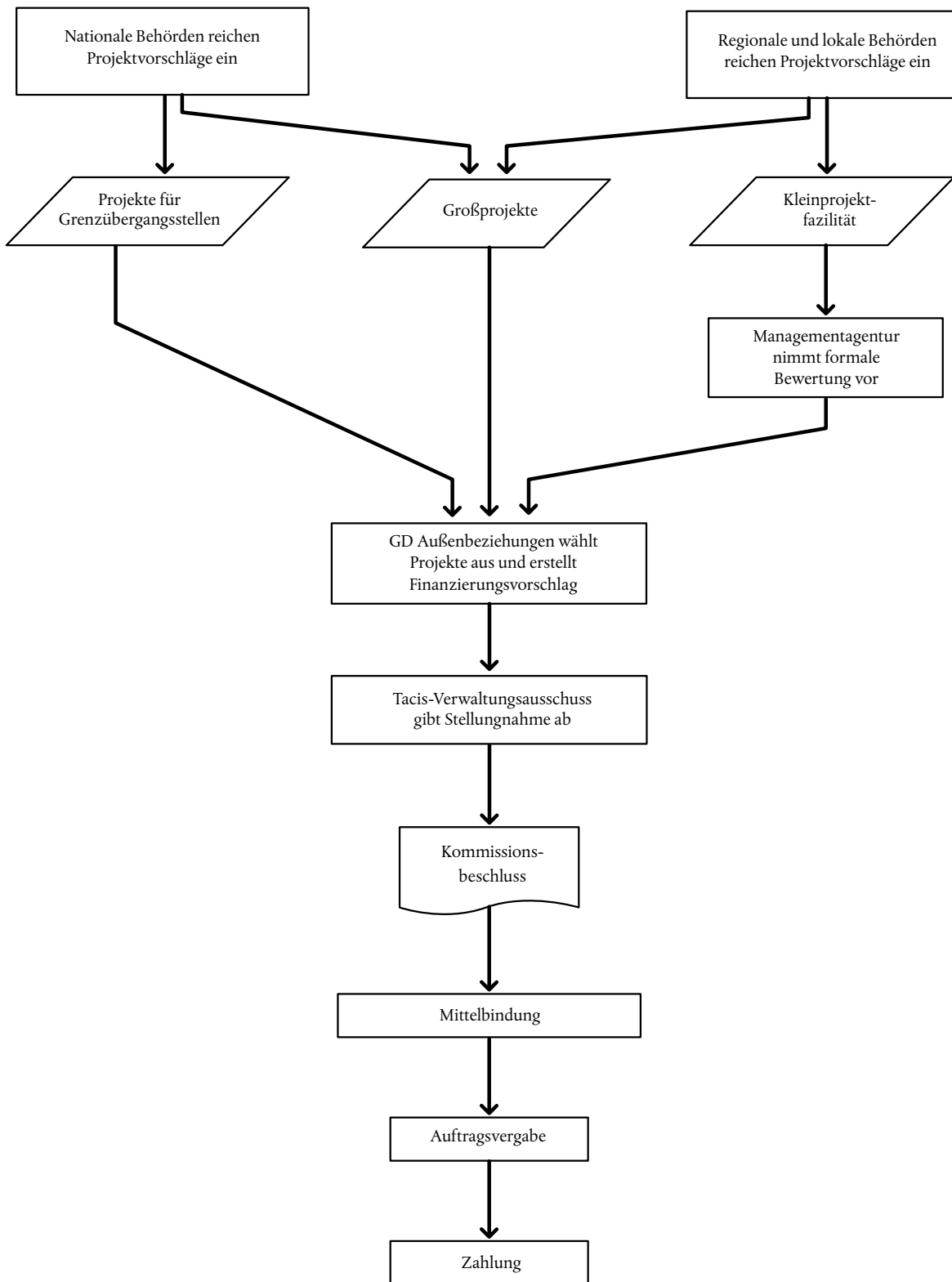
## FÖRDERGEBIETE IM RAHMEN DES TACIS-CBC-PROGRAMMS



Fördergebiete des Tacis-CBC-Programms schwarz unterlegt

ANHANG 2

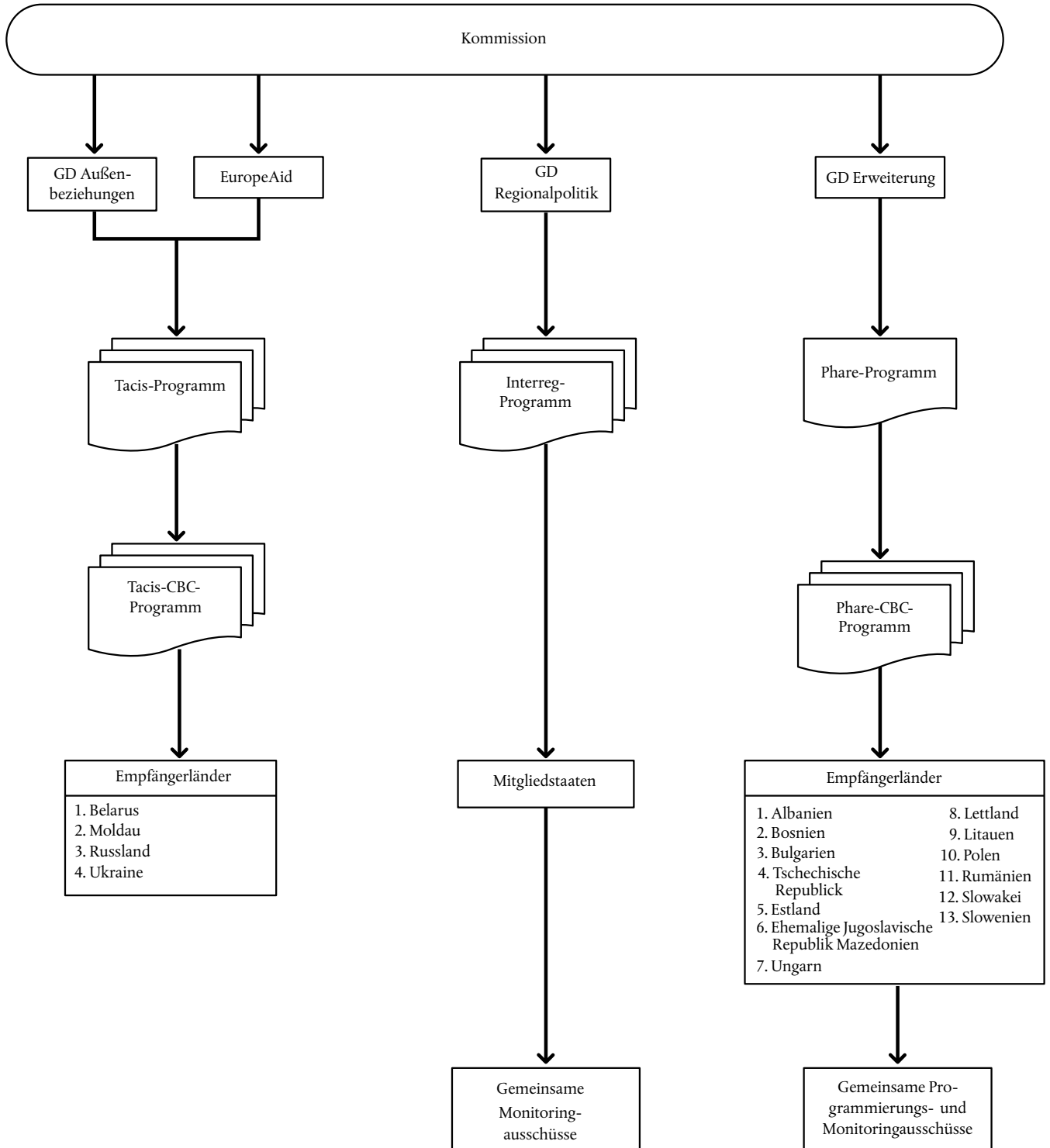
ÜBERSICHT ÜBER DIE DURCHFÜHRUNGSVERFAHREN BEIM TACIS-CBC-PROGRAMM





ANHANG 3

DURCHFÜHRUNGSSTRUKTUREN BEI TACIS CBC, INTERREG UND PHARE CBC



**ANTWORTEN DER KOMMISSION****ZUSAMMENFASSUNG*****Rechtlicher Rahmen und Koordinierung mit anderen Instrumenten***

II. Das Phare-Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit (CBC) und das entsprechende Interreg-Programm sehen andere Durchführungsmechanismen und Finanzierungsweisen als das Tacis-CBC-Programm vor, das den Koordinierungsmöglichkeiten gewisse Grenzen setzt. Jedoch sind die neuen Tacis/Interreg-Leitlinien, die dienststellenübergreifenden Konsultationen, die gemeinsamen Phare/Tacis-Missionen zur Koordinierung der Programmierung und die dienststellenübergreifenden Sitzungen erste Schritte zur Verbesserung der Koordinierung.

Wie in der Antwort auf Ziffer 7 festgestellt, können die Gebiete an den Grenzen zwischen den Phare-Ländern und den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) derzeit nicht aus dem Phare-CBC-Programm gefördert werden. Jedoch ist die Kommission bereit, eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs unter anderem auf die Tacis-Länder zu prüfen. In der Zwischenzeit erhalten die CBC-Projekte in den an die Tacis-Länder angrenzenden Gebieten der Phare-Länder Mittel aus den nationalen Phare-Programmen.

***Finanzplanung und Programmierung im Rahmen von Tacis CBC***

III. Die Kommission stimmt dem Rechnungshof darin zu, dass dem CBC-Programm große Bedeutung zukommt. Die Kürzung der Mittelausstattung für Tacis CBC von 30 Mio. EUR 1998 auf 20 Mio. EUR 1999 hängt damit zusammen, dass das Tacis-Gesamtbudget verringert wurde. Außerdem waren nach der Russlandkrise 1998 im Kaukasus besondere Probleme zu bewältigen, und es musste ein Beitrag zum Fonds für die Ummantelung des Tschernobyl-Reaktors geleistet werden.

Die Mittelausstattung 2000 wurde gegenüber 1999 um 12 % auf 22,5 Mio. EUR erhöht. Für 2001 hat die Kommission eine weitere Aufstockung auf 29 Mio. EUR beantragt.

Hinzu kommen die Mittel aus der separaten Haushaltslinie für Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion sowie Mittel aus anderen Quellen wie den Programmen für regionale Zusammenarbeit, Justiz und Inneres und Zoll sowie den Länderprogrammen.

In den ersten Jahren der Umsetzung der Kleinprojektfazilität wurden neue Verfahren eingeführt, was Verzögerungen bei der Durchführung des Programms verursachte. Der Rückstand wird nun jedoch aufgeholt.

Die Höchstgrenze für den Tacis-Anteil an der Finanzierung von Investitionen wurde mit der neuen Verordnung, die seit Anfang 2000 inkraft ist, von 10 % auf 20 % angehoben.

***Durchführung***

IV. Bei der Durchführung des Programms kam es zu Verzögerungen, die jedoch im Kontext zu sehen sind. Die Schaffung neuer Grenzübergangseinrichtungen ist sehr zeitaufwendig, insbesondere wegen der großen Zahl der in den Partnerländern zuständigen Dienststellen.

Einige Verzögerungen zu Beginn des Programms waren dadurch bedingt, dass Rahmenvorgaben für den Abschluss der Bauverträge benötigt wurden. Dieser Rahmen liegt seit Januar 1999 vor, und die Durchführung hat sich bereits beschleunigt.

Die Schwierigkeiten, brauchbare Angebote für die Bauarbeiten zu erhalten, waren auf die zu niedrigen Kostenschätzungen einer Beratungsfirma und die Abwertung des Euro zurückzuführen.

Außerdem haben sowohl die Kommission als auch die Empfänger der Hilfe aus der Vergangenheit gelernt, was zu einer fristgerechten Durchführung beiträgt.

### **Auswirkungen**

V. In der ersten Jahreshälfte 2001 verzeichnete das Grenzübergangsprogramm mit dem Abschluss der wesentlichen Bauarbeiten an zwei Grenzübergängen erste Ergebnisse. Je zwei weitere Grenzübergänge werden noch 2001 bzw. 2002 fertig gestellt, und im Herbst 2001 wird mit dem Bau von nochmals zwei Übergängen begonnen.

Die aus Tacis finanzierten Studien im Umweltbereich sind eine Voraussetzung für die vorgesehenen Investitionen. In vielen Fällen geht der Umfang der Investitionen über die Möglichkeiten von Tacis hinaus. Die Finanzierung wird normalerweise von internationalen Finanzinstitutionen übernommen, aber nach der neuen Tacis-Verordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000) besteht auch die Möglichkeit der Kofinanzierung.

Anfangs war es für die lokalen und regionalen Behörden schwierig, gute Ideen für große Projekte zur Wirtschaftsförderung zu entwickeln. Das Instrument der Kleinprojektfazilität ermöglichte ein schrittweises Vorgehen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

VI. Zur Verbesserung der Koordinierung zwischen Tacis CBC, Interreg und Phare wurde Verschiedenes unternommen, z. B. die Aufstellung von Leitlinien und gemeinsame Missionen als erste Schritte. Die Kommission bemüht sich darum, Tacis und Interreg stärker aufeinander abzustimmen. Die Leitlinien werden überarbeitet werden müssen, um unter anderem der bevorstehenden Erweiterung und der allgemeinen Regionalpolitik der EU Rechnung zu tragen.

Die Tacis-CBC-Empfängerländer erhalten im Rahmen der Tacis-Regionalzusammenarbeit und der Länderprogramme grenzübergreifende Unterstützung. Die CBC-Mittelausstattung einschließlich der Haushaltslinie für Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion blieb trotz der Kürzung des Tacis-Gesamthaushalts unverändert. Relativ gesehen ist somit der Anteil am Gesamtbudget, der auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit entfällt, gestiegen.

Die Grenzübergangsjprojekte tragen erheblich zur Verbesserung der Lebensbedingungen bei. Ein Beispiel ist die westliche Grenzregion in der Ukraine, wo hauptsächlich westeuropäische Unternehmen Textilien, Möbel und Schuhe produzieren. Diese Unternehmen bieten der lokalen Bevölkerung Arbeitsplätze und der lokalen Wirtschaft und dem Staat Einkommensquellen. Dabei sind die Unternehmen jedoch darauf angewiesen, dass die Grenzen rasch überquert werden können. Die Kommission wird weiterhin spezifische Projekte zur Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung in den Grenzgebieten durchführen.

Ab 2001 erhöht die Kommission die Mittelausstattung der Kleinprojektfazilität.

## EINLEITUNG

### **Beschreibung des Tacis-Programms über grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

1—5. Das Tacis-Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit (CBC) lief später als das Tacis-Hauptprogramm und das Phare-CBC-Programm an und ist nur mit relativ begrenzten Mitteln ausgestattet. Zunächst wurden neue Verfahren und Praktiken benötigt, und die Wirkung des Programms wird sich erst einige Jahre nach Durchführungsbeginn erweisen.

Das Tacis- und das Phare-Programm für grenzübergreifende Zusammenarbeit sind nicht gleichzusetzen. Selbst wenn die grundlegenden Ziele von Tacis CBC und Phare CBC ähnlich sind, so ist der politische Kontext doch ein völlig anderer: Phare CBC ist Bestandteil der Heranführungshilfe und so angelegt, dass es den Übergang von den Phare- zu den künftigen Interreg-Programmen erleichtert. Tacis CBC ist für die NUS konzipiert, deren Beziehungen zur EU noch im Aufbau begriffen sind. Diese verschiedenen Ausgangspunkte schlagen sich in den Beschlussfassungsverfahren, den Verwaltungsstrukturen und der Mittelausstattung der beiden Programme nieder.

6. Die Prüfung fand in der zweiten Jahreshälfte 2000 statt und bezog sich auf einen Zeitraum bis Ende Dezember 2000. Einige große Umweltprojekte wurden zwar 2000 abgeschlossen, doch die meisten Projekte im Rahmen des Grenzübergangsprogramms, das die Hauptkomponente des CBC-Programms darstellt, laufen erst 2001 oder 2002 aus.

### **RECHTLICHER RAHMEN UND KOORDINIERUNG MIT ANDEREN INSTRUMENTEN**

#### **Rechtlicher Rahmen**

7. Die vorhergehende und die jetzige Tacis-Verordnung bieten einen integrierten Rahmen für die verschiedenen Formen der Tacis-Hilfe zugunsten der NUS (nationale und regionale Programme, CBC, nukleare Sicherheit).

Die Kommission erließ die Verordnung (EG) Nr. 1628/94 über das Phare-Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Verbindung mit Interreg. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2760/98 ersetzt, die das Phare-CBC-Programm auf die Grenzen zwischen den Beitrittskandidaten (künftige Binnengrenzen der EU) ausdehnt, sofern in jeder Grenzregion ein gemischter Kooperationsausschuss eingerichtet wird und ein auf mehrere Jahre ausgerichtetes gemeinsames Programmierungsdokument erstellt wird, das gemeinsame Entwicklungsstrategien für die Region als sozioökonomische und geografische Einheit umfasst.

Mit der neuen Phare-Verordnung für grenzübergreifende Zusammenarbeit wurde Phare CBC auf den Beitritt und die Vorbereitung der Kandidatenländer auf ihre künftige Teilnahme an Interreg ausgerichtet. Dieses Ziel gilt natürlich nicht für Tacis CBC.

8. Da die Phare-CBC-Verordnung nicht für die an die NUS angrenzenden Gebiete in den Kandidatenländern gilt, wurde für diese Grenzregionen kein gemischter Ausschuss im Sinne des Artikels 7 der Phare-CBC-Verordnung eingerichtet.

Mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung erscheint es nicht angebracht, den Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen zwischen den jetzigen Beitrittskandidaten und den NUS anzustreben. Der derzeitige Leitfaden der Kommission für die Abstimmung der Finanzierung im Rahmen von Interreg und Tacis wird zu gegebener Zeit überarbeitet werden, unter anderem unter Berücksichtigung der EU-Regionalpolitik.

9. Im Jahr 2000 änderte die Kommission ihre gesamten Programmierungsverfahren für Tacis CBC. Im Einklang mit der neuen Tacis-Verordnung entwarf sie zum ersten Mal ein Strategiepapier und ein mehrjähriges Richtprogramm, die einen kohärenten Rahmen für die Umsetzung dieser Programmkomponente liefern. Diese beiden Dokumente, die mit den einschlägigen Kommissionsdienststellen abgestimmt wurden, dienen als Grundlage für die jährlichen Aktionsprogramme.

Außerdem ist das Grenzübergangsprogramm, das die Hauptkomponente des CBC-Programms darstellt, so angelegt, dass die Defizite und die Planung auf beiden Seiten der Grenze berücksichtigt werden. Im Zuge des Programmierungsprozesses wird auf die erstellten Studien Bezug genommen.

Was die Entwicklungsstrategien für die begünstigten Grenzgebiete betrifft, so prüft die Kommission derzeit, wie derartige Strategien für die betreffenden Regionen ausgearbeitet werden können.

#### **Fehlende Finanzierungen aus dem Phare-Programm**

10. Der geografische Geltungsbereich von Phare CBC (Verordnung (EG) Nr. 1628/94 der Kommission) war ursprünglich auf die Grenzen zwischen den Phare-Ländern und der EU beschränkt, wurde aber 1999 auf die Grenzen zwischen den Kandidatenländern ausgedehnt. Gemäß einem Erwägungsgrund der neuen Phare-CBC-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 2760/98 der Kommission) sollen „zu einem späteren Zeitpunkt auch Regionen beiderseits der Grenze zu anderen Nachbarländern, die durch... andere Hilfsprogramme der Gemeinschaft unterstützt werden, einbezogen werden“. Damit brachte die Kommission ihre Bereitschaft zum Ausdruck, eine weitere Ausdehnung des Phare-CBC-Programms unter anderem auf die Grenzen mit den Tacis-Ländern ins Auge zu fassen. Da die grenzübergreifenden Projekte in den an die Tacis-Länder angrenzenden Gebieten der Phare-Länder noch nicht aus dem Phare-CBC-Programm finanziert werden, erhalten

sie Mittel aus den Phare-Länderprogrammen. Dabei handelt es sich vor allem um Grenzübergangprojekte, aber auch um Kleinprojekte zur Förderung persönlicher Kontakte („people to people“) im Rahmen von Kleinprojektfonds.

11. Für das Programm CREDO, ein Phare-Mehrländerprogramm, das mit Unterstützung eines Büros für technische Hilfe verwaltet wurde, wurden 1996 12 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Die Durchführung wurde 2000 abgeschlossen.

Zwar beabsichtigte die Kommission ursprünglich, insgesamt 102 Mio. EUR für einen Zeitraum von vier Jahren bereitzustellen, jedoch gab sie der Ausdehnung des Phare-CBC-Programms, das bis 1998 lediglich die Grenzen zwischen der EU und den Kandidatenländern betraf, auf die Grenzen zwischen den Kandidatenländern untereinander den Vorrang, um diese auch auf Interreg vorzubereiten.

Außerdem werden im Einklang mit der generellen Kommissionspolitik, eine Reihe von Mehrländerprogrammen zugunsten länderspezifischer Phare-Programme auslaufen zu lassen, die an Grenzen zwischen Beitrittskandidaten durchgeführten CBC-Programme ebenfalls im Rahmen des dezentralen Durchführungssystems (DIS) von Phare verwaltet. Seit 1999 wurde bis zu einem Drittel der gesamten Phare-CBC-Mittelausstattung für Regionen an den Grenzen zwischen den Kandidatenländern bereitgestellt (über 50 Mio. EUR pro Jahr). Die Gebiete an den Grenzen zwischen den Kandidatenländern und den NUS könnten aus den Phare-Länderprogrammen unterstützt werden.

12. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass sich das Konzept der Haushaltslinie für „Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion“ mit dem CBC-Konzept überschneidet.

13. Die Kommission widerspricht nicht der Auffassung, dass eine spezifische Verordnung für beide Seiten der Grenze die grenzübergreifende Zusammenarbeit hätte erleichtern können. Jedoch hat sie sich dafür entschieden, eine Reihe praktischer Maßnahmen in die Wege zu leiten, damit die im Rahmen der beiden Instrumenten verfügbaren Mittel gemeinsam genutzt werden können, beispielsweise systematische Konsultationen und gemeinsame Missionen während des Programmierungsprozesses.

14. Die Programme Phare und Tacis werden auf unterschiedliche Weise verwaltet: Phare wird bereits vor Ort von den Partnerländern im Rahmen des dezentralen Durchführungssystems von Phare umgesetzt, während Tacis zentral in Brüssel verwaltet wird. Die Regeln für die Zusammenarbeit werden derzeit verbessert: Aufgrund der Ergebnisse der Prüfung wird die Kommission nun gemeinsame Phare- und Tacis-Missionen organisieren.

### **Koordinierung mit Interreg**

15—16. Viele der vom Rechnungshof genannten Punkte, die die mangelnde Harmonisierung der Verfahren betreffen, wurden in

dem praktischen Leitfaden der Kommission zur Abstimmung der Finanzierung im Rahmen von Interreg und Tacis vom April 2001 systematisch behandelt. Die Kommissionsdienststellen haben bei der Erstellung dieses Leitfadens eng zusammengearbeitet. Darin werden die Schritte klar dargelegt, welche die Kommission zur Verbesserung der Koordinierung unternimmt, und Empfehlungen abgegeben, wie Projektanträge vorbereitet werden können.

Die Kommission wird besonderes Gewicht auf die Harmonisierung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen legen. Zudem sollen Projekte, die sowohl eine Interreg- als auch eine Tacis-Dimension aufweisen, bevorzugt ausgewählt werden. Darüber hinaus verfügt man nun mit dem vierjährigen Richtprogramm für Tacis CBC über eine mehrjährige Koordinierungsgrundlage. Das Richtprogramm wurde 2000 genehmigt und wird im Sommer 2001 aktualisiert.

### **FINANZPLANUNG UND PROGRAMMIERUNG IM RAHMEN VON TACIS CBC**

#### ***Gesamtbetrag des Finanzrahmens***

17. Die Zuweisung von Haushaltsmitteln in Höhe von 30 Mio. EUR basierte auf einer politischen Bewertung des Bedarfs und der bestehenden Möglichkeiten für gute Projekte, wobei auch darauf geachtet wurde, ein Gleichgewicht zwischen Bedarf und Ressourcen von Tacis als Ganzes zu wahren. Die Absicht bestand darin, das Programm mit Blick auf die Erweiterung auszubauen. Die generellen Kürzungen betrafen jedoch auch die grenzübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere im Jahr 1999.

Seit 1999 hat das Programm wieder seinen ursprünglichen Umfang erreicht, wenn man die separate Haushaltslinie für Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion berücksichtigt, die vom Parlament eingeführt wurde und eng mit der CBC-Haushaltslinie abgestimmt ist. Es ist relativ klar, dass die Fragen, um die es bei dem CBC-Programm geht, erhöhte Aufmerksamkeit erfordern. In Zukunft wird auch die Grenzverwaltung aus den Tacis-Länderprogrammen gefördert werden.

19. Die Bereitstellung von mehr Mitteln könnte in der Tat zu einer stärkeren Nachfrage führen und damit zu einer größeren Anzahl von Projektanträgen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist jedoch auch die begrenzte Kapazität der lokalen Behörden zur Vorlage fundierter Projektvorschläge. Um dieses Problem anzugehen, hat die Kommission eine Initiative zum Aufbau regionaler Kapazitäten („Regional Capacity Building Initiative“, RCBI) in die Wege geleitet. Angesichts der besseren Qualität der Projektanträge, die dadurch 2001 zu verzeichnen war, zieht die Kommission eine Verlängerung dieser Initiative in Erwägung. Auch wenn es sinnvoll sein mag, mehr als in der Vergangenheit für die Infrastruktur zu tun, sollten derartige Aktivitäten auf einer technischen

Bedarfsbewertung im Rahmen einzelner Projekte basieren. Politische Sachzwänge sollten das ausgewogene Verhältnis zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzierung von Infrastruktur/Ausrüstung nicht beeinträchtigen.

Ein Projekt, das 1996 im Wege einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt worden war, wurde abgebrochen und erst später — im Jahr 2000 — mit einem erheblich aufgestockten Budget durchgeführt. Daher erfolgte 2000 keine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mehr.

20. Die Mittelausstattung der Kleinprojektfazilität war ebenso wie andere Programmkomponenten von den allgemeinen Haushaltskürzungen betroffen, weshalb die Deckung des Bedarfs nicht mit der Nachfrage Schritt halten konnte. Die Kleinprojektfazilität gehört zu den vier Prioritäten des Richtprogramms — auf sie entfiel ein Anteil zwischen 10 % und 25 % des Gesamtbudgets.

21. Mit der Kleinprojektfazilität soll der Bedarf der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gedeckt werden. Sie allein können im Rahmen dieser Fazilität Projekte vorlegen. Dies gilt nicht für die Großprojekte. Hier dürfen neben den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auch andere Stellen Vorschläge einreichen, wobei die vorgeschlagenen Maßnahmen von ihrem Umfang her häufig zu komplex sind, um von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften federführend verwaltet zu werden.

22. Die Kommission holt derzeit auf. Die vierte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (Haushaltsjahr 1999) wurde im Dezember 2000 eingeleitet. Die Einreichungsfrist läuft im März 2001 aus. Nun ist ein fünftes Verfahren mit einer Frist bis Ende 2001 für das Haushaltsjahr 2000 vorgesehen.

23. Das Problem der unzureichenden Kapazitäten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für die Projektplanung wurde im Rahmen der Tacis-Länderprogramme angegangen. EU-Experten wurden damit beauftragt, aus den von den lokalen Partnern vorgelegten ersten Entwürfen die Leistungsbeschreibungen für Projekte zu erstellen. Eine derartige technische Unterstützung der Partneereinrichtung könnte auch bei der Ausarbeitung von CBC-Projekten gewährt werden.

Die Initiative zum Aufbau regionaler Kapazitäten (RCBI) wurde in den ersten beiden Jahren durch Schwierigkeiten bei den Ausschreibungs- und Auftragsvergabeverfahren beeinträchtigt. Seit April 2000 hat sich die Durchführung jedoch nach der Unterzeichnung der Verträge beschleunigt.

24. Die gesamte Tacis-Finanzierung erfolgt in Form von Zuschüssen, auch im Fall von Investitionen, selbst wenn Darlehen angesichts des Umfangs der meisten Investitionsprojekte geeigneter wären und aufseiten des Empfängers mehr Engagement erfordern. Zuschüsse sind stets mit Opportunitätskosten verbunden und sollten daher niemals als „gratis“ betrachtet werden.

Dem trägt die in der Tacis-Verordnung vorgesehene Höchstgrenze von 20 % für die Finanzierung von Investitionen Rechnung. Jedoch spricht vieles dafür, dass Tacis-Projekte häufiger Investitionsprojekte nach sich ziehen sollten, für welche die Finanzierung bereits gewährleistet ist.

Die Kleinprojektfazilität zielt auf den Kapazitätenaufbau, der im Allgemeinen keine Investitionen in die Infrastruktur umfasst. Der Betrag von 200 000 EUR kann nicht als Höchstgrenze für die Kleinprojektfazilität angesehen werden, da die lokale Beteiligung über 20 % liegen kann. Auch sind 50 000 EUR nicht die Untergrenze, da mit der Fazilität ebenfalls kleinere Projekte finanziert werden können.

Den Grenzübergangprojekten misst die Kommission Priorität bei, da sich die CBC-Programme mit den gegenwärtigen und künftigen Grenzen befassen und der Programmschwerpunkt Grenzübergangseinrichtungen im Einklang mit der Tacis-Verordnung von 1996 (Artikel 3 Absatz 10) und der Verordnung von 2000 (Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe b) steht.

25. Die Behörden der Ukraine und der Republik Moldau hatten wesentlich mehr Schwierigkeiten bei der Projektvorbereitung als die russischen Behörden, denen von ihren finnischen Partnern geholfen wurde.

## DURCHFÜHRUNG VON TACIS CBC

### *Finanzielle Durchführung*

27. Die langsame Durchführung der Grenzübergangskomponente des Programms war durch die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Machbarkeitsstudien, der Ausarbeitung der Bauverträge, der Schließung von Vereinbarungen, der Organisation der Ausschreibungen usw. bedingt. Diese Vorbereitungsarbeiten sowie verschiedene Probleme, die ihren Ursprung in den Empfängerländern hatten, wie zum Beispiel die notwendige Erteilung von Baugenehmigungen, waren die Hauptursachen für die Verzögerungen.

Bevor die Bauarbeiten aufgenommen werden können, muss die Planung der Grenzübergänge von bis zu neun Ministerien genehmigt werden. Diese Verfahren sind häufig kompliziert und zeitaufwendig.

Fast alle aus den Haushalten 1996 bis 1999 finanzierten Bauprojekte werden bis 2002 abgeschlossen. An zwei Grenzübergängen (Salla und Svetogorsk in Russland) wurden die wesentlichen Bauarbeiten am 18. Januar 2001 beendet, so dass die Übergänge ab Herbst dieses Jahres in vollem Umfang genutzt werden können. Leușeni (Moldau) und Kamenny Log (Belarus) werden 2001

fertig gestellt, und die Projekte in Jahodyn und Čop sollen bis Mitte 2002 abgeschlossen werden. Die Bauarbeiten für die übrigen beiden Grenzübergänge, die aus dem CBC-Budget 1999 finanziert werden, sollen im September/Oktober 2001 anlaufen.

Das Problem, das durch den fehlenden Rahmen für den Abschluss von Bauverträgen entstanden und ein Grund für die Verzögerungen in der Anlaufphase war, wurde gelöst und wird in Zukunft den reibungslosen Programmablauf nicht mehr behindern.

Verzögerungen im Zusammenhang mit Studien werden künftig vermieden werden. Das Programm stützt sich auf eine Studie, in der für eine Finanzierung infrage kommende Projekte ermittelt wurden.

Obwohl ausführliche Studien erstellt worden waren, wurde die Frage der Planung der Bauarbeiten vom Empfänger zu einem Zeitpunkt neu gestellt, zu dem die Arbeiten bereits hätten beginnen sollen. Dieses Problem wird in Zukunft nicht mehr auftreten, da die Partnerstaaten für die Planung der Projekte selbst zuständig sein werden.

Ein weiterer Faktor, der die Bauarbeiten behindert, sind die schwierigen Witterungsbedingungen in der Region, die die Arbeiten im Winter mitunter monatelang aufhalten. Dies war in Salla und Svetogorsk der Fall, wo trotz Unterzeichnung der Bauverträge im Oktober die eigentlichen Arbeiten bis April des Folgejahres blockiert waren.

Das Programm kommt nach der Einführung des vertraglichen Rahmens nun wesentlich rascher voran, wie der kürzlich erfolgte Abschluss der Bauarbeiten an zwei Grenzübergängen belegt.

28. Die Mittel wurden der Projektüberwachungsstelle zur Verfügung gestellt, da die Kommission nicht über genügend Ressourcen zur Verwaltung des Programms verfügte. Dies stand mit den damaligen Praktiken und Vorschriften der Kommission vollständig im Einklang.

30. Wegen der falschen Kostenschätzungen durch die beauftragte Beratungsfirma war es schwierig, brauchbare Angebote zu erhalten. Die Abwertung des Euro gegenüber dem Dollar war ein weiterer ungünstiger Faktor.

Für Unternehmen aus den NUS kann es schwierig sein, sich an Tacis-Ausschreibungen zu beteiligen, auch wenn sie zur Teilnahme berechtigt sind. Einige NUS-Unternehmen geben ihre Angebote daher gemeinsam mit EU-Unternehmen ab. Außerdem werden zur Lösung dieses Problems Kurse vor Ort veranstaltet, um die NUS-Unternehmen mit den Ausschreibungsverfahren der Kommission vertraut zu machen.

31. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerbefreiung sind ein Problem, mit dem auch andere

Geber konfrontiert sind. Die Steuerbefreiung ist Gegenstand der von der Kommission und den Empfängerländern unterzeichneten Vereinbarungen (und der allgemeinen Bestimmungen). Die Vorschriften für die Steuerbefreiung im Rahmen von Tacis-CBC-Projekten können von einzelnen Beamten unterschiedlich ausgelegt werden. Die Kommission thematisiert diese Frage den Empfängerländern gegenüber weiterhin auf höchster Ebene, um in Zukunft die korrekte Anwendung der Bestimmungen über Steuerbefreiungen zu gewährleisten.

Was die Grenzübergänge betrifft, wurde das Problem dank der Bemühungen der Kommission bis Mitte 2001 weitgehend gelöst, so dass die russischen und ukrainischen Steuerforderungen deutlich gesenkt werden dürften.

32. In der Vergangenheit waren sowohl Planung als auch Bau der Grenzübergänge Aufgabe der Auftragnehmer. Wie in dem Bericht festgestellt wird, erwies sich dies als sehr schwierig. Die Kommission wird das Verfahren künftig ändern und die Empfängerstaaten auffordern, die Planung der Projekte selbst zu übernehmen. Bei Bedarf wird technische Hilfe gewährt. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Empfängerländer von Anfang an selbst die Verantwortung für die Projekte übernehmen und alle Parteien einverstanden sind, bevor mit der Durchführung des Tacis-CBC-Programms begonnen wird.

33. Dem Bericht zufolge kam es bei der Lieferung von Ausrüstung und Baumaterialien zu Verzögerungen. Zwar stimmt es, dass die Kommission nicht immer schnellstmöglich gehandelt hat, doch die Hauptgründe für die Verzögerungen lagen aufseiten der Empfängerländer. Die überaus lange Zeit, die die Empfängerländer mitunter zur Genehmigung der Materiallisten benötigen, führte zu größeren Verzögerungen als die Zollprobleme. In manchen Fällen ist für Materiallieferungen die Zustimmung von neun Ministerien erforderlich. So hat beispielsweise in Russland die Genehmigung in einigen Fällen über sechs Monate gedauert, obwohl die Kommission auf eine Entscheidung drängte. Die Gesamtsituation dürfte sich jedoch im Laufe der Zeit verbessern, wenn die Behörden mit Tacis vertrauter werden.

Für alle Projekte, einschließlich derjenigen im Umweltbereich, müssen Projektmanager, Auftragnehmer und Empfänger gemäß den Kommissionsregeln eine Reihe von Schritten absolvieren. Hierfür wird in den NUS mehr Zeit benötigt, was bei der Festlegung der Projektdauer nicht immer berücksichtigt wurde. Zu Beginn war dies noch nicht offensichtlich, und obwohl eine verbesserte Abfolge der verschiedenen Komponenten eines Projekts hilfreich sein kann, wenn im Zusammenhang mit der Lieferung von Ausrüstung und der Errichtung von Infrastrukturen technische Hilfe gewährt wird, werden die Projekte in Zukunft bei Bedarf längere Laufzeiten als die derzeit üblichen zwei Jahre haben.

34. Die Kommission bemüht sich um eine stärkere Verlagerung der Kleinprojektfazilität zu den Empfängern vor Ort, doch solange die Fazilität noch von Brüssel aus verwaltet wird, müssen die allgemeinen Tacis-Verfahren angewandt werden.

35. Die dänische Verwaltungsstelle fungierte als Sekretariat, um die Kommission bei der täglichen Arbeit zu unterstützen, Informationen über das Programm weiterzuleiten, bei der Ausarbeitung von Projektanträgen zu beraten, Unterstützung für die ausgewählten Projekte während der Vertragslaufzeit zu leisten, Ratschläge zu kleineren Änderungen der Projektdurchführung zu erteilen, diese Änderungen zu genehmigen und Dokumente zu umfangreicheren — von der Kommission zu genehmigenden — Änderungen der Verträge zu erstellen. Für die Auswahl der Projekte, umfangreichere Vertragsänderungen, die Genehmigung der Auszahlungen usw. ist die Kommission zuständig.

Eine gewisse zusätzliche verwaltungstechnische Unterstützung ist wesentlich, da zahlreiche Projekte große Aufmerksamkeit erfordern. Ab 2002, wenn nicht mehr auf Büros für technische Hilfe zurückgegriffen werden kann, ist die Arbeit vom Kommissionspersonal zu erledigen. Bislang wurde noch kein Beschluss über eine mögliche Übertragung der Zuständigkeiten für die Projektverwaltung auf die Delegationen gefasst. Andere Mehrländerprogramme wie das Tacis-Regionalprogramm kommen für eine Dekonzentration nicht infrage, da die Projekte nicht auf einzelne Länder beschränkt sind. Dagegen werden sämtliche Tacis-CBC-Projekte jeweils nur in einem Tacis-Land durchgeführt, so dass die Projektverwaltung in gleicher Weise dezentriert werden könnte wie das Tacis-Länderprogramm.

## AUSWIRKUNGEN DES TACIS-CBC-PROGRAMMS

### *Grenzübergangsstellen*

36. Der Bau neuer Grenzübergangseinrichtungen ist kompliziert und zeitaufwendig. Die Kommissionsdienststellen haben in den Empfängerländern mit bis zu neun Stellen zu tun, die dort für die Grenzübergänge zuständig sind. Bevor die Bauarbeiten beginnen können, müssen die langwierigen Vorbereitungen (Bauverträge, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Entwurfsstudien und Ausschreibungen) abgeschlossen werden.

Ende 2000 ließen sich die Auswirkungen des Programms noch nicht erkennen, aber inzwischen liegen klare Ergebnisse vor.

37. Die erste umfangreichere Phare-Hilfe im Zusammenhang mit den NUS-Grenzen lief 1993 an. Jedoch wurden viele der Grenzübergänge auf der Phare-Seite aus den Staatshaushalten der betreffenden Länder finanziert. In einigen dieser Fälle stellte der NUS-Partnerstaat seinerseits entsprechende Haushaltsmittel bereit. Mit anderen Worten, die Investitionen an den Ostgrenzen der Phare-Länder wurden zu einem Großteil aus den Staatshaushalten und nicht aus Phare finanziert.

Eine häufige Ursache für Engpässe ist die mangelnde Information und Koordinierung zwischen den Phare- und den Tacis-Ländern selbst und nicht zwischen den Teams, die die beiden Programme verwalten.

38—40. Anfangs stand die Tacis-CBC-Programmierung unter dem Zeichen des EU-Beitritts von Schweden und Finnland und der Tatsache, dass zum ersten Mal EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Land- und Seegrenzen mit Russland aufwiesen. Daher konzentrierte sich das Programm zunächst auf Nordwestrussland, aber Belarus, die Ukraine und die Republik Moldau wurden ebenfalls unterstützt.

1996 erhielt Belarus 2,9 Mio. EUR, unter anderem für die Grenzübergänge Kazlovičy (Güterverkehr) und Varšaŭski Most (Personenverkehr) in der Region Brest. Wegen ungenauer Kostenschätzungen einer Beratungsfirma konnten die Ausschreibungsverfahren für Varšaŭski most nicht erfolgreich abgeschlossen werden, weshalb beschlossen wurde, die Bauarbeiten an dem Grenzübergang bis zum Beginn der Arbeiten am neuen Terminal Kazlovičy 2 (K2) zu verschieben.

Die Kommission sah in ihrem CBC-Budget 2000 7 Mio. EUR für die Region Brest (neues Terminal Kazlovičy 2) vor. Darüber hinaus will die Kommission im Rahmen des Haushalts 2002 weitere Finanzmittel für die Region Brest bereitstellen, um die Fertigstellung dieses wichtigen Terminals zu gewährleisten. Der Betrag von 7 Mio. EUR wird jedenfalls ausreichen, um mit dem Bau zu beginnen.

Der Nutzen des Grenzübergangs Salla sollte nicht ausschließlich an der Zahl der Lkws gemessen werden, die ihn passieren. Langfristig wird die erleichterte Grenzüberquerung der Entwicklung des Nordens zugute kommen.

41. Die Straße durch die Oblast Leningrad wurde verbessert und kann nun von Lkws im Sommer und von Pkws das ganze Jahr über befahren werden.

42. Es besteht Bedarf an Ausrüstung, an Information über die Verfahren und an Infrastruktur. Daher deckt das Grenzübergangsprogramm alle diese drei Bereiche ab und wird durch die beiden Tacis-Programme für Zoll und für Justiz und Inneres ergänzt.

Die Größe und Kapazität des Übergangs wird an dem geschätzten Verkehrsaufkommen ausgerichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass moderne Kontrollmethoden angewandt werden, so dass die Infrastruktur nicht überdimensioniert sein dürfte. Eine schlepende Abfertigung auch nach der Erneuerung eines Übergangs dürfte entweder auf ein gestiegenes Verkehrsaufkommen oder auf ungeeignete Kontrollverfahren zurückzuführen sein.

Die vom Rechnungshof erwähnte Studie über die für die Grenzen geltenden Bestimmungen ergab, dass in allen vier betroffenen Ländern die langsame Abfertigung weniger durch die Vorschriften an sich, sondern durch deren Anwendung bedingt ist. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung moderner Kontrollmethoden sind gegeben, aber es besteht Bedarf an Ausbildungsmaßnahmen und einer Verbesserung des Sekundärrechts.



Die Kommission ist sich der Probleme der geringen Bezahlung und der Korruption bewusst und trifft bei der Projektplanung und -verwaltung entsprechende Vorkehrungen. Die Tacis-Länderprogramme umfassen Projekte zur Bekämpfung der Korruption.

43. Im Rahmen des CBC-Programms wurde zwei separate Finanzierungsvorschläge für die Grenzverwaltung vorgelegt — der eine im Jahr 1996, der andere 1997. Die Mittelausstattung belief sich insgesamt auf 3 Mio. EUR.

Der Großteil der Mittel (2 Mio. EUR) war für Russland bestimmt und betraf ein Projekt über die Auswirkungen von Schengen auf die künftige Grenze zwischen der EU und Russland nach der Erweiterung. Zunächst begrüßten die russischen Behörden das Projekt, aber schließlich scheiterte es daran, dass einige an der Vorbereitung des Projekts beteiligte russische Stellen sich nicht entschieden genug für das Projekt einsetzten. Daher wurde beschlossen, einen Teil der Mittel für die Fertigstellung des Grenzübergangs Salla in Russland umzuverteilen.

Die restlichen Mittel wurden für ein Demarkationsprojekt an der Grenze zwischen Belarus und Litauen sowie für Tagungen und Arbeitsgruppen zum Thema grenzübergreifende Zusammenarbeit, die eindeutig in den Bereich der Grenzverwaltung fällt, verwendet.

Auch aus dem Tacis-Programm für Justiz und Inneres werden in den vier betreffenden Ländern Maßnahmen zum Ausbau ihrer generellen Grenzverwaltungskapazität finanziert.

## Umwelt

44. Das Projekt von 1996 in Sortavala musste in der Tat abgebrochen werden. Dies lag nicht nur an der mangelhaften Planung, sondern auch an den unzureichenden Fortschritten der lokalen Behörden bei den Vorbereitungsarbeiten. Das Projekt entspricht jedoch einem realen Bedarf, weshalb es im Programm 2000 wieder aufgegriffen wurde.

Die Verwendung von Tacis-Mitteln zur Infrastrukturfinanzierung wird durch die neue Tacis-Verordnung gefördert.

Die Kommission strebt für die Zukunft außerdem eine verstärkte Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere mit der „Nordic Environmental Finance Corporation“ (NEFCO), bei der Programmentwicklung an.

45. Voraussetzung für die Finanzierung von Investitionen im Umweltbereich sind Durchführbarkeitsstudien. Außerdem sind flankierend neue Institutionen und institutionelle Beziehungen zu schaffen. Darauf war das Programm ausgerichtet. Darüber hinaus konnten mit Tacis kleine und mittlere Investitionen finanziert

werden, wie im Fall des Projekts in Sortavala (Tacis-CBC-Budget 2000), wobei man sich jedoch bemühte, nicht aus dem Auge zu verlieren, dass Zuschussfinanzierungen mit Opportunitätskosten verbunden und daher nicht „gratis“ sind. Die Kofinanzierung von Investitionen durch Tacis kann gerechtfertigt sein, wenn die volkswirtschaftliche Rentabilität höher als die betriebswirtschaftliche Rentabilität ist, was im Umweltsektor allerdings häufig der Fall ist. „Zusätzlichkeit“ ist eine Vorbedingung für die Finanzierung durch Zuschüsse, und zwar sowohl für TH- als auch für Investitionsprojekte. Auf Zuschüsse als Finanzierungsquelle sollte demnach nur als letzte Möglichkeit zurückgegriffen werden. Die Finanzierung von Investitionen sollte normalerweise Sache der internationalen Finanzinstitutionen sein. Die Kommission erkennt jedoch an, dass ihre eigenen Tacis-Umweltprojekte und nachgelagerte Investitionsprojekte stärker miteinander gekoppelt werden könnten. Daher wird sie zunehmend Projekte auswählen, die Investitionen nach sich ziehen, und zwar vorzugsweise Investitionen, deren Finanzierung gesichert ist.

Die Projekte für den Prut führen nicht zu Überschneidungen, da sie komplementär sind: Das eine Projekt betrifft den Fluss selbst, das andere seine Nebenflüsse. Die Ergebnisse beider Projekte werden bald vorliegen, so dass die Geber einschließlich der Kommission und der einzelnen Länder die erforderlichen Investitionen für das Einzugsgebiet als Ganzes in Angriff nehmen können.

46. Das Projekt umfasste Beratungsleistungen im Zusammenhang mit einem Begleitscheinsystem zur Überwachung der Beförderung gefährlicher Abfälle von den offiziellen Erzeugern nach Krasny Bor. Im Rahmen des Projekts wurden Empfehlungen abgegeben, wie die Zahl der zugelassenen Abfallbeförderer reduziert werden kann, um die Effizienz des Kontrollsystems zu steigern. Für die Umsetzung werden selbstverständlich die Behörden in St. Petersburg zuständig sein.

47. Diese Projekte (Parks in Karelien) sind noch nicht abgeschlossen, und es liegt in der Natur der Sache, dass der Ökotourismus nicht nennenswert zunehmen wird, solange die Projekte noch laufen und der Bekanntheitsgrad noch gering ist.

48. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Projekte zur Verringerung der Schadstoffemissionen wahrscheinlich einen greifbaren und möglicherweise reproduzierbaren Nutzen haben werden. Jedoch kann die Verringerung der grenzüberschreitenden Emissionen nur gering sein, da Sne nogorsk lediglich eine sehr kleine, isolierte Stadt ist, die in einiger Entfernung von der finnischen Grenze liegt.

49. Das Ziel des Gemeinsamen Umweltprogramms (JEP) der Kommission besteht darin, Kofinanzierungsmöglichkeiten für Umweltinvestitionen zu ermitteln. Eine Kofinanzierung mit der NEFCO und anderen internationalen Finanzinstitutionen wird aktiv angestrebt. Der Aktionsplan 2001 sieht auch ein spezifisches Projekt zur Kofinanzierung vor.

Dieser Zusammenarbeit dürfte nun nichts mehr im Wege stehen, nachdem der Europäische Rat in Göteborg die Schaffung der Umweltpartnerschaft im Rahmen der nördlichen Dimension gebilligt hat.

## **Wirtschaftliche Entwicklung**

50—51. Die Feststellung in dem Bericht ist korrekt, dass bisher nur wenige CBC-Projekte zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung finanziert wurden. Jedoch ändert sich dies derzeit: Ein Großprojekt wird bereits durchgeführt, ein anderes Projekt wurde genehmigt und läuft demnächst an, und im Rahmen des CBC-Programms 2001 werden noch weitere Projekte vorgeschlagen.

Das erste Projekt zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, das in U horod in der Ukraine durchgeführt wird, sieht Kurse über die Planung derartiger künftiger Projekte vor. Obwohl es für Ergebnisse noch zu früh ist, lässt sich bereits erkennen, dass die spätere Nachhaltigkeit womöglich größer gewesen wäre, wenn es im Rahmen des Netzes der Projekte zur Unternehmensentwicklung, das mit dem Tacis-Länderprogramm der Ukraine geschaffen wurde, konzipiert worden wäre. Diese Verbindung wird nun, wo sich das Projekt dem Abschluss nähert, hergestellt. Größere Aufmerksamkeit hätte auch der Suche nach einem Partner in Ungarn oder der Slowakei gelten können — hier erweist es sich als schwieriger, Abhilfe zu schaffen.

Ein weiterer negativer Faktor für die Nachhaltigkeit des Tacis-Projekts kann auch seine kurze Dauer sein. Es ist nur für zwei Jahre konzipiert, während die Parallelprojekte, die aus dem Länderprogramm finanziert werden, durch Folgeprojekte in der Regel eine Gesamtlaufzeit von vier bis fünf Jahren haben. Dieser Aspekt wird bei den künftigen CBC-Projekten berücksichtigt werden. Jedoch lässt sich aufgrund der Erfahrungen mit anderen Tacis-Projekten davon ausgehen, dass die meisten Projekte zur Förderung des Institutionenaufbaus, des Privatsektors und des Ökotourismus drei bis fünf Jahre dauern sollten, um nachhaltig sein zu können.

Diese Punkte werden bereits bei der Planung eines vergleichbaren Projekts in Ungeni in der Republik Moldau berücksichtigt, das aus dem CBC-Programm 2000 finanziert wird. Die erforderlichen Vorkehrungen wurden bereits getroffen, damit der Empfänger in Ungeni das Projekt in U horod besichtigen kann, und in Iasi in Rumänien wurde bereits eine Partnerorganisation gefunden. Dabei sind sich alle Parteien der Tragweite der Beitrittsvorbereitungen Rumäniens bewusst, die mit gemischten Gefühlen gesehen werden: negativ insofern, als sich die Grenzbestimmungen verschärfen werden, und positiv, weil die Ukraine nach dem Beitritt Rumäniens direkt an die EU angrenzen wird. Daher ist die Motivation, dieses Projekt voranzutreiben, auf beiden Seiten der Grenze hoch.

## **Kleinprojekte**

52—53. Nach Möglichkeit sollen die positiven Elemente der Kleinprojektfazilität auf größere Projekte übertragen werden. Zum Beispiel sehen die beiden oben genannten Projekte zur Wirtschaftsentwicklung eine finanzielle Beteiligung der Empfänger vor, wenn auch in Form von Sachleistungen. Konkret handelt es sich um Immobilien, die für das Projekt kostenlos zur Verfügung gestellt wurden.

53. Seit 1999 steht die Kleinprojektfazilität auch Verbänden offen, so dass sich nun auch Euroregionen bewerben können.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

### **Auswirkungen des Programms auf den Lebensstandard in den Grenzregionen**

54. Die Mittelausstattung für Tacis CBC ist in der Tat begrenzt, was jedoch mit der Gesamthöhe des Tacis-Budgets zusammenhängt. Die Wirkung des Programms lag zu diesem Zeitpunkt der Durchführung noch nicht auf der Hand, aber der Bau zweier größerer Grenzübergänge wurde kurz nach der Prüfung im Wesentlichen abgeschlossen. Weitere Grenzübergänge werden 2002 fertig gestellt.

Die positiven Auswirkungen der Kleinprojektfazilität werden anerkannt. Der Kritik des Rechnungshofs, dass die Umweltprogramme nicht mit Investitionen verknüpft wurden, wird durch die Neuausrichtung des Gemeinsamen Umweltprogramms Rechnung getragen. Die Schaffung der Umweltpartnerschaft im Rahmen der nördlichen Dimension wird zu einer besseren Koordinierung zwischen den Zuschüssen für technische Hilfe und den Investitionen der internationalen Finanzinstitutionen führen.

Auf die wirtschaftliche Entwicklung entfiel nur ein geringerer Teil der Tacis-CBC-Ressourcen, weil anderen Programmkomponenten der Vorrang gegeben worden war.

### **Grenzübergreifende Auswirkungen**

55. Die Phare-CBC-Verordnung sieht die Einsetzung gemischter Kooperationsausschüsse zur Ausarbeitung der gemeinsamen mehrjährigen Programmierungsdokumente für die Regionen an den Grenzen zwischen den mitteleuropäischen Staaten und der EU vor. Da jedoch die Phare-Verordnung vor allem auf den Beitritt und die Zusammenarbeit mit den EU-Staaten gerichtet ist, wurde für die Grenzen zwischen den Phare- und den Tacis-Ländern keine derartige Strategie aufgestellt.

Dank des praktischen Leitfadens zur Abstimmung der Finanzierung im Rahmen von Interreg und Tacis verbessert sich die Koordinierung dieser beiden Instrumente bereits und wird in den nächsten Jahren noch weiter ausgebaut.

Zur Verbesserung der Koordinierung wurde Verschiedenes unternommen, zum Beispiel die aus dem CBC-Programm finanzierte Tagungsreihe, die Ende 1999 begann und Grenzschutz- und Zollbeamte von beiden Seiten der Grenzen zusammenbrachte. Gemeinsame Arbeitsgruppen erstellten auf diese Weise einen Leitfaden der besten Praktiken und Standards für Grenzübergänge, den alle Vertreter der betreffenden Tacis- und Phare-Länder billigten. Dieser Leitfaden trägt zur Erleichterung des Grenzverkehrs und zur Vereinfachung der Verfahren bei.

56. Im Rahmen der Kleinprojektfazilität bemühte man sich um Unterstützung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Bei den Großprojekten wird die Kommission der Frage der Absorptionskapazität bei der Ausarbeitung ihrer endgültigen Programmanschläge besondere Aufmerksamkeit widmen.

57. Nach Auffassung der Kommission war es im Dezember 2000 zu früh, um die Auswirkungen des CBC-Programms umfassend zu bewerten. Die Tacis-CBC-Empfängerländer erhalten im Rahmen der Tacis-Regionalkooperation und der Länderprogramme grenzübergreifende Unterstützung. Die CBC-Mittelausstattung einschließlich der Haushaltlinie für Sondermaßnahmen zugunsten der Ostseeregion blieb trotz der Kürzung des Tacis-Gesamtbudgets unverändert. Somit hat sich der Anteil am Gesamtbudget, der auf die grenzübergreifende Zusammenarbeit entfällt, relativ gesehen erhöht. Letztlich wird das Programmbudget, das der Rechnungshof für gering hält, von der Haushaltsbehörde beschlossen. Der Phare-Rahmen für den grenzübergreifenden Dialog und die gesamte Phare-CBC-Verordnung stehen im Zusammenhang mit dem Heranführungsprozess.

#### EMPFEHLUNGEN

58. Die Kommission wird sich um eine Verbesserung der Koordinierung zwischen Interreg und Tacis bemühen. Gemäß dem praktischen Leitfaden können Änderungen vorgenommen werden, um der späteren Entwicklung Rechnung zu tragen.

- a) Die Kommission versteht die Empfehlung des Rechnungshofs, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der die Durchführung eines Grenzübergangsprogramms für beide Seiten der Grenzen — sowohl in den Phare-Ländern als auch in den NUS — erleichtert, so, dass auch verfahrenstechnische Maßnahmen wie die Verbesserung der Koordinierungsmechanismen vorgesehen sein sollten. Die Kommission ist bereit, eine Ausdehnung von Phare CBC auf die Grenzen zwischen den NUS und den Phare-Ländern zu prüfen. Die derzeitigen Leitlinien für die Abstimmung von Tacis und Interreg aufeinander müssten u. a. unter Berücksichtigung des bevorstehenden Beitritts und der gesamten EU-Regionalpolitik überarbeitet werden.
- b) Zwar sieht die Phare-CBC-Verordnung bereits gemischte Ausschüsse vor, die die Programmierungsdokumente für die Regionen an den Grenzen zwischen den mitteleuropäischen Staaten und der EU entwerfen sollen, aber im Vordergrund der Verordnung steht der bevorstehende Beitritt, und für die Grenzen zwischen den Phare- und den Tacis-Ländern wurde keine derartige gemeinsame Strategie ausgearbeitet.

Die Kommission bemüht sich um eine bessere Koordinierung von Interreg und Tacis.

- c) Die Kommission begrüßt die Empfehlung des Rechnungshofs in Bezug auf die Entwicklungsstrategien und prüft derzeit, wie solche grenzübergreifenden Strategien für die betreffenden Regionen ausgearbeitet werden könnten.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist eine Studie (Brest Euroborder), die der Kommission im Juni 2001 vorgelegt wurde

und weit mehr enthält als nur Vorschläge zur Förderung von Infrastrukturprojekten. Sie deckt eine breite Palette von Bereichen ab, die für die Entwicklung der Region Brest wichtig sind, einschließlich eines strategischen Entwicklungsplans.

- d) Derzeit wird die Einrichtung einer dienststellenübergreifenden Gruppe für Fragen der Interoperabilität geprüft.

59. Die Laufzeit der Initiative zum Aufbau regionaler Kapazitäten, mit der die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Ausarbeitung von Projektvorschlägen unterstützt werden sollen, wurde kürzlich verlängert.

- a) und b) Das schwindende Interesse muss nicht mit einer niedrigeren Mittelausstattung zusammenhängen. Das geringere Interesse an Großprojekten kann auch durch die begrenzte Planungskapazität der potenziellen Empfänger bedingt sein. Die Kommission ist bereit, wie vorgeschlagen mehr Hilfe bei der Projektplanung zu leisten.

Die Kommission hat ihre Bemühungen zur Unterstützung der lokalen Behörden, insbesondere im Kontext der Koordinierung von Interreg und Tacis, in der letzten Zeit verstärkt. Im Juni 2001 wurde in Helsinki ein entsprechendes Seminar abgehalten, und eine weitere derartige Veranstaltung ist für den Herbst in St. Petersburg geplant.

- c) In den Erwägungsgründen der Phare-CBC-Verordnung wird die Möglichkeit einer Ausdehnung des Programms auf Nachbarländer genannt, denen andere EU-Hilfsprogramme zugute kommen. Die Kommissionsdienststellen prüfen derzeit, wie die Zusammenarbeit verbessert werden könnte.

60. Das größere Gewicht, das der technischen Hilfe gegenüber der Infrastruktur- und Investitionsförderung beigemessen wird, ist vor dem Hintergrund der begrenzten Mittel und des relativ hohen Anteils zu sehen, der auf die Grenzübergänge entfällt, bei denen es hauptsächlich um Infrastrukturausgaben geht.

- a) Die Fazilität zur Finanzierung anderer als Grenzübergangsaktivitäten sollte in geeigneter Weise eingesetzt werden. Die Kofinanzierung, mit der das Engagement des Empfängers gewährleistet werden soll, kommt nur infrage, wenn der beizusteuende Betrag die Möglichkeiten des Empfängers nicht übersteigt.
- b) Die internationalen Finanzinstitutionen sind bekanntlich kaum zu Investitionen bereit, wenn sie nicht schon zu Beginn an der Planung beteiligt waren. Bei der NEFCO könnte diese Bereitschaft aufgrund der mit ihr bestehenden Beziehungen vorhanden sein, bei den anderen Finanzinstitutionen ist dies gegenwärtig jedoch weniger wahrscheinlich.
- c) Die Kommission spricht diese Frage in den Empfängerländern weiterhin auf höchster Ebene an, um künftig die korrekte Anwendung der Bestimmungen, die Abgabenbefreiungen ermöglichen, zu gewährleisten.

Dank der Bemühungen der Kommission konnte das Problem bis Mitte 2001 weitgehend gelöst werden, was die Grenzübergänge betrifft.

61.

- a) Die Kommission stimmt zwar zu, dass Projekte zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung anhand entsprechender Leitlinien geplant werden sollten, aber allein durch die Existenz eines solchen Dokuments würde sich die Zahl der Projekte noch nicht nennenswert erhöhen.
- b) Die finanzielle Nachhaltigkeit sollte eine der Zielsetzungen der Tacis-Projekte zur Förderung des Ökotourismus werden, wie dies für alle unternehmerisch ausgerichteten Projekte gilt. Dies kann bedeuten, dass die Projekte länger als die normalerweise zulässigen ein bis zwei Jahre dauern und dass gegebenenfalls Folgeprojekte vorzusehen sind.

62.

- a) Ab 2001 erhöht die Kommission die Mittelausstattung für die Kleinprojektfazilität. Folgende Richtbeträge wurden festgelegt: 4,4 Mio. EUR für 2001, 4, 5 Mio. EUR für 2002 und 5,0 Mio. EUR für 2003.
  - b) Im April 2001 führte die Kommission einen jährlichen Zyklus für die Einreichung von Vorschlägen und die Zuschlagserteilung im Rahmen der Kleinprojektfazilität ein.
  - c) Die Kommission ist grundsätzlich nicht dagegen, die Verwaltung der Kleinprojektfazilität den Empfängern viel stärker anzunähern, aber da andere Mehrländerprogramme noch nicht dezentriert wurden, wird die Kleinprojektfazilität vorläufig weiterhin von Brüssel aus verwaltet.
-