

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 5/2004

**über die Hilfe aus dem Phare-Programm zur Vorbereitung der
Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds, zusammen mit den
Antworten der Kommission**

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2005/C 15/01)

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
ZUSAMMENFASSUNG	I-VII	4
EINLEITUNG	1-14	5
Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds mithilfe des Phare-Programms	1-10	5
Prüfung des Hofes	11-14	7
GESAMTANSATZ DER VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER STRUKTURFONDS MITHILFE DES PHARE-PROGRAMMS	15-28	8
Die Entscheidung für das Phare-Programm machte die Vorbereitung der Bewerberländer auf den EFRE und den ESF schwieriger	15-17	8
Das Konzept der Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts war anders als das Ziel 1-Konzept bei den Strukturfonds	18-26	9
Zwänge aufgrund der Strategie, die Vorbereitung auf den EFRE und den ESF über das Phare-Programm laufen zu lassen	27-28	11
PHARE-VERFAHREN	29-36	11
Verzögerungen bei der Einführung des Erweiterten Dezentralisierten Durchführungssystems	30-33	11
Die Mehrjahresprogrammierung wurde nicht eingeführt	34-36	12
MITTELZUWEISUNGEN FÜR DIE PHARE-PROGRAMME ZUR VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER STRUKTURFONDS UND DURCHFÜHRUNG DIESER PROGRAMME	37-55	12
Die Mittelzuweisungen an die meisten Länder waren niedriger als geplant	37-41	12
Die Ausarbeitung von Programmen nach dem Vorbild der Strukturfondsprogramme für Ziel 1 erwies sich als schwierig	42-45	13
Die Programmdurchführung verzögerte sich	46-55	14
ERGEBNISSE DER PROJEKTE ZUM INSTITUTIONENAUFBAU IM HINBLICK AUF DIE VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE STRUKTURFONDS	56-62	17
SCHLUSSFOLGERUNGEN	63-67	18
Schwierigkeiten aufgrund des Gesamtansatzes, die Bewerberländer mithilfe des Phare-Programms auf die Verwaltung der Strukturfonds vorzubereiten	63	18

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
Bei der Annäherung des Phare-Programms an die Strukturfonds wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt	64	18
Die Mittelzuweisungen für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts waren unterschiedlich und ihre Durchführung verzögerte sich	65	18
Die Ziele der Projekte zum Institutionenaufbau im Hinblick auf die Vorbereitung auf die Strukturfonds wurden nur teilweise erreicht	66	18
Gesamtschlussfolgerung	67	18
EMPFEHLUNGEN	68-71	18
Antworten der Kommission		20

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BVP	Besonderes Vorbereitungsprogramm
CBC	Cross Border Co-operation, grenzüberschreitende Zusammenarbeit
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EDIS	Extended Decentralised Implementation System, Erweitertes Dezentralisiertes Durchführungssystem
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EPD	Einziges Programmplanungsdokument
ESF	Europäischer Sozialfonds
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
ISPA	Strukturpolitisches Heranführungsinstrument
NEP	Nationaler Entwicklungsplan
Phare	wichtigstes Heranführungsinstrument
PVF	Projektvorbereitungsfazilität
Sapard	Heranführungsinstrument im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums
VNEP	Vorläufiger Nationaler Entwicklungsplan
WSZ	Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Prüfung betraf die Wirksamkeit der Hilfe aus dem Phare-Programm — bei dem es sich um das erste der drei von der Kommission insgesamt geschaffenen Heranführungsinstrumente handelt — im Hinblick auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der beiden wichtigsten Strukturfonds, nämlich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF). Sie bezog sich auf den Zeitraum von 1998 (dem Jahr der Neuausrichtung des Phare-Programms auf die Beitrittsvorbereitung) bis 2002 mit besonderer Berücksichtigung des besonderen Vorbereitungsprogramms aus dem Jahr 1998 (Special Preparatory Programme, SPP) und der zum ersten Mal im Jahr 2000 gestarteten Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ-Programme). Geleitet von dem Wunsch, die Bewerberländer in die Lage zu versetzen, nach ihrem Beitritt voll und ganz von den sehr hohen Zuwendungen, auf die sie dann Anspruch haben, profitieren zu können, hat die Kommission dem Ziel der Vorbereitung dieser Länder auf die Verwaltung der Strukturfonds zunehmend mehr Priorität eingeräumt.

Gesamtansatz der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds mithilfe des Phare-Programms

II. Die Tatsache, dass für die Vorbereitung der Bewerberländer auf den EFRE und den ESF kein neues Instrument geschaffen wurde, machte es schwieriger, diese Länder mit den Strukturfondsverfahren vertraut zu machen (siehe Ziffern 16-17). Überdies wollte die Kommission ursprünglich, dass die Bewerberländer bei der Ausarbeitung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ-Programme) einen anderen als den im Bereich der Strukturfonds verfolgten Ansatz anwenden (siehe Ziffern 18-24). Nicht alle Regionen, die im Rahmen der Strukturfonds förderfähig sein werden, konnten vor dem Beitritt Erfahrungen mit der Verwaltung von Programmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sammeln, weil die Phare-Durchführungsstrukturen nicht die der Strukturfonds widerspiegeln. Weiter eingeschränkt wurde die Wirksamkeit der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts dadurch, dass sie zugleich Auswirkungen auf den Zusammenhalt haben sollten, was mit dem Ziel der Vorbereitung auf die Strukturfonds nicht immer vereinbar war (siehe Ziffer 27).

Phare-Durchführungsverfahren

III. Ursprünglich sollten die Bewerberländer nach dem Willen der Kommission die Programme so verwalten als gäbe es — wie bei der Strukturfondsverwaltung — nur Ex-post-Kontrollen durch die Kommission, doch wurde das Erweiterte Dezentralisierte Durchführungssystem (EDIS), das diese Art der Verwaltung ermöglichen sollte, letztlich nicht vor dem Beitritt eingeführt (siehe Ziffern 30-32). Die Verzögerungen beim Aufbau eines Systems der Ex-post-Kontrollen wiederum machten es schwieriger, die Förderschemata, den wichtigsten Mechanismus zur Durchführung der Strukturfonds, anzuwenden (siehe Ziffer 33). Bei der Einführung eines weiteren Strukturfondsverfahrens, nämlich der mehrjährigen Programmplanung, wurden nur sehr wenige Fortschritte erzielt (siehe Ziffern 34-35).

Durchführung und Mittelausstattung der Programme zur Vorbereitung auf die Strukturfonds

IV. Auch wenn insgesamt gesehen rund 35 % des Phare-Programms für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zugewiesen wurden, stellten die meisten Länder etwas weniger als diesen angestrebten Anteil zur Verfügung. Ursache dafür waren in erster Linie die unzureichende Aufnahmekapazität und miteinander konkurrierende Prioritäten (siehe Ziffern 39-41). Da die Ausarbeitung der Programme den Bewerberländern Schwierigkeiten bereitete, stellten sie nicht genügend Mittel für die Vorbereitung eines Nachschubs an künftigen Projekten mit dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und an künftigen Strukturfondsprojekten bereit (siehe Ziffern 43-45). Überdies hatten sie große Schwierigkeiten, die Mittel vor Ablauf der Fristen in Form von Aufträgen zu vergeben (siehe Ziffern 46-52). Die begrenzte Aufnahmekapazität war weitgehend eine Folge der mangelnden Erfahrung und der ungenügenden institutionellen Entwicklung der für die Verwaltung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zuständigen Ministerien (siehe Ziffern 54-55).

Ergebnisse der Projekte zum Institutionenaufbau im Hinblick auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds

V. Die Wirkung der Projekte zum Institutionenaufbau wurde geschmälert durch die bereits erwähnte ungenügende institutionelle Entwicklung und die Unsicherheit darüber, welche Stellen später für die Verwaltung und Zahlung zuständig sein würden (siehe Ziffern 58-59). In einigen Ländern wurde der Institutionenaufbau auf regionaler Ebene erschwert durch Verzögerungen beim Aufbau der betreffenden regionalen Stellen sowie durch Veränderungen hinsichtlich der von diesen regionalen Stellen bei der Strukturfondsverwaltung wahrzunehmenden Rolle (siehe Ziffern 60-62).

Gesamtschlussfolgerung

VI. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Kommission bereits 1998 begonnen hat, das Phare-Programm für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Strukturfondsverwaltung nach deren Beitritt einzusetzen, doch war seine Wirkung in Bezug auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf den EFRE und den ESF zum Zeitpunkt des Beitritts schließlich geringer als von der Kommission in ihren Strategiepapieren — insbesondere in der Phare-Review 2000 — angenommen (siehe Ziffer 67). Dies war teilweise auf die mangelnde Erfahrung und die ungenügende institutionelle Entwicklung der zuständigen Behörden in den Bewerberländern zurückzuführen. Innerhalb der verfügbaren Zeit war es nicht möglich, diese Schwachstellen auszuräumen.

Empfehlungen

VII. Auch nach dem Beitritt wird im Zusammenhang mit der Verwaltung der Strukturfonds noch umfangreiche, zusätzliche Unterstützung beim Institutionenaufbau erforderlich sein (siehe Ziffer 68). Für die Ex-post-Kontrolle der Strukturfondsmaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten sollten umfangreiche Ressourcen bereitgestellt werden (siehe Ziffer 69). Es sollte eine klare Strategie ausgearbeitet werden mit einer genauen Beschreibung der zur Vorbereitung der jetzigen und künftiger Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds erforderlichen Schritte (siehe Ziffer 70). Die Kommission sollte sich verstärkt darum bemühen, das Phare-Programm mehr an die Strukturfonds anzugleichen, indem sie den später für die Verwaltung zuständigen Stellen den Status von Phare-Durchführungsbehörden einräumt und diese so unterstützt, dass sie zur Durchführung des Phare-Programms im Rahmen eines Systems der Ex-post-Kontrollen in der Lage sein werden. Schließlich sollte die Kommission eine Mehrjahresprogrammierung auf der Grundlage nationaler Entwicklungspläne einführen (siehe Ziffer 71).

EINLEITUNG

Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds mithilfe des Phare-Programms

1. Ein wichtiges Problem nach der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 wird das große Gefälle sein zwischen den durchschnittlichen Einkommen in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten und in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten ⁽¹⁾. Während gegenwärtig 22 % der Bevölkerung der Europäischen Union in Regionen leben, in denen das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 % des jetzigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts in der EU beträgt, werden nach der Erweiterung 93 % der Bevölkerung dieser neuen Mitgliedstaaten in Regionen leben, in denen das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt bei weniger als 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts in der erweiterten EU liegen wird. Vor dem Hintergrund des Ziels, dieses Gefälle abzubauen, werden fast alle Regionen dieser neuen Mitgliedstaaten als Ziel 1-Regionen ⁽²⁾ Mittel aus den drei wichtigsten Strukturfonds erhalten können, nämlich aus dem Europäischen Fonds für regionale

Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung ⁽³⁾. Überdies werden alle betroffenen Länder Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten können ⁽⁴⁾.

2. Für Ziel 1-Maßnahmen in diesen Bewerberländern wurden für den Zeitraum 2004-2006 Strukturfondsmittel in Höhe von rund 13 178 Millionen Euro zur Verfügung gestellt; dazu kommen 7 523 Millionen Euro aus dem Kohäsionsfonds. Damit die

(1) Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen, Slowenien und Slowakei.

(2) Ziel 1-Mittel werden gewährt für EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand, d. h. Regionen, in denen das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt bei weniger als 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Auf dieses Ziel entfallen etwa zwei Drittel der Strukturfondsmittel.

(3) Hauptziel des EFRE ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch Abbau der Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen und sozialen Gruppen. Der ESF ist das wichtigste Finanzinstrument zur Verwirklichung der beschäftigungsstrategischen Ziele der Union. Ziel des EAGFL ist die Förderung von Strukturformen im Landwirtschaftssektor und die Entwicklung des ländlichen Raums. Im Programmplanungszeitraum 1994-1999 für die Strukturfonds wurden 52 % der Mittel über den EFRE ausgeführt, 30 % über den ESF und 16 % über den EAGFL. Die verbleibenden 2 % entfielen auf den vierten Strukturfonds, das Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAP).

(4) Der Kohäsionsfonds dient zur Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekten in Staaten mit einem pro Kopf-BSP von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts (gegenwärtig erhalten Griechenland, Spanien, Irland und Portugal Mittel aus diesem Fonds).

neuen Mitgliedstaaten diese Mittel angemessen ausschöpfen können, müssen sie in der Lage sein, innerhalb der vorgesehenen Fristen vorrangige Programme zu ermitteln, auszuarbeiten und durchzuführen.

3. Im März 1997 schlug die Kommission eine Neuausrichtung des Phare-Programms vor mit dem Ziel, es gänzlich auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt zur Europäischen Union zu konzentrieren⁽⁵⁾ (6). Von diesem Zeitpunkt an mussten die Phare-Mittel (die sich auf rund 1 500 Millionen Euro jährlich belaufen) im Prinzip für den Institutionenaufbau (30 %) und die Investitionsförderung (70 %) verwendet werden. Einer der im Rahmen des Institutionenaufbaus besonders zu fördernden Bereiche sollte nach dem Willen der Kommission die regionale Entwicklung sein. Die Kommission stellte nämlich Folgendes fest: Es besteht die dringende Notwendigkeit, die Länder so bald wie möglich mit den Zielen und Verfahren der Strukturfonds vertraut zu machen. Dies ist der beste Weg, um sicherzustellen, dass diese Länder rechtzeitig in der Lage sein werden, die Strukturfondsbestimmungen anzuwenden und die ersten Zahlungen, die sie erhalten, zu verwalten (7).

4. Aus dem Phare-Programm für 1998 wurden daher Mittel in Höhe von 60 Millionen Euro zur Finanzierung eines alle Bewerberländer betreffenden Sonderprogramms zur Vorbereitung der Bewerberländer auf die EU-Strukturpolitik (Special Preparatory Programme, SPP) bereitgestellt. Dieses Programm diente zur Finanzierung des Institutionenaufbaus und kleiner Pilot-Investitionsprojekte, die es den Bewerberländern erlauben sollten, operationelle Erfahrungen im Umgang mit Ziel 1-Verfahren zu sammeln.

5. Die Dringlichkeit der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds wurde durch den Finanzrahmen von Berlin vom März 1999 verdeutlicht, der von der Annahme ausging, bereits im Jahr 2002 könnten der Europäischen Union sechs neue Mitgliedstaaten (Republik Tschechien, Estland, Ungarn, Polen, Slowenien und Zypern) beitreten (8).

(5) Die beschlossene Neuausrichtung wurde in einer Mitteilung von Kommissar van den Broek an die Kommission mit folgendem Titel beschrieben: New Orientations for the Phare Programme in the Context of Pre-Accession Assistance, (neue Orientierungen für das Phare-Programm im Kontext der Heranführungshilfe), KOM(97) 112/8, Brüssel, 18. März 1997. (Dieses Dokument liegt nicht auf Deutsch vor).

(6) Außer den in Fußnote 1 genannten Ländern, die der Europäischen Union im Mai 2004 beitreten werden, erhalten auch Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt zur Europäischen Union für einen späteren Zeitpunkt geplant ist, Mittel aus dem Phare-Programm.

(7) KOM(97) 112/8, Brüssel, 18. März 1997 (Dieses Dokument liegt nicht auf Deutsch vor).

(8) Beim Gipfel des Europäischen Rates von Helsinki vom Dezember 1999 wurde der Weg für den möglichen Beitritt sechs weiterer Staaten (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und Slowakei) frei gemacht. Der Europäische Rat von Nizza vom Dezember 2000 legte dann als geplantes Beitrittsdatum das Jahr 2004 fest. Der Europäische Rat von Laeken vom Dezember 2001 erklärte schließlich, die angestrebte Erweiterung sei unumkehrbar und die 10 Länder sollten im Jahr 2004 für den Beitritt gerüstet sein.

6. Im Jahr 2000 wurden zwei neue Heranführungsinstrumente geschaffen. Eines dieser Instrumente war ISPA⁽⁹⁾ (jährlicher Finanzrahmen: 1 000 Millionen Euro) mit ähnlichen Zielen und Verfahren wie beim Kohäsionsfonds. Das zweite Instrument war Sapard⁽¹⁰⁾ (jährlicher Finanzrahmen: 500 Millionen Euro), dessen Ziel es war, Unterstützung bei der Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Agrarpolitik zu leisten und vorrangige bzw. spezifische Probleme bei der nachhaltigen Anpassung des Landwirtschaftssektors und der ländlichen Gebiete zu lösen. Die Durchführung von Sapard erfolgte gemäß der einschlägigen Verordnung anhand ähnlicher Verfahren wie bei den Strukturfonds und beim EAGFL (siehe Ziffer 17). Obwohl die Mittelausstattung des EFRE bzw. des ESF dreibzw. zweimal so groß ist wie die des EAGFL-Strukturfonds⁽¹¹⁾, wurden keine neuen Instrumente nach dem Vorbild des EFRE und des ESF geschaffen.

7. Stattdessen sollte es gemäß den neuen Phare-Leitlinien für den Zeitraum 2000-2006 in jedem Land ein aus dem Phare-Programm finanziertes Investitionsprogramm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ-Programme) geben⁽¹²⁾. Diese Programme sollten über Maßnahmen umgesetzt werden, die denjenigen ähneln, die aus den beiden erwähnten Strukturfonds finanziert werden, und folgende Bereiche betreffen: Investitionen zur Steigerung der Tätigkeit des produktiven Sektors, Stärkung der Humanressourcen und Verbesserung der unternehmensrelevanten Infrastruktur. Die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts waren also einer der beiden Bereiche⁽¹³⁾, in denen die für Investitionen vorgesehenen 70 % der Phare-Mittel verwendet werden sollten. Ferner hieß es in den Leitlinien, bei den Phare-Maßnahmen im Bereich des Institutionenaufbaus (worauf die anderen 30 % der Phare-Mittel entfallen) gehe es hauptsächlich um die Behebung der Schwächen, die auf der Ebene der zentralen, regionalen und lokalen Verwaltungen mit Verantwortlichkeiten in diesem Bereich festgestellt wurden, besonders im Hinblick auf das zunehmende Gewicht, das auf die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu legen ist⁽¹⁴⁾.

8. Zusätzlich zu diesen Leitlinien veröffentlichte die Kommission im Oktober 2000 ein Dokument mit dem Titel Pahre-Review 2000: Den Beitritt verstärkt vorbereiten⁽¹⁵⁾. In diesem Dokument heißt es, der „Übergang zu den Strukturfonds“ sei eine der beiden von der Kommission im Zeitraum 2000-2006 im

(9) Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 73).

(10) Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 87).

(11) Auf der Grundlage der Strukturfondsmittel für den Zeitraum 1994-1999 ergeben sich folgende Zahlen: EFRE 75,0 Milliarden Euro; ESF 43,4 Milliarden Euro; EAGFL 23,5 Milliarden Euro.

(12) Leitlinien für die Umsetzung des Phare-Programms in den beitragswilligen Ländern für den Zeitraum 2000-2006 in Anwendung des Artikels 8 der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89, Beschluss der Kommission, SEK(1999) 1596 endgültig, Brüssel, 13. Oktober 1999.

(13) Der zweite aus der Investitionskomponente zu finanzierende Bereich betraf die Angleichung an die EU-Normen und -Standards, nämlich in erster Linie die Bereitstellung von Hilfsmitteln für die wichtigsten Stellen zur Überwachung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands.

(14) Siehe den das Thema „Institutionenaufbau“ betreffenden Abschnitt 3 der Leitlinien für 2000-2006.

(15) Generaldirektion Erweiterung, K(2000) 3103/2, 27. Oktober 2000.

Rahmen des Phare-Programms zu bewältigenden zentralen Herausforderungen. Gemäß der Review verfolgt das Phare-Programm in diesem Bereich zwei Ziele, nämlich:

- a) „Die Beitrittsländer durch Schaffung der notwendigen Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen auf die Durchführung von Strukturfondsmaßnahmen vorzubereiten“;
- b) „den Beitrittsländern die Durchführung einer ersten Generation integrierter regionaler Entwicklungsprogramme nach dem Ziel 1-Konzept zu ermöglichen und so zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beizutragen“.

9. In der Review wird die Wichtigkeit der Vorbereitung auf die Strukturfonds betont: „Phare kann den Beitrittsländern nicht nur dabei helfen, die großen Disparitäten zwischen ihnen und den jetzigen Mitgliedstaaten abzubauen, sondern auch dabei sich mit den Strukturen und Verfahren vertraut zu machen, auf die sie nach dem Beitritt zurückgreifen müssen, wenn sie die Strukturfondsmittel effizient und erfolgreich einsetzen wollen“. Da die Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts über wesentlich kleinere Finanzrahmen verfügten als die Strukturfonds war klar, dass sie vergleichsweise nur sehr begrenzte Auswirkungen auf den Zusammenhalt haben könnten. In den im Jahr 2000 von der Generaldirektion Erweiterung im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der WSZ-Programme für 2001 erstellten internen Leitlinien für die Programmierung hieß es daher, die angestrebten Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt seien zu verstehen als Hilfe bei der Vorbereitung der für die Strukturfondsdurchführung nach dem Beitritt erforderlichen Strukturen und Verfahren. Ferner hieß es, hinsichtlich des Abbaus allgemeiner Entwicklungsdisparitäten seien nur geringfügige Auswirkungen zu erwarten.

10. Gemäß der Review sollten beim Übergang zu den Strukturfonds insbesondere folgende Fortschritte erzielt werden:

- a) schrittweiser Ausbau der Strukturfondskonzepte und -verfahren im Rahmen der Phare-Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
- b) statt nationaler Phare-Programme länderdifferenzierter Übergang zu einer Mehrjahresprogrammierung der gesamten Hilfe, einschließlich des institutionellen Auf- und Ausbaus;
- c) Ausbau der Dezentralisierung, damit sich die Beitrittsländer mit den Grundsätzen der gemeinsamen Verantwortung vertraut machen können, auf denen die Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen basiert;
- d) parallel zu den Eigenanstrengungen der Beitrittsländer verstärkte Unterstützung der durchführenden Behörden (Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 34 der Strukturfondsverordnung), die vom Beitrittsland und der Kommission im Einklang mit den Bestimmungen der Haushaltsordnung anerkannt wurden.

Ziel war es, rund 35 % der nationalen Programme der einzelnen Länder für Investitionsvorhaben innerhalb der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen Zusammenhalts zur Verfügung zu stellen.

Prüfung des Hofes

11. Der Hof wollte die Wirksamkeit des Phare-Programms bei der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds ermitteln. Zu diesem Zweck prüfte er:

- a) inwiefern der Gesamtansatz der Kommission eine angemessene Basis war für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds (siehe Ziffern 15-28);
- b) inwiefern das Phare-Programm eine angemessene Vorbereitung auf die Strukturen und Verfahren der Strukturfonds ermöglichte (siehe Ziffern 29-36);
- c) ob die Phare-Mittel im Einklang mit den Planungen zugewiesen und außerdem wirtschaftlich verwendet wurden (siehe Ziffern 37-55);
- d) inwiefern die Projekte zum Institutionenaufbau eine wirksame Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds ermöglichten (siehe Ziffern 56-62).

12. Mit der Auswahl des Prüfungsthemas wollte der Hof der Tatsache Rechnung tragen, dass die Kommission seit 1997 der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds immer mehr Bedeutung einräumte, und dass ab dem Jahr 2000 ein großer Teil der Phare-Mittel für das Erreichen dieses Ziels im Hinblick auf den EFRE und den ESF verwendet wurde⁽¹⁶⁾. Die Prüfung betraf nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der betreffenden Ausgaben. Sie beinhaltete auch keine Bewertung der Fähigkeit der Bewerberländer zur Verwaltung der Strukturfonds, da diese von der Kommission in ihren jährlichen Berichten über den Stand der Beitrittsvorbereitungen in den Bewerberländern bewertet wird⁽¹⁷⁾. Die Prüfung des Hofes betraf vielmehr das Phare-Programm und die Frage der erfolgreichen Verwendung der im Rahmen dieses Programms bereitgestellten Mittel für die Unterstützung der Bewerberländer bei der Vorbereitung auf die Strukturfondsverwaltung.

⁽¹⁶⁾ Der Hof führte eine gesonderte Prüfung betreffend die Verwaltung des Heranführungsinstrumentes Sapard durch, das mit dem dritten wichtigen Strukturfonds, dem EAGFL, verknüpft ist. Überdies hat der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 5/2003 betreffend die aus den Instrumenten Phare und ISPA finanzierten Umweltprojekte in den Bewerberländern bestimmte Aspekte bei der Verwaltung des Instruments ISPA geprüft (Abl. C 167 vom 17.7.2003).

⁽¹⁷⁾ Zwischen 1998 und 2003 legte die Kommission jährliche „regelmäßige Berichte“ über die Fortschritte der Bewerberländer auf dem Weg zum Beitritt vor. Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit acht der zehn mittel- und osteuropäischen Bewerberländer Ende 2002, hat die Kommission im November 2003 einen umfassenden Monitoring-Bericht über die von den betreffenden Ländern zwecks Vorbereitung ihrer Mitgliedschaft in der EU noch getroffenen Maßnahmen vorgelegt.

13. Die Prüfung konzentrierte sich auf die Programmierung und Durchführung der im Zeitraum 1998-2002 getätigten Mittelbindungen. Sie erstreckte sich nicht auf die im Jahr 2003 getätigten Mittelbindungen, da deren Auswirkungen bis 1. Mai 2004 wegen der für die Durchführung der Mittelbindungen erforderlichen Vorlaufzeit nur begrenzt sein konnten. Im Mittelpunkt des Interesses standen die beiden Hauptinstrumente, nämlich das besondere Vorbereitungsprogramm von 1998 und die im Jahr 2000 gestarteten Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. *Tabelle 1* erhält eine

Übersicht über die für diese Programme getätigten Mittelbindungen nach Ländern ⁽¹⁸⁾. Im Jahr 2002 fanden Prüfungen an Ort und Stelle in sieben Bewerberländern statt (Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Polen, Rumänien und Slowakei). Darüber hinaus führten die Obersten Rechnungskontrollbehörden Litauens und Sloweniens in Zusammenarbeit mit dem Hof und in Anwendung der Methode des Hofes diesbezügliche Prüfungen in ihren Ländern durch. Die bei diesen beiden Prüfungen gemachten Feststellungen fanden in den vorliegenden Sonderbericht Eingang.

Tabelle 1

Mittelbindungen für das besondere Vorbereitungsprogramm (BVP) und das Programm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ)

(Millionen Euro)

Land	BVP 1998	WSZ 2000	BVP 2001	WSZ 2002	Insgesamt
Tschechische Republik	7,0	17,5	13,6	6,3	44,4
Estland	3,0	10,1	6,0	3,7	22,8
Lettland	3,0	10,5	9,0	4,5	27,0
Litauen	3,0	14,0	15,6	1,6	34,2
Ungarn	7,0	27,0	31,0	41,5	106,5
Polen	9,0	137,0	170,0	197,6	513,6
Slowenien	3,0	5,0	3,0	5,8	16,8
Slowakei	7,0	6,3	18,4	16,5	48,2
Bulgarien	7,0	15,0	37,1	14,0	73,1
Rumänien	7,0	88,0	109,0	106,6	310,6
Insgesamt	56,0	330,4	412,7	398,1	1 197,2

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

14. Da die aus dem Haushalt 2000 finanzierten Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erst Ende 2002 zu Verträgen führten, waren zum Zeitpunkt der Prüfung praktisch noch keine konkreten Auswirkungen der aus diesen Programmen finanzierten Investitionsprojekte spürbar. Aus diesem Grund betraf die Prüfung des Hofes nicht das zweite Ziel der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, nämlich das Erreichen eines größeren Zusammenhalts (siehe Ziffer 9).

**GESAMTANSATZ DER VORBEREITUNG DER
BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER
STRUKTURFONDS MITHILFE DES PHARE-PROGRAMMS**

**Die Entscheidung für das Phare-Programm machte die
Vorbereitung der Bewerberländer auf den EFRE und den ESF
schwieriger**

15. Die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Strukturfondsverwaltung mithilfe des Phare-Programms lief über zwei Schienen:

- a) Finanzierung von Partnerschaftsprojekten (Twinning), bei denen Strukturfondsfachleute aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten in den betreffenden Ministerien der Bewerberländer zum Einsatz kamen. Darüber hinaus wurden aus dem Phare-Programm in geringerem Umfang Mittel zur Finanzierung von durch Beraterfirmen geleistete, technische Hilfe bereitgestellt.
- b) Vorbereitung der Bewerberländer, indem sie sich durch praktische Anwendung der Verfahren mit diesen vertraut machten (learning by doing); diese Verfahren sollten nach dem Willen der Kommission immer mehr an die Strukturfondsverfahren angeglichen werden. Die geförderten Investitionen sollten als Pilottest und Demonstration für die nach dem Beitritt zu verwendenden Instrumente und Strukturen dienen.

⁽¹⁸⁾ Die meisten Mittelbindungen für die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beinhalteten eine Partnerschaftskomponente (Twinning). Ferner gab es eine begrenzte Anzahl spezifischer Mittelbindungen für Partnerschaftsprojekte im Rahmen der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Diese Projekte wurden ebenfalls vom Hof geprüft und sind in *Tabelle 1* mit enthalten.

16. Die Förderung des Institutionenaufbaus über Partnerschaften (Twinning) und technische Hilfe im Hinblick auf die spätere Verwaltung der Strukturfonds stand im Einklang mit dem ursprünglichen Ziel des Phare-Programms, das durch Vermittlung von Fachwissen zur Stärkung der Humanressourcen beitragen sollte, um den Bewerberländern den Übergang zu einer funktionierenden Marktwirtschaft zu erleichtern und sie auf ihre spätere Rolle als Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorzubereiten. Eher problematisch war allerdings, dass der Institutionenaufbau zwecks späterer Strukturfondsverwaltung im Rahmen des Phare-Programms über einen „learning by doing“-Ansatz verwirklicht werden sollte. Die Kommission entschied sich dafür, kein neues Instrument und keine neue Verordnung für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung des EFRE und des ESF vorzuschlagen. Ergebnis war, dass das Phare-Programm, dessen Durchführungsstrukturen, Programmierung, Verfahren, Durchführungsmechanismen und Kontrollsysteme sich wesentlich von denen der Strukturfonds unterscheiden, nicht besonders wirksam für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Strukturfonds eingesetzt werden konnte.

17. Der bei der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung des EFRE und des ESF verfolgte Ansatz unterschied sich deutlich vom Ansatz bei der Vorbereitung auf die Verwaltung des Kohäsionsfonds und des EAGFL. Wie in Ziffer 6 erwähnt, entwickelte die Kommission als Bindeglied zum Kohäsionsfonds und zum EAGFL völlig neue Heranführungsinstrumente, nämlich das von der Generaldirektion Regionalpolitik verwaltete Instrument ISPA und das von der Generaldirektion Landwirtschaft verwaltete Instrument Sapard. Hauptziel von Sapard war es, die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich der Agrarpolitik vorzubereiten und die Anpassung des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete zu fördern. Die Sapard-Verordnung sah eine Mehrjahresprogrammierung vor wie bei den Strukturfonds und Finanzkontrollverfahren wie beim EAGFL. Die Verwaltung des Sapard-Programms erfolgte also auf der Grundlage einer Mehrjahresprogrammierung und der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Ebene der Empfängerstaaten, wobei lediglich Ex-post-Kontrollen durch die Kommission stattfanden. Das Phare-Programm ergänzte diese neuen Instrumente, wobei es sein traditionelles Ziel verfolgte, nämlich Institutionenaufbau durch Finanzierung von Partnerschaften zwecks Vermittlung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Fachkompetenz beim Kohäsionsfonds und beim EAGFL.

Das Konzept der Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts war anders als das Ziel 1-Konzept bei den Strukturfonds

18. Da man beschlossen hatte, die Finanzierung von Programmen nach dem Ziel-1-Muster in den Bewerberländern über das Phare-Programm laufen zu lassen, erhielt die Generaldirektion Erweiterung — die das Phare-Programm als Ganzes verwaltet — die Zuständigkeit für diese Programme und die damit verbundenen Projekte zum Institutionenaufbau, obwohl die Fachkompetenz für den EFRE bzw. den ESF in erster Linie bei der Generaldirektion Regionalpolitik bzw. der Generaldirektion Beschäftigung liegen. Um die Wirksamkeit des Phare-Programms bei der Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der

Strukturfonds zu gewährleisten, musste die Kommission daher für eine enge Koordinierung zwischen der Generaldirektion Erweiterung und den beiden zuletzt genannten Generaldirektionen sorgen. Tatsächlich war die Zusammenarbeit zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des besonderen Vorbereitungsprogramms auch gut; allerdings unterschied sich der 1999 bei der Ausarbeitung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2000 von der Generaldirektion Erweiterung gewählte Ansatz deutlich vom Ansatz der Generaldirektion Regionalpolitik.

19. Die Generaldirektion Erweiterung entschied sich nämlich für einen regionalen Ansatz der Strukturfonds und bei allen Bewerberländern für eine Konzentration der Mittel auf eine kleine Anzahl von Regionen auf der Grundlage spezifischer regionaler Entwicklungspläne. Mit dieser Mittelkonzentration wollte die Generaldirektion Erweiterung die Wirkung der begrenzten Phare-Mittel optimieren. Allerdings wurden bei diesem Ansatz zwei zentrale Aspekte der Strukturfonds-Durchführungsmechanismen außer Acht gelassen.

20. Nicht berücksichtigt wurde nämlich der spezifische regionale Planungsrahmen für die Strukturfonds ⁽¹⁹⁾:

- a) In Staaten mit mehr als einer NUTS II-Region werden die Strukturfonds auf der Grundlage gemeinschaftlicher Förderkonzepte (GFK) ⁽²⁰⁾ durchgeführt, und zwar über eine bestimmte Anzahl sektoraler und regionaler Programme, wobei letztere von regionalen Stellen verwaltet werden.
- b) In Staaten, deren gesamte Fläche einer NUTS II-Region entspricht, werden die Strukturfonds auf der Grundlage eines von den nationalen Ministerien verwalteten einheitlichen Programmplanungsdokuments durchgeführt. Vier der acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (Estland, Lettland, Litauen und Slowenien) werden zu dieser Gruppe von Staaten gehören.

⁽¹⁹⁾ Entsprechend der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) werden innerhalb der Staaten drei Ebenen unterschieden, nämlich NUTS I (national), NUTS II (regional) und NUTS III (Gebiet). In größeren Staaten mit mehr als einer NUTS II-Region werden die regionalen operationellen Programme für die Strukturfonds normalerweise auf der NUTS II-Ebene erstellt. Bei kleineren Staaten entspricht gemäß dieser Klassifizierung unter Umständen jedoch die gesamte Landesfläche einer NUTS II-Ebene.

⁽²⁰⁾ Die gemeinschaftlichen Förderkonzepte sind die gemäß der Strukturfondsverordnung zu erstellenden Planungsdokumente, die eine Koordinierung sämtlicher Strukturfondshilfen in der betreffenden Region gewährleisten sollen.

21. Da selbst im Falle der kleineren Staaten auf regional ausgerichteten Programmen bestanden wurde, mussten auch Stellen auf niedrigeren Ebenen des Verwaltungshandelns Phare-Mittel verwalten, obwohl sie nicht über die dafür erforderlichen Kapazitäten verfügten und diese Aufgabe auch nach dem Beitritt im Bereich der Strukturfonds nicht auf sie zukommen wird. Im Jahr 2001 stellte die Generaldirektion Regionalpolitik fest, dass bei der Programmierung und Durchführung der Strukturfonds große Verwirrung hinsichtlich der Rolle der Regionen entstanden war. Zu diesem grundlegenden Missverständnis beigetragen hat der Ansatz der Ausrichtung auf Zielregionen, durch den unterhalb der Ebene der Regionen ein Prozess der Programmierung und der Einsetzung regionaler Entwicklungsagenturen in Gang gesetzt wurde ⁽²¹⁾.

Im Zusammenhang mit dem Programm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für das Jahr 2000 wurde Lettland von der Kommission aufgefordert, die Mittel auf ein oder zwei Zielregionen zu konzentrieren. Die lettischen Behörden beschlossen daher, die Mittel auf zwei der fünf Gebiete Lettlands zu konzentrieren, nämlich auf Latgale und Zemgale, obwohl es in beiden Gebieten nur unzulängliche Programmierungs- und Durchführungskapazitäten gab. Nachdem die Kommission dieses Problem im Jahr 2001 erkannt hatte und sich der Notwendigkeit einer Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf zentraler Ebene bewusst geworden war, wechselte sie zu auf nationaler Ebene verwalteten sektoralen Programmen.

22. Ferner ist festzuhalten, dass drei der vier jetzigen Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland und Portugal), die GFK ausgearbeitet und Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten haben, die ihnen zugewiesenen Strukturfondsmittel im Zeitraum 1994-1999 im Wesentlichen über sektorale operationelle Programme und nicht über regionale operationelle Programme durchgeführt haben ⁽²²⁾. Die Generaldirektion Regionalpolitik vertrat daher die Auffassung, zumindest bei den Bewerberländern, die eine ähnliche Größe haben wie die weiter oben erwähnten Mitgliedstaaten (dies gilt für Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn und die Slowakei) und die normalerweise GFK ausarbeiten und Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten werden, wäre es besser, wenn die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts auf der Grundlage eines vergleichbaren sektoralen Ansatzes ausgearbeitet würden. Noch dazu erscheint ein sektoraler Ansatz angesichts der zentralen Verwaltungsstruktur in diesen Ländern realistischer.

23. Da außerdem klar war, dass den Bewerberländern bei einer Erweiterung zwischen 2002 und 2006 weniger Zeit für die Programmierung und Durchführung der Strukturfonds zur Verfügung stehen würde, bestand insbesondere angesichts der begrenzten Kapazitäten in den Bewerberländern die Notwendigkeit, die Programmierung so weit wie möglich zu vereinfachen. Als die Generaldirektion Regionalpolitik im Jahr 2001 mit den

Bewerberländern Verhandlungen darüber aufnahm, wie viele und welche Art von operationellen Programmen zur Verwirklichung von Ziel 1 ausgearbeitet werden sollten, wählte sie deshalb einen Ansatz, wonach jeder neue Mitgliedstaat nur ein das gesamte Staatsgebiet abdeckendes regionales operationelles Programm haben sollte. Dies stand im Gegensatz zu den regionalen operationellen Programmen für jedes förderfähige Gebiet, von denen die Generaldirektion Erweiterung bei der Programmierung der Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausgegangen war.

24. Die Generaldirektion Erweiterung passte ihre Leitlinien für die Programmierung der Investitionen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erst im zweiten Halbjahr 2000 im Zuge der Ausarbeitung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2001 an die von der Generaldirektion Regionalpolitik verfolgten Ansätze an ⁽²³⁾. Dennoch floss weiterhin ein erheblicher Anteil der Mittel zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts für 2001 in eher regional als sektoral ausgerichtete Programme.

25. Da sich diese regionalen Programme weiterhin auf eine begrenzte Anzahl von Zielregionen konzentrierten, konnten sich die Regionen, in denen keine entsprechenden Programme durchgeführt wurden, weniger gut auf die Strukturfonds vorbereiten, und dies obwohl fast alle Regionen in den Bewerberländern für Ziel 1-Mittel aus den Strukturfonds infrage kommen werden. Auch wenn im Zeitraum 2004-2006 die Durchführungsbehörden in den Bewerberländern die zentralen Ministerien sein werden, müssen die regionalen Stellen als zwischengeschaltete Stellen zumindest eine begrenzte Rolle bei der Programmdurchführung übernehmen.

26. Im Zuge ihrer Strategie, die Anzahl der Durchführungsbehörden auf ein Minimum zu beschränken, ermutigte die Kommission die Bewerberländer dazu, auf der Ebene der zentralen Ministerien nur eine Durchführungsstelle für die Verwaltung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einzusetzen. Gemäß der Phare-Review war Ziel, dass „nur eine Durchführungsstelle für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zuständig sein soll“. Eine Folge dieser Strategie war, dass einige zentrale Ministerien (und zwar insbesondere diejenigen, die für den Europäischen Sozialfonds zuständig sein werden) weniger Möglichkeiten hatten, Erfahrungen mit der Verwaltung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu sammeln und sich auf diesem Weg auf die Verwaltung der Strukturfonds vorzubereiten.

⁽²¹⁾ Synthesepapier des am 15. und 16. März 2001 in Brüssel durchgeführten Seminars für die am Partnerschaftskonzept beteiligten Partner (Twinners) mit dem Thema Vorbereitung der Bewerberländer auf die Strukturfonds. (Dieses Dokument liegt nicht auf Deutsch vor).

⁽²²⁾ In Irland wurden im Programmplanungszeitraum 1994-1999 100 % der betreffenden Mittel über sektorale Programme durchgeführt, und zwar in den Bereichen *Industrie, Wirtschaftsinfrastruktur, Humanressourcen, Umweltdienste, Fremdenverkehr, Verkehr, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, lokale Entwicklung, Fischerei und technische Hilfe*. In Portugal wurden 78 % und in Griechenland 68 % der Mittel über sektorale operationelle Programme ausgeführt, Bericht der Kommission: 11. Jahresbericht über die Strukturfonds (1999), Band II, Anhang 7, KOM(2000) 698 endg., Brüssel, 13. November 2000.

⁽²³⁾ In einem Schreiben vom Juni 2000 an die Generaldirektoren für Erweiterung, Beschäftigung, Fischerei und Landwirtschaft teilte der Generaldirektor für Regionalpolitik mit, er halte es — angesichts der Tatsache, dass die Bewerberländer potenziell für Ziel 1-Fördermittel der Strukturfonds infrage kommen — für erforderlich, die Vorbereitung auf dieses Ziel in den Mittelpunkt zu rücken, da so sofort nach dem Beitritt erhebliche Finanzmittel mobilisiert werden könnten, was entsprechende Anpassungen am gegenwärtigen Ansatz des Phare-Programms erforderlich machen würde (Schreiben vom 6. Juni 2000, Ref. D(2000) JFD.A.1 001 01111).

Zwänge aufgrund der Strategie, die Vorbereitung auf den EFRE und den ESF über das Phare-Programm laufen zu lassen

27. Die Strategie, die Vorbereitung auf den EFRE und den ESF über das Phare-Programm abzuwickeln, litt darunter, dass die Kommission gleichzeitig versuchte, mit den Programmen Auswirkungen auf den Zusammenhalt zu erzielen, was ihrer Meinung nach am besten durch eine Konzentration der Mittel auf eine begrenzte Anzahl von Regionen geschehen konnte (siehe Ziffer 19). Dieses Ziel in Bezug auf den Zusammenhalt machte es schwierig, allen später für die Verwaltung des EFRE und des ESF zuständigen Stellen Gelegenheit zu geben, durch die Verwaltung der Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Erfahrungen zu sammeln und sich bereits vor dem Beitritt mit den Strukturfondsverfahren vertraut zu machen.

28. Ganz allgemein war es ungünstig, dass der Ansatz der Kommission, die Bewerberländer mithilfe des Phare-Programms auf die Verwaltung der Strukturfonds vorzubereiten, nicht Teil einer umfassenderen Strategie war mit einer Definition der von den Bewerberländern vor ihrem Beitritt im Bereich der Regionalpolitik und nach ihrem Beitritt zwecks Anwendung der Strukturfonds zu erfüllenden Bedingungen. Eine Strategie dieser Art hätte direkt nach der Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen mit den Bewerberländern entwickelt werden müssen. Andererseits war es schwierig, einen klaren Zeitplan für diese Strategie auszuarbeiten, da der Zeitplan für die Erweiterung erst Ende 2000 klarer erkennbar wurde (siehe Ziffer 5).

PHARE-VERFAHREN

29. Die Kommission hat sich zwar entschieden, keine neuen Heranführungsinstrumente nach dem Vorbild des EFRE und des ESF zu schaffen (siehe Ziffer 17), doch strebte sie eine allmähliche Angleichung der Phare-Verfahren an die Strukturfondsverfahren an, insbesondere durch verstärkten Rückgriff auf Ex-post-Kontrollen sowie durch Verstärkung von Maßnahmen nach dem Ziel 1-Muster und Einführung einer Mehrjahresprogrammierung (siehe Ziffer 10).

Verzögerungen bei der Einführung des Erweiterten Dezentralisierten Durchführungssystems

30. Der wichtigste individuelle Schritt zur Angleichung der Phare-Durchführungsverfahren an die Strukturfondsverfahren wäre es gewesen, wenn die Kommission die Zuständigkeiten für die Finanzverwaltung des Phare-Programms — wie in der Phare 2000 Review vorgesehen — stärker auf die Ebene der Bewerberländer verlagert hätte. Während die Strukturfondsdurchführung in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Systems der Ex-post-Kontrollen durch die Kommission erfolgt, stützte sich die Kommission beim Phare-Programm auf Ex-ante-Kontrollen. In der Phare-Review heißt es dazu: „Die Beitrittsländer stünden daher vor großen Schwierigkeiten, wenn sie als neue Mitgliedstaaten von dem derzeitigen Phare-Konzept direkt zur vollen finanziellen Verantwortung im Rahmen der Strukturfonds übergehen müssten“. Die Review kam zu folgendem Schluss: „Vor dem Beitritt müssen die Bewerberländer über mehrere Jahre hinweg Erfahrungen damit sammeln, die volle Verantwortung für die Durchführung... zu tragen“. Aus diesem Grund plante die Kommission,

den Bewerberländern durch Einführung des Erweiterten Dezentralisierten Durchführungssystems (EDIS) Gelegenheit zu geben, operationelle Erfahrungen mit der Verwaltung von Maßnahmen nach dem Ziel 1-Muster im Rahmen eines Systems der Ex-post-Kontrollen zu sammeln. Im Rahmen von EDIS sollten die von den Kommissionsdelegationen vorgenommenen Ex-ante-Kontrollen bei den Auftragsvergabeverfahren durch Ex-post-Kontrollen ersetzt werden. Rechtsgrundlage für diese bedeutsame Verlagerung der Zuständigkeiten war die Koordinierungsverordnung vom Juni 1999 ⁽²⁴⁾ für Phare, ISPA und Sapard, die auch eine Beschreibung der von den Bewerberländern vor Anwendung der neuen Verfahren zu erfüllenden Voraussetzungen enthält. Gemäß der Phare-Review war geplant — vorbehaltlich der Erfüllung strenger Voraussetzungen — ab 2002 die Zuständigkeit für die Durchführung auf die Ebene der Bewerberländer zu verlagern. Trotz der großen Bedeutung von EDIS für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds, überließ die Kommission es anfangs den Bewerberländern, zu entscheiden, ob sie die zur Einführung von EDIS erforderlichen Maßnahmen treffen wollten oder nicht ⁽²⁵⁾.

31. Die Bewerberländer begannen in der Praxis aber nicht damit, sich auf EDIS vorzubereiten. Häufige Gründe dafür waren miteinander konkurrierende Prioritäten bei der Vorbereitung auf den Beitritt und die Tatsache, dass die betroffenen Staaten eine Beibehaltung des Systems der Ex-ante-Kontrollen durch die Kommissionsdelegationen bevorzugten, weil es ihnen eine Art Absicherung bot. Die Kommission begann erst Ende 2001 damit, den erforderlichen Druck auf die Bewerberländer auszuüben, damit sie die notwendigen Schritte unternahmen, um EDIS noch vor dem Beitritt einführen zu können. Dazu gehörte u. a., dass sie im Jahr 2002 in jedem Empfängerland Arbeitsgruppen aus hochrangigen Vertretern der Kommission und der Empfängerländer gründete. Beim Phare-Programm begann die Kommission also erst zu einem späteren Zeitpunkt als bei ISPA damit, das erweiterte dezentralisierte Durchführungssystem EDIS einzuführen, während Sapard von Anfang an auf der Grundlage von Ex-post-Kontrollen durchgeführt wurde, wodurch die begünstigten Einrichtungen mehr Erfahrungen mit nach dem Beitritt zu erfüllenden Aufgaben sammeln konnten.

32. Obwohl der jährliche Managementplan der Generaldirektion Erweiterung für 2003 Beschlüsse der Kommission vorsah betreffend die Zulassung einzelner Länder im Zusammenhang mit der Einführung von EDIS im Verlauf der zweiten Jahreshälfte 2003, wurde EDIS faktisch in keinem Bewerberland vor dem Beitritt im Mai 2004 eingeführt ⁽²⁶⁾. Dies bedeutete, dass die Bewerberländer zum Zeitpunkt ihres Beitritts schlechter auf die Verwaltung des EFRE und des ESF vorbereitet sein würden als es die Kommission in der Phare-Review 2000 geplant hatte.

⁽²⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Koordinierung der Hilfe für die beitragswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68).

⁽²⁵⁾ In einem Rundschreiben vom Dezember 2000 der Generaldirektoren für Erweiterung und Regionalpolitik an die nationalen Koordinatoren der Hilfe hieß es, die nationalen Vorbereitungen in den Ländern, die an einem Übergang zu EDIS interessiert sind, sollten so rasch wie möglich beginnen.

⁽²⁶⁾ Einzige Ausnahme war Ungarn, wo EDIS symbolisch am 30. April 2004 eingeführt wurde.

33. Die Verzögerungen bei der Einführung von EDIS machten es für die Kommission auch schwieriger, die Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts über Förderschemata abzuwickeln. Die Einführung der Förderschemata wäre zwar ein wichtiger Schritt hin zu einem stärker an der Strukturfondsdurchführung ausgerichteten Ansatz gewesen, doch verfügte die Kommission — angesichts eines Systems von Ex-ante-Kontrollen — nur über begrenzte Kapazitäten zur Überwachung dieser Förderschemata. Die Förderschemata, die mit einer großen Anzahl kleiner Projekte verbunden sind, gelten nämlich als besonders risikoträchtig. Aus diesem Grund mussten die Kommissionsdelegationen sehr zeitaufwändige Kontrollen durchführen, und zwar sowohl zu den Mechanismen, welche die begünstigten Behörden für die Durchführung der einzelnen Förderschemata vorschlugen, als auch zur Bewertung der eingereichten Projektanträge. Dies bedeutete einen erheblichen Mehraufwand für die Kommissionsdelegationen im Vergleich zu den eher traditionellen Phare-Durchführungsverfahren (im Wesentlichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge).

Die Mehrjahresprogrammierung wurde nicht eingeführt

34. Anfang 1999 teilte die Kommission mit, jedes Land müsse vom September 1999 an als Vorbereitung auf die Mehrjahresprogrammierung nach dem Vorbild der Strukturfonds einen vorläufigen nationalen Entwicklungsplan erstellen. Die meisten Länder waren mit dieser Art der Planung nicht vertraut und standen ihr wegen den vor 1989 mit der Planwirtschaft gesammelten Erfahrungen zudem skeptisch gegenüber. In jedem Fall konzentrierten die Länder ihre begrenzten Personalressourcen in den Ministerien im Allgemeinen eher darauf, für die jährliche Finanzierung infrage kommende WSZ-Projekte zu finden als langfristige Planungen zu entwickeln. Falls die Gesamtverantwortung für die Erstellung eines Plans einem einzelnen Ministerium übertragen wurde, fand häufig keine wirksame Koordinierung mit den anderen zu konsultierenden Ministerien statt. Überdies machte es der von der Kommission für die Vorlage der vorläufigen nationalen Entwicklungspläne eingeräumte kurze Zeitraum schwierig, eine angemessene Dokumentation zusammenzustellen. Noch dazu verhinderte dieser eng gesteckte Zeitraum einen angemessenen Partnerschaftsansatz bei der Planung, welcher eine Rücksprache mit den regionalen und lokalen Behörden und den NRO beinhaltet hätte.

35. Die Schwachstellen bei den vorläufigen nationalen Entwicklungsplänen und den späteren Entwürfen für nationale Entwicklungspläne waren einer der Gründe, warum die Kommission die Mehrjahresprogrammierung nicht wie in der Pahre-Review vorgesehen im Jahr 2002 einführt. Das einzige Land mit einer Programmierung für mehr als ein Jahr (2002-2003) war Ungarn. Die Probleme im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Planungsdokumente bieten jedoch allein noch keine ausreichende Erklärung für die unzureichenden Fortschritte auf dem

Weg hin zur Mehrjahresprogrammierung. So führte die Kommission beispielsweise beim nach dem Muster der Strukturfondsinitiative Interreg aufgebauten Phare-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereits 1994 einen Mehrjahresansatz bis 1998 ein, und dies obwohl es keinen übergreifenden Entwicklungsplan gab. Diese Programme wurden ab dem Jahr 2000 sogar weiter verfeinert, indem das Phare-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer stärker an die Interreg-Initiative angepasst wurde. Im Falle von Sapard wurden — genau wie für die Mitgliedstaaten — Programme für den Strukturfonds-Programmplanungszeitraum 2000-2006 ausgearbeitet.

36. In der Pahre-Review hieß es, die zu erstellenden Mehrjahrespläne sollten Angaben über den nationalen Kofinanzierungsbeitrag und andere Finanzierungsquellen enthalten. Da jedoch keine Mehrjahrespläne aufgestellt wurden, gab es keine angemessene Klärung der Frage der zur EU-Finanzierung hinzukommenden Kofinanzierung, die bei der Strukturfondsdurchführung von entscheidender Bedeutung sein wird ⁽²⁷⁾.

MITTELZUWEISUNGEN FÜR DIE PHARE-PROGRAMME ZUR VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER STRUKTURFONDS UND DURCHFÜHRUNG DIESER PROGRAMME

Die Mittelzuweisungen an die meisten Länder waren niedriger als geplant

37. Das besondere Vorbereitungsprogramm von 1998 war das erste alle Phare-Bewerberländer betreffende Programm, das spezifisch zur Vorbereitung auf die Strukturfondsverwaltung diente. Die Kommission hat jedoch im Jahr 1999 keine ähnlichen, auf diesen ersten Programmen aufbauenden Programme finanziert.

38. Im Jahr 2000 startete die Kommission in jedem Bewerberland ein Programm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. In der Pahre-Review 2000 heißt es, etwa 35 % der Mittel aus den nationalen Phare-Programmen sollten für Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zur Verfügung gestellt werden. Wie *Tabelle 2* zeigt, konnte die Kommission dieses Ziel global gesehen erreichen. So wurden im Zeitraum 2000-2002 durchschnittlich 36,8 % der Mittel aus den nationalen Programmen für Maßnahmen dieser Art gebunden.

⁽²⁷⁾ Zur Frage der Kofinanzierung siehe auch Bemerkungen des Hofes im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002 (ABl. C 286 vom 28.11.2003, Ziffern 8.10 und 8.11).

Tabelle 2

Mittelbindungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (WSZ) in Prozent der nationalen Phare-Programme im Zeitraum 2000-2002

(Millionen Euro)

Land	2000		2001		2002		Insgesamt (2000-2002)	
	Mittelbindungen für den WSZ	WSZ in % der nationalen Programme	Mittelbindungen für den WSZ	WSZ in % der nationalen Programme	Mittelbindungen für den WSZ	WSZ in % der nationalen Programme	Mittelbindungen für den WSZ	WSZ in % der nationalen Programme
Tschechische Republik	17,5	29,7	13,6	20,8	6,3	7,4	37,4	17,9
Estland	10,1	42,6	6,0	22,8	3,7	12,2	19,8	24,6
Lettland	10,5	42,4	9,0	28,7	4,5	14,0	24,0	27,2
Litauen	14,0	36,6	15,6	34,3	1,6	2,6	31,2	21,4
Ungarn	27,0	41,5	31,0	34,5	41,5	37,2	99,5	37,3
Polen	137,0	43,8	170,0	41,4	197,6	50,2	504,6	45,1
Slowenien	5,0	31,8	3,0	14,1	5,8	18,5	13,8	20,2
Slowakei	6,3	22,5	18,4	42,3	16,5	28,9	41,2	32,0
Bulgarien	15,0	22,8	37,1	44,8	14,0	14,8	66,1	27,2
Rumänien	88,0	40,9	109,0	39,8	106,6	40,2	303,6	40,3
Insgesamt	330,4	39,0	412,7	37,8	398,1	34,2	1 141,2	36,8

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

39. Dieser Durchschnittswert wurde jedoch nur erreicht, weil die beiden größten Phare-Empfängerländer im Zeitraum 2000-2002 einen wesentlich höheren als den durchschnittlichen prozentualen Anteil ihrer nationalen Programme für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gebunden haben (Polen 45,1 % und Rumänien 40,3 %) (28). Den übrigen Bewerberländern, mit Ausnahme Ungarns, bereitete es Schwierigkeiten, die geforderten 35 % ihrer nationalen Programme für dieses Ziel zu binden.

40. Eigentlich hätte man erwartet, dass der Anteil der Mittelbindungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt mit zunehmender Aufnahmekapazität der Bewerberländer bei näher rückendem Beitritt von Jahr zu Jahr steigen würde, doch fand diese Entwicklung in der Praxis nicht statt. In vier Ländern (Tschechische Republik, Estland, Lettland und Litauen) ging der für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bereitgestellte Mittelanteil zwischen 2000 und 2002 schrittweise zurück. Hauptgrund dafür waren die Schwierigkeiten bei der Verwendung der im Jahr 2000 gebundenen Mittel. Obwohl Bulgarien Probleme hatte, die relativ niedrige Mittelbindung aus dem Programm für 2000 zu verwenden, wurde im Jahr 2001 eine hohe Mittelbindung getätigt, während im Jahr 2002 dann ein niedrigerer Betrag als im Jahr 2000 gebunden wurde.

(28) Im Zeitraum 2000-2002 betrug die durchschnittliche jährliche Mittelzuweisung für das nationale Phare-Programm bei Polen 373 Millionen Euro und bei Rumänien 251 Millionen Euro. Bei den acht übrigen Ländern betrug die durchschnittliche jährliche Mittelzuweisung im selben Zeitraum 51 Millionen Euro.

41. Ein Grund für die niedrigeren Mittelbindungen für Investitionsprojekte im Jahr 2002 war, dass die Kommission 2002 den Ausbau der Verwaltungskapazitäten der Bewerberländer vor deren Beitritt stärker in den Mittelpunkt rückte. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Kommission allerdings den 1998 im Rahmen des besonderen Vorbereitungsprogramms gewählten Ansatz, nämlich Förderung des Institutionenaufbaus in allen Ländern im Hinblick auf die spätere Strukturfondsverwaltung, nicht konsequent umgesetzt. So hatte sie zwar einerseits den Investitionsprogrammen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Vorbereitung auf die Strukturfonds mehr Bedeutung eingeräumt, andererseits aber während des Jahres 2000 keine systematische Finanzierung durch die Bewerberländer von entsprechenden Partnerschaftsprojekten zur Stärkung der nationalen Strukturen sichergestellt. Die wichtigsten Partnerschaftsprojekte wurden in Ungarn, Polen und Rumänien finanziert, allerdings mit Schwerpunkt auf der regionalen Ebene und nur sehr wenigen Initiativen auf nationaler Ebene. Noch im Jahr 2001 verfügten nur fünf der zehn Bewerberländer über Partnerschaftsprojekte im Bereich der Vorbereitung auf die Strukturfonds.

Die Ausarbeitung von Programmen nach dem Vorbild der Strukturfondsprogramme für Ziel 1 erwies sich als schwierig

42. In den meisten Ländern war die Programmierung der Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts von einem Jahr zum nächsten nicht kohärent. Ein Grund dafür ist, dass die Kommission im Jahr 2000 noch einen

regionalen Ansatz bei der Mittelzuweisung verfolgte, ab 2001 dagegen eher einen sektoralen Ansatz. Hinzu kam, dass im Jahr 2002 der Schwerpunkt stärker auf Projekten zum Institutionenaufbau lag, während die Investitionsprojekte in den Hintergrund rückten.

43. In den meisten Fällen bereitete es den Ländern Schwierigkeiten, für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Projektbögen von akzeptabler Qualität auszuarbeiten, weshalb sie die Hilfe der Kommissionsdelegationen und von Beraterfirmen in Anspruch nahmen. Tatsächlich war ein erheblicher Anteil der genehmigten Projekte häufig nicht vollständig ausgearbeitet und/oder wies Konzeptionsmängel auf, was zu Verzögerungen bei der Durchführung führte und sich somit ungünstig auf die Beitrittsvorbereitung auswirkte. Obwohl der Beitritt Bulgariens zur Europäischen Union zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden soll als der anderer Bewerberländer, waren die Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für Bulgarien äußerst kompliziert, was die Durchführung erschwerte. Es wäre sinnvoller gewesen, wenn die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Bulgarien während der ersten Durchführungsjahre mit einfacheren Durchführungsmechanismen ausgestattet gewesen wären.

44. Obwohl die Infrastrukturprojekte im Rahmen der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts von Relevanz für den Unternehmenssektor sein sollten, flossen in Polen in den Jahren 2000 und 2001 rund 35 % der Mittel in Straßeninfrastrukturprojekte mit häufig geringer Bedeutung für die Entwicklung von Unternehmen, einzig mit dem Ziel, die Ausschöpfung der Mittel zu ermöglichen. In der Tschechischen Republik und in Rumänien wurden eine Reihe von Gewerbegebieten finanziert, ohne dass diese Länder eine Gesamtstrategie hatten, welche die Konzentration auf bestimmte Standorte und eine Vermeidung eines Überangebots an Gewerbegebieten zum Ziel gehabt hätte.

12,7 % der im Rahmen des Programms zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für das Jahr 2000 für Polen bereitgestellten Mittel betrafen die Finanzierung einer 17,5 Millionen Euro teuren Zugangsstraße zum Flughafen Kattowitz, obwohl alle Verkehrs- und Umweltinfrastrukturprojekte mit Kosten von mehr als 5 Millionen Euro aus dem ISPA-Instrument finanziert werden sollten. Darüber hinaus flossen in den begünstigten Gebieten 28,4 Millionen Euro in weitere zehn Straßenprojekte, die nicht spezifisch zur Förderung der Unternehmenstätigkeit dienten, sondern zumeist Teil größerer Umgehungsstraßen waren. Dasselbe gilt für die aus dem Programm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2001 finanzierten 13 Straßenprojekte, für die insgesamt 59,3 Millionen Euro (34,9 % des Finanzrahmens) zur Verfügung gestellt wurden.

45. Im Jahr 1999 stellte die Kommission im Rahmen einer Projektvorbereitungsfazilität 2-3 Millionen Euro pro Bewerberland zur Verfügung zwecks Unterstützung dieser Länder bei der Vorbereitung eines Nachschubs an Projekten, die Mittel aus den Programmen zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts für 2000 und 2001 erhalten können. Die meisten Länder konnten dieses Instrument jedoch nicht effizient nutzen. Die Begünstigten auf nationaler bzw. lokaler Ebene kooperierten bei der Projektvorbereitung häufig nicht ausreichend mit den technischen Beratern, was sich zuweilen auf die Qualität der ausgearbeiteten Projekte auswirkte. Außer dieser Projektvorbereitungsfazilität aus dem Jahr 1999 führte die Kommission kein anderes horizontales Programm für alle Bewerberländer zur Vorbereitung auf die spätere Verwaltung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch. Insbesondere sorgte sie nicht dafür, dass die Bewerberländer einen Projektnachschub für spätere Strukturfondsfinanzierungen vorbereiteten. Noch dazu stellten die meisten Bewerberländer aus ihren nationalen Phare-Programmen nur wenige oder gar keine Mittel für die Vorbereitung eines Nachschubs an Strukturfondsprojekten zur Verfügung.

Die Programmdurchführung verzögerte sich

46. In allen Ländern kam es bei der Durchführung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erheblichen Verzögerungen gegenüber den ursprünglichen Zeitplänen. Obwohl gemäß den Phare-Bestimmungen die Mittel innerhalb von drei Jahren nach Vornahme der Mittelbindungen vollständig ausgeführt und ausbezahlt sein müssen (n + 3-Projektzyklus) lag die Auszahlungsrate bei den im Jahr 2000 getätigten Mittelbindungen für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Ende 2003 erst bei 71,7 %, einschließlich der Vorschusszahlungen (siehe *Tabelle 3*). Dadurch schritt der Ausbau der Verwaltungskapazitäten im Hinblick auf die Verwaltung des EFRE und des ESF langsamer voran als geplant. Gleichzeitig war dies Ausdruck für die Schwachstellen bei den Verwaltungskapazitäten und für die Notwendigkeit von mehr Unterstützung in diesem Bereich.

47. Mit der Durchführung der Partnerschaftskomponente des besonderen Vorbereitungsprogramms von 1998 wurde erst Ende 1999 begonnen, und die ersten Auswirkungen waren eigentlich erst im ersten Halbjahr 2001 zu spüren. Obwohl die Ausarbeitung der vorläufigen nationalen Entwicklungspläne die Mitarbeit von Partnern aus den Mitgliedstaaten (Twinners) erfordert hätte, nahmen diese allesamt ihre Tätigkeit erst nach Verstreichen der für die Vorlage des ersten Entwurfs festgesetzten Frist vom September 1999 auf. Diese Verzögerungen ergaben sich durch die Tatsache, dass die Partnerschaften ein neues Instrument darstellten, aber auch durch Schwachstellen der Verwaltungen in den Bewerberländern. In den meisten Fällen wurden die Verträge über technische Hilfe als Teil des besonderen Vorbereitungsprogramms erst im zweiten Halbjahr 1999 unterzeichnet.

Tabelle 3

Durchführung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ-Programme) im Zeitraum 2000-2002 zum 31.12.2003

(Millionen Euro)

Land	2000		2001		2002		Insgesamt (2000-2002)	
	WSZ Mittelbindungen	WSZ Zahlungen	WSZ Mittelbindungen	WSZ Zahlungen	WSZ Mittelbindungen	WSZ Zahlungen	WSZ Mittelbindungen	WSZ Zahlungen
Tschech. Republik	17,5	13,3	13,6	10,8	6,3	1,7	37,4	25,8
Estland	10,1	9,7	6,0	2,0	3,7	0,6	19,8	12,3
Lettland	10,5	8,8	9,0	0,6	4,5	—	24,0	9,4
Litauen	14,0	13,0	15,6	4,4	1,6	—	31,2	17,4
Ungarn	27,0	18,5	31,0	7,5	41,5	0,4	99,5	26,4
Polen	137,0	103,7	170,0	32,4	197,6	—	504,6	136,1
Slowenien	5,0	4,5	3,0	0,6	5,8	1,0	13,8	6,1
Slowakei	6,3	6,1	18,4	3,8	16,5	1,3	41,2	11,2
Bulgarien	15,0	5,3	37,1	10,0	14,0	—	66,1	15,3
Rumänien	88,0	53,9	109,0	26,2	106,6	0,6	303,6	80,7
Insgesamt	330,4	236,8	412,7	98,3	398,1	5,6	1 141,2	340,7

Quelle: Europäische Kommission.

48. Besonders langsam war die Durchführung der Pilotinvestitionsprojekte des besonderen Vorbereitungsprogramms, da die Kommission erst nach Anlaufen des Programms zu klären versuchte, inwiefern die für die Durchführung dieser Projekte vorhandenen Phare-Verfahren stärker an die Strukturfondsverfahren angeglichen werden konnten.

49. In den meisten Ländern wurden die im Rahmen der Projektvorbereitungsfazilität aus dem Jahr 1999 vorhandenen Mittel erst kurz vor Ablauf der Frist (Dezember 2001) für Verträge vergeben, obwohl sie zumeist nur kleine Dienstleistungen oder Studien betrafen. Wegen dieser Verzögerungen wurde die Fazilität nur selten für die Vorbereitung von Projekten des Programms zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2000 verwendet, sondern hauptsächlich für Programme für die Jahre 2001 und 2002. Einige Länder konnten ihre Mittelzuweisungen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist ausschöpfen. Im Falle Lettlands erlaubte die Kommission eine beachtenswerte Ausnahme von den Ausschreibungsverfahren, damit die Mittel vor Ablauf der Frist für Verträge verwendet werden konnten: In diesem Falle wurde nämlich der Zeitraum für die Ausschreibung eines Vertrags im Volumen von 2,0 Millionen Euro betreffend die Durchführung einer Reihe von Studien verkürzt, und zwar von mindestens 50 Tagen auf 28 Tage. Dies wirkte sich negativ auf Anzahl und Qualität der eingegangenen Angebote aus, was wiederum die Durchführung beeinträchtigte.

50. Obwohl die Partnerschaftsverfahren (Twinning) nicht zum ersten Mal zur Anwendung kamen, gab es bei den Partnerschaftsprojekten im Rahmen der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2000 und 2001 erhebliche Verzögerungen bei der Auswahl der Mitgliedstaaten, welche Partner (Twinners) entsenden würden, und bei der Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen.

51. Auch bei den Investitionskomponenten der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für das Jahr 2000 kam es zu Verzögerungen, da die Bewerberländer Schwierigkeiten hatten, die operationellen Leitlinien für die Durchführung der Förderschemata auszuarbeiten. Diese Leitlinien mussten vor Veröffentlichung von Aufrufen zur Einreichung von Projektvorschlägen von der Kommission genehmigt werden, doch waren häufig mehrere Entwürfe nötig, bevor ein zufrieden stellender Stand erreicht wurde. In den meisten Ländern wurde der Löwenanteil der Mittel erst in den letzten beiden Monaten vor Ablauf der Frist in Form von Verträgen vergeben, d. h. etwa sechs bis zwölf Monate später als in den Projektbögen vorgesehen. In Bulgarien und Estland musste die Frist für die endgültige Vertragsvergabe verlängert werden. Im Falle Ungarns und Polens musste die Frist für die Mittelauszahlung verlängert werden.

52. Erhebliche Verzögerungen ergaben sich auch bei der Durchführung der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2001. Obwohl die Kommission die Absicht hatte, nur Projekte zu finanzieren, deren Ausarbeitung bereits ausreichend vorangeschritten war, so dass die Vertragsvergabe innerhalb von sechs Monaten nach dem Finanzierungsbeschluss der Kommission erfolgen könnte⁽²⁹⁾, wurde dies praktisch bei keinem der Projekte zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts umgesetzt.

⁽²⁹⁾ Leitlinien für die Phare-Programmierung 2001, Ziffer 5 e).

53. Die Probleme der Bewerberländer bei der Programmierung der Mittelzuweisungen für die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts werfen Zweifel daran auf, ob diese Länder in der Lage sein werden, die vorgesehenen, wesentlich höheren Mittelzuweisungen aus den Strukturfonds (siehe *Tabelle 4*) zu absorbieren, insbesondere angesichts des neuen, für

den Zeitraum 2000-2006 geltenden, enger gesteckten Zeitrahmens für die Auszahlung der Strukturfonds (so genannte n + 2-Regel) ⁽³⁰⁾. Die im Zeitraum 2000 bis 2002 für die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bereitgestellten Mittel entsprachen nämlich nur etwa 6 % der für den Zeitraum von 2004 bis 2006 für Ziel 1 vorgesehenen Strukturfondsmittel ⁽³¹⁾.

Tabelle 4

Mittelbindungen im Zusammenhang mit der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (WSZ) im Zeitraum 2000-2002 im Vergleich zu den für 2004-2006 vorgesehenen Mittelzuweisungen aus den Strukturfonds

(Millionen Euro)

Land	WSZ 2000-2002	SF 2004-2006: Ziel 1	WSZ in % der SF
Tschechische Republik	37,4	1 286	2,9
Estland	19,8	329	6,0
Lettland	24,0	554	4,3
Litauen	31,2	792	3,9
Ungarn	99,5	1 765	5,6
Polen	504,6	7 321	6,9
Slowenien	13,8	210	6,6
Slowakei	41,2	921	4,5
Insgesamt	771,5	13 178	5,9

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

54. Eine wichtige Ursache für die Verzögerungen bei allen Programmen waren unzulängliche Verwaltungskapazitäten der Bewerberländer. In allen betroffenen Ländern stellt die Regionalpolitik einen neuen Tätigkeitsbereich dar, und die meisten Länder hatten Schwierigkeiten, stabile Strukturen für die Verwaltung der im Rahmen der Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bereitgestellten relativ geringen Mittelbeträge aufzubauen. Da die zuständigen Ministerien noch dazu relativ neu und schwach waren, fiel es ihnen schwer, die für eine wirksame Programmierung und Durchführung unbedingt erforderliche Koordinierung mit den anderen Ministerien zu bewerkstelligen. Überdies kam es bei der Durchführung auch deshalb zu Engpässen und Verzögerungen, weil alle Mittel über eine einzige Durchführungsstelle weitergeleitet werden mussten, was wiederum die Auswirkungen der Programme schmälerte (siehe Ziffer 26).

und die lokalen Behörden zuständige Ministerium im Januar 2001 abgeschafft und seine Befugnisse wurden auf das Innenministerium übertragen. In Lettland konnten die ursprünglich für die Verwaltung des Programms zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zuständigen Stellen ihre Aufgabe nicht erfüllen, weshalb diese Aufgaben im Jahr 2002 vom Finanzministerium übernommen wurden. In der Slowakei und in Rumänien nahmen die für die regionale Entwicklung zuständigen Ministerien ihre Arbeit erst im Jahr 2000 auf und verfügten außerdem nicht über genügend erfahrenes Personal. In Bulgarien wurde das Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Aufträge umstrukturiert und litt unter besonders starker Personalfluktuation aufgrund sich ändernder politischer Zuständigkeiten. Aus ähnlichen Gründen verloren die Ministerien für regionale Entwicklung in der Tschechischen Republik und in Ungarn im Jahr 2000 wichtige Mitarbeiter.

55. So wurde in Polen im Juni 2000 ein Ministerium für regionale Entwicklung und regionalen Aufbau geschaffen, das jedoch im Januar 2002 nach einem Regierungswechsel wieder abgeschafft wurde. Ebenfalls in Polen musste Mitte 2002 die Zuständigkeit für die Verwaltung der Infrastrukturprojekte zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts von der zuständigen Durchführungsbehörde auf eine andere Behörde übertragen werden, da sich erstere als unfähig erwiesen hatte. In Litauen wurde das für die Reform der öffentlichen Verwaltung

⁽³⁰⁾ In der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 heißt es in Artikel 31 Absatz 2: „Der Teil eines gebundenen Betrags, für den am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung... keine Vorauszahlung erfolgt ist oder kein zulässiger Auszahlungsantrag... wird von der Kommission automatisch freigegeben“.

⁽³¹⁾ Im umfassenden Monitoring-Bericht der Kommission vom November 2003 wurde darauf hingewiesen, dass die Verwaltungskapazitäten der Bewerberländer im Bereich der Strukturfonds ungeachtet des kurz bevorstehenden Beitritts weiterhin Schwachstellen aufwiesen. Es hieß nämlich, die Länder müssten bei ihrer Vorbereitung auf den Beitritt größere Fortschritte machen.

ERGEBNISSE DER PROJEKTE ZUM INSTITUTIONENAUFBAU IM HINBLICK AUF DIE VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE STRUKTURFONDS

56. Im Rahmen der Partnerschaftsprojekte des besonderen Vorbereitungsprogramms aus dem Jahr 1998 konnten bis Mitte 2001 einige Fortschritte im Hinblick auf die Vorbereitung auf die Strukturfonds erzielt werden, die allerdings nicht so weitreichend waren wie ursprünglich geplant. Am schwierigsten war die Lage in Bulgarien, wo das Projekt nach Verwendung von nur etwa 30 % der Mittel wegen den schwierigen Beziehungen zwischen den Partnern beendet werden musste. Ganz allgemein war der durch die Projekte des besonderen Vorbereitungsprogramms geleistete Beitrag zur Ausarbeitung der nationalen Entwicklungspläne und zum Aufbau der Kontrollsysteme für die Strukturfonds geringer als geplant, was in erster Linie an der Komplexität dieser Aufgabe lag und am relativ eng gesteckten Zeitrahmen der Partnerschaftsvereinbarungen.

57. Das besondere Vorbereitungsprogramm für jedes Bewerberland umfasste eine Komponente der technischen Hilfe beim Institutionenaufbau. Allerdings wurden die Rollen der Partner (Twinners) und der technischen Berater nicht immer klar genug definiert, so dass es zu Überschneidungen kam, beispielsweise bei der Hilfe betreffend die Ausarbeitung von nationalen Entwicklungsplänen.

58. Besorgnis erregend ist insbesondere die Tatsache, dass die langfristigen Wirkungen des besonderen Vorbereitungsprogramms durch wechselnde Zuständigkeiten und durch Umstrukturierungen in den Ministerien (siehe Ziffer 55) sowie durch hohe Personalfuktuation beeinträchtigt wurden. Selbst bei den Programmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2000 und 2001 bestand noch die Gefahr, dass die Mittel nicht an die Ministerien geflossen sind, die später für die Verwaltung der Strukturfonds zuständig sein werden. Dieses Problem wurde erst im Jahr 2002 gelöst, indem die Bewerberländer im Zuge der Verhandlungen zu Kapitel 21 des Beitrittsvertrags verpflichtet wurden, ihre Verwaltungs- und Zahlungsbehörden zu bestimmen. Die Kommission hätte diese Verpflichtung bereits zu einem früheren Zeitpunkt einführen sollen, um eine wirksame Vorbereitung auf den Beitritt zu gewährleisten.

59. Selbst nach Festlegung der Verwaltungs- und Auszahlungsbehörden wurde die Ausarbeitung wirksamer Projekte zum Institutionenaufbau durch die Unsicherheit darüber erschwert, welche Abteilungen innerhalb der Ministerien letztlich für die einzelnen Aufgaben zuständig sein würden. Ebenfalls Unklarheit herrschte in Bezug auf Rolle und Aufgaben der zwischengeschalteten Stellen.

60. Besonders schwierig zu verwirklichen im Rahmen des Phare-Programms war der Institutionenaufbau auf regionaler Ebene. In den meisten Ländern wurden zum ersten Mal Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene⁽³²⁾ im Hinblick auf die spätere Verwaltung der Strukturfonds aufgebaut. Häufig entsprachen die Grenzen der neu geschaffenen Regionen nicht den natürlichen historischen oder geografischen Grenzen. Noch dazu gab es auf dieser Ebene häufig keine politischen Organe, da diese tendenziell eher auf der Ebene der Gebiete⁽³³⁾ angesiedelt waren. In mehreren Ländern, wie beispielsweise Bulgarien, Tschechische Republik und Slowakei, wurden erst Ende 2001 regionale Strukturen im Hinblick auf die Verwaltung der Strukturfonds geschaffen. In diesen Ländern gab es vor diesem Zeitpunkt daher keine Partnerschaftsprojekte auf regionaler Ebene.

In der Tschechischen Republik war die Unterstützung im Rahmen regionaler Partnerschaften als Teil des besonderen Vorbereitungsprogramms wesentlich geringer als ursprünglich geplant. Ein Grund dafür war die Schaffung neuer regionaler Strukturen im ersten Halbjahr 2001. Gemäß der aus dem Programm zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts für 2000 finanzierten Partnerschaftsvereinbarung sollten die 1998 verwirklichten, begrenzten Anstrengungen im regionalen Bereich durch verstärkte Anstrengungen in den Jahren 2001 und 2002 ausgeglichen werden. Da jedoch weiterhin Unsicherheit über die bei der Strukturfondsdurchführung auf regionaler Ebene⁽³²⁾ von den regionalen Durchführungsstellen und Sekretariaten wahrzunehmenden Rollen bestand, räumten die Partner (Twinners) der regionalen Ebene weniger Aufmerksamkeit ein.

61. In anderen Ländern, in denen bereits zu einem früheren Zeitpunkt regionale Strukturen aufgebaut worden waren, gab es im Rahmen des Programms zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts umfangreiche Partnerschaftsprojekte in allen oder fast allen Regionen. Allerdings wurden bei der Hälfte der in Ungarn und Rumänien und bei sämtlichen der in Polen unterstützten Regionen keinerlei WSZ-Mittel für WSZ-Investitionsprojekte bereitgestellt, weshalb die Partner (Twinners) weniger Möglichkeiten hatten, Hilfe bei der Verwaltung von EU-Mitteln zu leisten. In Rumänien hatte die Zentralregierung keiner der acht für die regionale Entwicklung zuständigen Agenturen⁽³²⁾ ein Finanzbudget zur Deckung ihrer laufenden Kosten zur Verfügung gestellt, was die Arbeit der Partner (Twinners) zusätzlich erschwerte. Tatsächlich bestand in Rumänien die Gefahr, Unsicherheiten über das künftige Budget und den künftigen Rechtsstatus der Agenturen könnten die langfristige Wirkung der Phare-Maßnahmen im Bereich des regionalen Institutionenaufbaus infrage stellen.

62. Gemäß den Partnerschaftsvereinbarungen für 2000 sollte eine der wichtigsten Aufgaben auf nationaler und regionaler Ebene die Unterstützung bei der Ausarbeitung regionaler operationeller Programme für jede Region sein⁽³²⁾. Im Anschluss an die von der Generaldirektion Regionalpolitik im Jahr 2001 getroffene Entscheidung, für jedes Land nur noch ein regionales operationelles Programm zuzulassen, mussten die Partnerschaftsvereinbarungen nachträglich geändert werden.

⁽³²⁾ NUTS II-Ebene.

⁽³³⁾ NUTS-III-Ebene.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Schwierigkeiten aufgrund des Gesamtansatzes, die Bewerberländer mithilfe des Phare-Programms auf die Verwaltung der Strukturfonds vorzubereiten

63. Der Gesamtansatz der Kommission, die Vorbereitung auf die Verwaltung der Strukturfonds über das Phare-Programm laufen zu lassen, brachte eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich. Das Phare-Programm sollte die Bewerberländer auf den EFRE und den ESF vorbereiten, obwohl von Anfang an klar war, dass ein Nachahmen der Strukturfondsverfahren im Rahmen des Phare-Programms nur in begrenztem Umfang möglich sein würde. Da das Phare-Programm nicht — wie Sapard und ISPA — anhand ähnlicher Verfahren umgesetzt wurde, war es schwieriger, praktische Erfahrungen mit der Verwaltung und Kontrolle von Ausgaben nach dem Muster des ESF und des EFRE zu sammeln (siehe Ziffern 16-17). Der bei Phare ursprünglich verfolgte Programmierungsansatz entsprach nicht der tatsächlichen Praxis bei den Strukturfonds (siehe Ziffern 18-24). Diese Schwierigkeiten ergaben sich u. a., weil die beiden im Rahmen der Phare-Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts verfolgten Ziele, nämlich einerseits Vorbereitung auf die Strukturfonds und andererseits Erzielen erster Ergebnisse im Hinblick auf die Stärkung des Zusammenhalts, nur schwer miteinander vereinbar waren (siehe Ziffer 27). Ganz allgemein war die Vorbereitung der Bewerberländer über das Phare-Programm nicht in eine Gesamtstrategie eingebettet mit einer Definition der von den Bewerberländern vor ihrem Beitritt zwecks Vorbereitung auf die Strukturfonds und nach ihrem Beitritt zwecks Anwendung der Strukturfonds zu erfüllenden Bedingungen (siehe Ziffer 28).

Bei der Annäherung des Phare-Programms an die Strukturfonds wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt

64. Obwohl die Kommissionsstrategie, nämlich Einsatz des Phare-Programms für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung des EFRE und des ESF, als wichtiges Ziel die Angleichung der Phare-Verfahren an die Strukturfondsverfahren vorsah, wurden nur begrenzte Fortschritte in diese Richtung erzielt. Einer der wichtigsten Schritte im Rahmen des Phare-Programms bei der Vorbereitung auf die Strukturfonds sollte die Einführung von EDIS sein. Allerdings wurde EDIS vor dem Beitritt nicht eingeführt. Anders als von der Kommission geplant, hatten die Bewerberländer somit keine Gelegenheit, vor ihrem Beitritt Erfahrungen mit der Verwaltung von den ERFE- und den ESF-Programmen ähnlichen Programmen einschließlich eines Systems der Ex-post-Kontrollen zu sammeln (siehe Ziffern 30-32). Die Verzögerungen bei der Einführung von EDIS machten es außerdem schwieriger, die Mittel über die Förderschemata — dem Hauptinstrument für die Strukturfondsdurchführung — weiterzuleiten (siehe Ziffer 33). Überdies hat die Kommission anders als geplant die Mehrjahresprogrammierung nicht eingeführt (siehe Ziffern 34-35).

Die Mittelzuweisungen für die Programme zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts waren unterschiedlich und ihre Durchführung verzögerte sich

65. Obwohl die Kommission bei den nationalen Phare-Programmen als Ganzes gesehen das Ziel erreicht hat, rund 35 % der Mittel für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zuzuweisen, war in den meisten Ländern der Anteil der für diesen Zweck bereitgestellten Mittel etwas niedriger, wodurch die Wirkung des Phare-Programms im Hinblick auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Strukturfonds geschmälert wurde (siehe Ziffern 38-44). Noch dazu wurden von den insgesamt verfügbaren Mitteln nicht genügend Mittel für die Vorbereitung eines Nachschubs an Strukturfondsmaßnahmen bereitgestellt (siehe Ziffer 45). Bei der Programmdurchführung kam es zu erheblichen Verzögerungen (siehe Ziffern 46-52). Die aufgetretenen Schwierigkeiten sind größtenteils Ausdruck für die unzulänglichen Verwaltungskapazitäten der für regionale Entwicklung zuständigen Ministerien in den Bewerberländern (siehe Ziffern 54-55).

Die Ziele der Projekte zum Institutionenaufbau im Hinblick auf die Vorbereitung auf die Strukturfonds wurden nur teilweise erreicht

66. Die Auswirkungen der Projekte zum Institutionenaufbau wurden verringert durch häufig wechselnde Zuständigkeiten für den Bereich der regionalen Entwicklung innerhalb und zwischen den einzelnen Ministerien in den Bewerberländern. Ebenfalls nachteilig waren Verzögerungen bei der Bestimmung der Verwaltungs- und Auszahlungsbehörden und der Definition der jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten (siehe Ziffern 58-59). In einigen Ländern verringerten sich die Möglichkeiten für den regionalen Institutionenaufbau, weil die regionalen Strukturen zu langsam aufgebaut wurden (siehe Ziffer 60).

Gesamtschlussfolgerung

67. Es ist positiv hervorzuheben, dass die Kommission bereits 1998 damit begonnen hat, das Phare-Programm für die Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds einzusetzen. Obwohl das Phare-Programm auch im Zeitraum 1998-2002 einen entscheidenden Beitrag in diesem Bereich leistete, waren die zum Zeitpunkt des Beitritts erreichten Fortschritte im Hinblick auf die Vorbereitung der Bewerberländer auf den EFRE und den ESF geringer als von der Kommission in ihren Strategiedokumenten (insbesondere der Pahre-Review 2000) angenommen. Dies war teilweise auf die mangelnde Erfahrung und die ungenügende institutionelle Entwicklung der zuständigen Stellen in den Bewerberländern zurückzuführen. Es war nicht möglich, diese Schwachstellen innerhalb der verfügbaren Zeit auszuräumen. Die wirksame Nutzung der Strukturfonds wird daher, auch angesichts des verkürzten Programmierungs- und Durchführungszeitraums 2004-2006, eine große Herausforderung für die neuen Mitgliedstaaten darstellen.

EMPFEHLUNGEN

68. Nach dem Beitritt muss im Hinblick auf die Verwaltung der Strukturfonds deutlich mehr Unterstützung beim Institutionenaufbau geleistet werden.

69. Für die Ex-post-Kontrollen der Strukturfondsmaßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten sollten umfangreiche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

70. Es sollte eine klare Strategie ausgearbeitet werden mit einer genauen Beschreibung der Schritte, die zur Vorbereitung der jetzigen und künftiger Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds erforderlich sind.

71. Die Kommission sollte sich verstärkt darum bemühen, das Phare-Programm näher an den Strukturfonds auszurichten, indem sie:

- den künftig für die Verwaltung zuständigen Stellen den Status von Phare-Durchführungsbehörden einräumt;
- den Durchführungsbehörden die erforderliche Unterstützung gewährt, damit sie in die Lage versetzt werden, das Phare-Programm im Rahmen eines Systems der Ex-post-Kontrollen durchzuführen;
- eine Mehrjahresprogrammierung auf der Grundlage nationaler Entwicklungspläne einführt.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 7. und 8. Juli 2004 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Präsident

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das Phare-Programm wurde 1989 eingerichtet, ohne dass seinerzeit die Unterstützung der Bewerberländer im Hinblick auf die Verwaltung der Strukturfonds zu seinen Aufgaben gehört hätte. 1997 wurde Phare darauf ausgerichtet, die Bewerberländer unter Berücksichtigung aller 31 Kapitel des gemeinschaftlichen Besitzstands auf den Beitritt vorzubereiten. Die ersten vorbereitenden Projekte für die Strukturfonds und die diesbezüglichen Verhandlungskapitel betrafen naturgemäß den Institutionenaufbau und wurden 1998 auf den Weg gebracht. Erst im Jahr 2000 begann Phare mit Investitionsvorhaben im Rahmen der Programme für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (WSZ), die eine doppelte Zielsetzung verfolgten: Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Verwaltung der Strukturfonds und Einleitung des Abbaus des Entwicklungsgefälles. Die Zieldotation für die Programme für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wurde auf 35 % der Mittelausstattung nationaler Jahresprogramme 2001 festgesetzt. Für die Erweiterung und die damit verbundenen Vorbereitungen wurden fünf bis sechs Jahre veranschlagt.

II. Bei keiner bisherigen Erweiterung wurden derart umfangreiche Vorbereitungen auf die Verwaltung der Strukturfonds getroffen, noch drei Heranführungsinstrumente eingesetzt. Durch Phare wurden die grundlegenden Planungsverfahren gefördert und eine Gesamtplanungskapazität eingerichtet, so dass die Kandidatenländer bereits Anfang 2003 in der Lage waren, vorläufige Strukturfondsentwicklungspläne vorzulegen, wodurch die Programmplanungsdokumente für die Strukturfonds für den Zeitraum 2004-2006 bereits 2004 genehmigt und umgesetzt werden konnten. Dies war niemals zuvor gelungen. Zwar konnten nicht alle ursprünglichen Ziele verwirklicht werden, da der zeitliche Rahmen durch die rasche Beschleunigung der Verhandlungen zunehmend enger wurde, dennoch hatte die WSZ-Initiative nicht zuletzt sehr bedeutende Auswirkungen auf die Verhandlungen und auf die institutionellen Entwicklungen. So konnte der Rat die Verhandlungen über das Hauptkapitel „Strukturfonds“ (Kapitel 21) auf der Grundlage einer Angleichung der Rechtsvorschriften und der Benennung der Strukturen 2002 abschließen. Das zweite Ziel des WSZ war die „Einleitung des Abbaus des Entwicklungsgefälles“ durch gezielte Schwerpunktsetzung. Jeder vorgegebene Ansatz wäre ein sehr schlechtes Lernmodell gewesen, wie zu Beginn klar festgestellt wurde: „Es ist weder machbar noch vernünftig, alle Strukturen und Instrumente vorab zu testen, die ... entwickelt werden“. (Phare-Überprüfung 2000).

III. Es war von Anfang an vorgesehen, dass die Umsetzung der erweiterten Dezentralisierung (EDIS) und die Mehrjahresprogrammierung „frühestens 2002“ beginnen könnten (Phare-Überprüfung 2000). Die Verhandlungen wurden 2002 abgeschlossen, wodurch sich der Zeitplan verkürzte. EDIS ist kein punktuell unterfangen, sondern ein komplexer und langwieriger Prozess. Die Länder haben mehrere Jahre an diesem Prozess gearbeitet. Der entscheidende Faktor für den Übergang zu

Ex-post-Kontrollen ist eindeutig die „Eigenverantwortung“ der Beitrittsländer für die Einrichtung eigener sicherer Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Beihilfesystemen sind hauptsächlich auf den Lernprozess zurückzuführen, den die Länder durchlaufen mussten, und hingen folglich nicht mit der Art der Kommissionskontrolle (Ex-ante oder Ex-post) zusammen.

IV. Obwohl die Zuweisung von etwa 35 % der Mittel für die nationalen Phare-Programme für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt lediglich eine indikative Zielvorgabe war, die von Land zu Land „unterschiedlich und flexibel gehandhabt“ werden sollte (Phare-Leitlinien-Entscheidung 1999), lassen die Zahlen für 2001-2003 erkennen, dass der Durchschnitt von rund 35 % gehalten werden konnte. Der durch die Aktionspläne für die Leistungsfähigkeit der Justiz- und Verwaltungsbehörden hervorgerufene geringfügige prozentuale Rückgang im Jahr 2002 wurde durch die Mittelzuweisungen 2003 vollständig aufgefangen. Zudem waren Zuweisungen für Investitionen und Institutionenaufbau in anderen horizontalen Kapiteln indirekt für die Vorbereitung der Verwaltung der Strukturfonds relevant. Im Jahr 2003 — und damit nach dem Berichtszeitraum — lag der Schwerpunkt bewusst auf dem WSZ. Einige Länder verwendeten weit über 35 % der Mittel 2003 für Investitionen in WSZ-Maßnahmen. Der Durchschnitt lag bei 39 %.

V. Die Kommission war bestrebt, institutionelle Fortschritte zu fördern; daher wurden Phare-Partnerschaften und WSZ-Aktionen bereits weit vor den endgültigen Beschlüssen über die Erfordernisse für den Abschluss der Verhandlungen zur Regionalpolitik (z. B. Benennung der Zahl- und Verwaltungsstellen) eingeleitet. Dieser Prozess ging mit langwierigen politischen Beratungen in den jeweiligen Ländern einher. Phare trug nicht nur zur Vorbereitung auf die Verwaltung der Strukturfonds, sondern auch dazu bei, dass Lösungen rascher zu Stande kamen, die sich schließlich für den Erfolg der Verhandlungen als entscheidend erwiesen.

VI. Wenn nicht alle ursprünglichen Ziele erreicht wurden, dann nicht nur, weil der zeitliche Rahmen durch die Beschleunigung der Verhandlungen zunehmend enger wurde, sondern vor allem, weil es bei der Benennung der künftigen Einrichtungen für die Verwaltung der Strukturfonds zu Schwierigkeiten und Verzögerungen kam. Bisweilen wurde die Wirkung der Heranführungshilfe durch die unzureichende Stabilität einiger Institutionen erheblich gemindert. Dennoch wurden die wichtigsten Ziele in einem niemals zuvor erreichten Umfang verwirklicht, wie die Verhandlungen, die Follow-up-Monitoringberichte und die nachfolgenden Programmentwicklungen belegen.

VII. Im Hinblick auf eine effiziente Programmverwaltung werden die neuen Mitgliedstaaten auch nach dem Beitritt — wie bereits bei der Formulierung der Programme und der Planung der Programme und der Durchführungs- und Verwaltungssysteme geschehen — von den Generaldirektionen der Strukturfonds weiterhin umfassend unterstützt. Die Lehren der Vergangenheit werden bereits berücksichtigt; die bulgarischen und rumänischen Roadmaps sowie die revidierten Phare-Leitlinien 2003 lassen die entsprechenden Strategien erkennen. Bei den Durchführungsstellen verläuft der Prozess in Bezug auf den Übergang zu den Ex-post-Kontrollen umgekehrt. Die Phare-Agenturen müssen in Verwaltungs- und Durchführungsstellen umgewandelt (bzw. in

diese integriert) werden, wenn die erworbene Sachkompetenz nicht verloren gehen soll. In den meisten neuen Mitgliedstaaten ist dies der Fall: Strukturen oder zumindest Mitarbeiter wurden auf die Verwaltungs- und Zahlstellen übertragen. Ausgehend von den positiven Erfahrungen mit den Pilotmaßnahmen 2003 wurden die Phare-Leitlinien überprüft; daraufhin wurde der Programmleitfaden 2004 geändert und um eine Mehrjahresplanung für den WSZ sowie gegebenenfalls und sofern möglich auch für den Institutionenaufbau erweitert.

EINLEITUNG

4. 1997-98 wurde ein ursprünglich horizontal angelegtes Sondervorbereitungsprogramm entwickelt, für das 60 Mio. EUR bereit gestellt wurden. Im weiteren Verlauf wurden beträchtliche zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, die im Sinne der allgemeinen Politik des Übergangs von Mehrländer-/horizontalen Programmen zu nationalen Programmen für nationale Programme verwendet wurden.

7. In den Leitlinien für die Umsetzung des Phare-Programms 1999 ist Folgendes vorgesehen: „Die 30 % bzw. 70 %, die für den Institutionenaufbau bzw. für Investitionen vorgesehen sind, haben lediglich Richtwertcharakter. [...] Die Aufteilung wird daher von Land zu Land unterschiedlich und flexibel gehandhabt, wobei dem Bedarf im Institutionenaufbau Vorrang eingeräumt wird.“ Folglich ist eine Rechtsgrundlage für diese Flexibilität vorhanden.

8. Der „Übergang zu den Strukturfonds“ wird auch in der Phare-Überprüfung 2000 als eine der großen Herausforderungen bezeichnet, zu der alle Komponenten von Phare beitragen müssen. Folglich war der WSZ zwar ein bedeutender, jedoch nur einer der möglichen Ansätze.

9. In der Phare-Überprüfung 2000 (Absatz 5.1.1) werden die Ziele des WSZ wie folgt definiert: „(1) Stärkung der Programmierungs- und Verwaltungskapazitäten der Länder durch Unterstützung beim landesweiten Institutionenaufbau, damit die einzelnen Länder nach dem Beitritt über die für die Strukturfonds erforderliche Absorptionskapazität verfügen; (2) Investitionen zur Förderung des Institutionenaufbaus und in enger Verbindung damit Einleitung des Abbaus des Entwicklungsgefälles und Ermöglichung integrierter Pilotentwicklungsprogramme auf nationaler und/oder regionaler Ebene, die sich an Ziel-1-Maßnahmen oder Gemeinschaftsinitiativen anlehnen“ In der Phare-Überprüfung und den Programmplanungsdokumenten wird im Interesse einer wirkungsvollen Förderung eine zielgerichtete und konzentrierte Investitionsförderung empfohlen. Wenngleich in diesen Dokumenten eingeräumt wird, dass der Abbau umfangreicher Entwicklungsunterschiede auf bestimmte Grenzen stößt, wird keinerlei Rangfolge der Ziele aufgestellt.

10. In der Phare-Überprüfung heißt es, dass „mit den Phare-Mitteln für die Investitionsförderung eine maximale Wirkung erzielt“ und folglich „die Hälfte der Phare-Investitionskomponente der nationalen Programme (bzw. rund 35 % der Gesamtsumme) für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bereitgestellt“ werden soll. Das bedeutet, dass dieses Ziel nicht dem eigentlichen „Übergang zu den Strukturfonds“, sondern unmittelbar dem anderen in der Phare-Überprüfung definierten Ziel der „Wirkung“ zugeordnet ist.

GESAMTANSATZ DER VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER STRUKTURFONDS MITHILFE DES PHARE-PROGRAMMS

15. Zur doppelten Zielsetzung des Phare-Programms für den WSZ wird auf die Antwort zu Ziffer 9 verwiesen.

Da die Strukturfonds gemeinsam verwaltet werden, während Phare dezentral durchgeführt wird, sind die rechtlichen und finanziellen Verfahren jeweils andere, so dass der „Learning by Doing“-Ansatz nur bedingt anwendbar ist. Daher bezog sich die Phare-Überprüfung ausdrücklich auf die Erprobung von Maßnahmen des Typs Strukturfonds. Selbst wenn es möglich wäre, die konzeptuellen Modalitäten anzugleichen, müsste die Umsetzung in jedem Fall den Außenhilfebestimmungen der Haushaltsordnung entsprechen.

16. Abgesehen von den in Punkt 15 genannten Einschränkungen bereitete der Institutionenaufbau im Hinblick auf die Vorbereitung auf die Verwaltung der Strukturfonds im Rahmen von Phare keine Probleme. Das Phare-Programm ist ein flexibles und allgemeines Außenhilfemittel, das die Kombination von Investitionen und Institutionenaufbau sowie die teilweise Angleichung an andere Instrumente ermöglicht. Im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung war es aus Gründen der Umsicht gerechtfertigt, den Entwicklungsansatz von Phare beizubehalten und den schrittweisen und kontrollierten Übergang von einem zentral/dezentralen Verwaltungssystem mit Ex-ante-Kontrolle zu einem vollständig dezentralisierten Verwaltungssystem vorzusehen.

17. Ende der 90er Jahre war die Entscheidung, lediglich zwei neue Heranführungsinstrumente zu schaffen, das Ergebnis eines umfassenden Konsens und wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat uneingeschränkt unterstützt. 1999 zeigte sich, dass die Vorbereitungen ausgesprochen umfangreich waren und enorme Anforderungen an die Verwaltungen der Bewerberländer stellten. Die Länder waren weder in der Lage, sich den Herausforderungen einer komplizierten Mehrjahresplanung und den damit einhergehenden komplexen Durchführungbestimmungen zu stellen, noch im Stande, in einer zweiten Phase den Übergang zu den Vorschriften für die Ex-post-Kontrolle wie sie in der Strukturfondsverordnung vorgesehen sind, zu leisten. Um die Überlastung der begrenzten Ressourcen der Bewerberländer sowie eine mögliche Unterbrechung der Heranführungshilfe zu vermeiden, war es folglich aus Gründen der Umsicht geboten, im Rahmen von Phare einen verstärkt stufenweise ausgerichteten Ansatz zu wählen.

18. Über die WSZ-Komponente (annähernd 35 %) sollten ausschließlich Ziel-1-Projekte vom Typ EFRE und ESF gefördert werden. Für die Umsetzung des Phare-Programms und die Koordinierung der Heranführungshilfen war die GD Erweiterung zuständig. Wie in der Mitteilung KOM(97) 112 vorgesehen, wurde jedoch seit 1998 eine engere Zusammenarbeit mit den für die regionalen Strukturpolitiken zuständigen Kommissionsdienststellen eingeführt. Die für die Verwaltung zuständigen Generaldirektionen waren an der WSZ-Programmplanung in entscheidendem Maße beteiligt. Nach der Einführung der vorläufigen nationalen Entwicklungspläne, die Ende 1999 von den Bewerberländern erstellt wurden, trugen alle betreffenden Dienste zur Bewertung und Umsetzung dieser Pläne bei. Insbesondere die

GD REGIO war systematisch an der jährlichen WSZ-Programmierung und an Programmierungsmissionen beteiligt. Die Verhandlungen, die über die Regionalpolitik (Kapitel 21) und im Zusammenhang mit der Koordinierungsverordnung des Rates von 1999 geführt wurden, zeichneten sich durch eine ausgesprochen gute Koordinierung der Dienste aus.

19. Zur doppelten Zielsetzung des Phare-Programms für den WSZ wird auf die Antwort zu Ziffer 9 verwiesen. Die Methode war auf die stufenweise Einführung einer effektiven WSZ-Programmierung ausgerichtet, um schrittweise zu dem für Ziel 1 verwendeten vollständigen Ansatz überzugehen. In diesem Zusammenhang ist auf die dynamisierende Wirkung der Verhandlungen hinzuweisen. Aus Sicht von 1999 sollte der Zeitraum 2000-2006 überwiegend für den schrittweisen Übergang zum SF-Ansatz genutzt werden. Diese Sichtweise wurde durch die Tagungen des Europäischen Rates von Nizza und Laeken verändert.

20. Nach Maßgabe der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 sind die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer regionalen Struktur verpflichtet, einen Entwurf für ein Einheitliches Programmplanungsdokument vorzulegen, wenn sich die Mittelzuweisungen der Gemeinschaft auf weniger als 1 Mrd. EUR belaufen. Für Mittelzuweisungen der Gemeinschaft, die oberhalb dieser Schwelle liegen, bleibt die Wahl zwischen Gemeinschaftlichem Förderkonzept/operationellen Programmen oder Einheitlichen Programmplanungsdokumenten weitgehend dem Mitgliedstaat überlassen. Außerdem war die NUTS-Klassifizierung in den meisten Bewerberländern 1999 noch nicht eingeführt worden. Zudem war 1999 weder bekannt, welche geografische Einteilung für die Strukturfonds beim Beitritt zugrunde gelegt werden würde, noch wann diese erfolgen würde.

21. Im Hinblick auf eine leichtere Einführung des WSZ und nach Maßgabe der Grundsätze Schwerpunktsetzung, Konzentration und Wirkung (siehe Antwort zu Ziffer 9) wurde die Investitionsförderung auf bestimmte Zielregionen beschränkt, während der Institutionenaufbau das gesamte Land betraf. Dieser regional ausgerichtete Ansatz wurde erst im Jahr 2000 (und somit im ersten Jahr der WSZ-Programmierung) umgesetzt. Im Zusammenhang mit dem schrittweisen Übergang zu Ziel 1 wurde dieser Ansatz bei der WSZ-Programmierung für 2001 ausgeweitet (vgl. Phare-Überprüfung), indem die Möglichkeit sektoraler Systeme auf nationaler Ebene eingeführt wurde. Die kleineren Länder erhielten dadurch insbesondere die Möglichkeit, auf nationaler Ebene lediglich sektorale Maßnahmen durchzuführen. Auch wenn nicht damit zu rechnen war, dass die Bezirke die Aufgaben einer ESF-Verwaltungsstelle übernehmen, konnte davon ausgegangen werden, dass sie mit Sicherheit die Aufgaben einer ESF-Zwischenstelle übernehmen (siehe Ziffer 25), damit die bei der Umsetzung der WSZ-Maßnahmen erworbene Erfahrung nicht verloren geht.

22. Ausgehend von den 1994-1999 gesammelten Erfahrungen erhöhten die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2000-2006 den Anteil der regionalen Programme gegenüber den sektoralen (nationalen) Programmen beträchtlich. Diese Tendenz zeichnete sich vor allem in den größeren, regional strukturierten Ländern ganz massiv ab. Obwohl die Verwaltung der Strukturfonds im Wesentlichen zentral erfolgt, werden 47 % der Strukturfondsmittel im Zeitraum 2000-2006 in Portugal für Regionalprogramme verwendet. In Griechenland liegt der entsprechende Anteil bei 34 %. Irland bildet eine Ausnahme: In den Jahren 1994-1999 bestand in Irland nach wie vor eine vollständig zentralisierte Verwaltungsstruktur, so dass 100 % der Strukturfondsmittel auf zentraler

Ebene bewirtschaftet wurden. Für den Zeitraum 2000-2006 wurden zwei Regionen neu gegründet, so dass nunmehr 31 % der Strukturfondsmittel im Wege von Regionalprogrammen ausgeführt werden. Dem Ansatz der Kommission, den Beitrittsländern sektorale Programme zu empfehlen, lag vor allem das Bestreben zugrunde, die Nutzung des sehr kurzen (weniger als drei Jahre betragenden) Strukturfonds-Programmierungszeitraums zu vereinfachen (siehe Punkt 23).

23. Erst als sich 2001 zeigte, dass der Strukturfonds-Programmierungszeitraum (mit drei Jahren) sehr kurz ausfallen würde, schlug die GD Regionalpolitik den Ländern vor, (entgegen der derzeitigen Praxis in den Mitgliedstaaten) statt individueller Regionaler Operationeller Programme ein alle Regionen abdeckendes integriertes Regionales Operationelles Programm (IROP) einzuführen. Beispielsweise deckt das IROP in Polen alle 16 Regionen ab. Schließlich wurde mit den Ländern vereinbart, dass die IROP zwar zentral verwaltet werden, sich jedoch vorzugsweise auf Maßnahmen konzentrieren sollen, die in einzelnen Regionen von den zuständigen regionalen Behörden umgesetzt werden.

24. Nach dem ersten Jahr (2000) der (zum Zweck einer leichteren Einführung vorgenommenen) Begrenzung der WSZ-Investitionen auf bestimmte Zielregionen (siehe Ziffer 21) führte die GD Erweiterung sektorale Systeme für den WSZ auf nationaler Ebene für kleinere Länder ein (NUTS II). Für größere, regional strukturierte Länder war die Koexistenz von Sektorsystemen und regionalen Konzepten möglich (vgl. Phare-Überprüfung 2000). Wie in Punkt 21 angegeben, handelte es sich um einen stufenweisen Übergang zu der Einführung eines Ziel-1-Ansatzes.

25. Erfahrungsgemäß spielen regionale Einrichtungen selbst bei der Umsetzung zentral verwalteter Operationeller Programme nach wie vor eine Rolle. Somit erfolgte der Institutionenaufbau im Rahmen von Phare zur Stärkung der Programmierungs- und Verwaltungskapazität sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene. Zudem erforderten (wie in Punkt 9 erläutert) die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Kostenwirksamkeit) im Interesse der Wirksamkeit der Maßnahmen eine Bündelung und Konzentration der WSZ-Investitionsförderung. Es war — wie in der Phare-Überprüfung betont wird — weder machbar noch sinnvoll, Pilotversuche für sämtliche regionalen Strukturen durchzuführen und die begrenzten Ressourcen nach dem Gießkannenprinzip auf zu viele Programme zu verteilen.

26. Der Leitlinien-Beschluss von 1999 besagt, dass für „die Auswahl der Projekte und ihre Überwachung ... nach wie vor die Ministerien/Verwaltungsstellen zuständig (sind), denen die Hilfe unmittelbar zugute kommt“ und „soweit möglich dauerhafte Einrichtungen und Durchführungsinstanzen, die für die Verwaltung und Durchführung der mit Gemeinschaftsmitteln — insbesondere aus den Strukturfonds — finanzierten Programme ab dem Beitritt verantwortlich sind.“ Wenn Kapazitäten vorhanden waren, gab es folglich gesonderte Ausführungsbehörden für regionale Entwicklung, ESF, KMU und grenzüberschreitende Zusammenarbeit (so in Polen). Zudem wird in den Leitlinien festgestellt: „Bei den Maßnahmen im Rahmen des Institutionenaufbaus geht es hauptsächlich um die Schwächen, die auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene festgestellt wurden, besonders im Hinblick auf das zunehmende Gewicht, das auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu legen ist.“

27. Die WSZ-Ziele (siehe Punkt 9) standen nicht in Widerspruch zueinander; wie in Ziffer 24 erläutert, wurde der „Zielregion“-Ansatz für Investitionen lediglich im ersten Jahr der WSZ-Programmierung (2000) verfolgt. Während die Unterstützung des Institutionenaufbaus im Hinblick auf die Verwaltung der Strukturfonds das gesamte Land abdeckte (und gleichermaßen auf zentraler und regionaler Ebene erfolgte), musste die WSZ-Investitionsförderung wegen der begrenzten Ressourcen auf einige Prioritäten konzentriert werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen und die Achtung der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung zu gewährleisten. Diese Erfahrung lieferte wichtige Erkenntnisse für die im Entstehen begriffenen Programmplanungsstrukturen und hat die Vorbereitung auf die Ziele der Strukturfonds entscheidend ergänzt.

28. Die Vorbereitung war kein statischer, sondern ein dynamischer Prozess und wurde durch die umfassendere Verhandlungsstrategie für die Regionalpolitik (einschließlich gemeinsamer Standpunkt-papiere) geprägt. Diese Strategie berücksichtigte den flexiblen und entwicklungsfähigen politischen Rahmen der Fortschrittsberichte und die sich daraus ergebenden Prioritäten für die Beitrittspartnerschaft, was die Kommission dazu bewog, die Phare-Investitionen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt unter Bedingungen zu ermöglichen, die durch die schleppende Benennung der Verwaltungsstrukturen und eine unzureichende institutionelle Stabilität gekennzeichnet waren. Dieses Vorgehen war jedoch angesichts des Verhandlungsergebnisses in Bezug auf die konkreten Ergebnisse und die zeitliche Planung gleichermaßen gerechtfertigt.

PHARE-VERFAHREN

29. Siehe Antwort zu Ziffer 17.

30. In der Koordinierungsverordnung von 1999 ist vorgesehen, dass die Verwaltung der Heranführungshilfe unter Berücksichtigung der Verwaltungs- und Kontrollkapazitäten schrittweise dezentralisiert werden soll. Dieser Ansatz erforderte zunächst das Dezentrale Durchführungssystem (DIS) und sodann das Erweiterte Dezentrale Durchführungssystem (EDIS), das die schrittweise Einstellung von Phare, wie in der Mitteilung von 2002 angegeben, erleichtert und den Ländern die Durchführung von Ex-post-Kontrollen ermöglicht.

Obwohl dieser Prozess den Ländern in der Koordinierungsverordnung von 1999 nicht zwingend vorgeschrieben wird, arbeitete die Kommission bereits im Jahr 2000 Leitlinien für die Vorbereitung von EDIS aus (siehe Arbeitspapier der Kommission zur Vorbereitung auf die erweiterte Dezentralisierung der Programme Phare und ISPA). Dieses Arbeitspapier, das Checklisten zu den mittels EDIS zu erreichenden Kontrollnormen enthält, wurde ebenfalls bereits im Jahr 2000 an alle Länder verteilt. 2001 wurde die EDIS-Roadmap für ISPA und Phare, in der die Methode für die Realisierung der in der Koordinierungsverordnung aufgeführten Bedingungen Schritt für Schritt dargelegt wird, erstellt und allen Ländern übermittelt. Arbeitspapiere und Roadmap wurden von den GD REGIO und ELARG gemeinsam verschickt, wodurch der bewusst koordinierte Ansatz für die Phare- und ISPA-Programme unterstrichen wurde. In der Phare-Überprüfung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Dezentralisierung „frühestens 2002 möglich“ ist und nicht durchgeführt wird, „wenn nicht präzise Voraussetzungen erfüllt sind und die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen“. Eine frühere Durchführung von EDIS wäre zwar wünschenswert gewesen, war aber aufgrund des engen zeitlichen Rahmens nicht möglich.

31. 2001 wurde im Hinblick auf die Durchführung von EDIS nachdrücklich auf die Länder eingewirkt. In diesem Zusammenhang fand im Februar 2002 ein Seminar auf Ministerebene statt, an dem sowohl der für Erweiterung zuständige Kommissar als auch ranghohe Vertreter der GD REGIO und der GD AGRI teilnahmen. Nachdem der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken die Zieldaten für den Beitritt festgelegt hatte, wurde 2002 eine förmliche Verpflichtung bezüglich EDIS in die Beitrittsakte aufgenommen und die Durchführung bereits eingeleiteter Maßnahmen beschleunigt. Die ranghohen Arbeitsgruppen waren lediglich ein zusätzliches Instrument, das Kommission und Ländern zur Verfügung stand. Parallel dazu wurde eine laufende Betreuung über Unterlagen und gemeinsame Seminare der GD REGIO und der GD ELARG gewährleistet. Folglich war bei Einleitung der erweiterten Dezentralisierung für Phare im Vergleich zum ISPA-Programm keine nennenswerte Verzögerung zu verzeichnen.

33. Die Kommission räumt ein, dass die Einführung des neuen WSZ-Instruments im Jahr 2000 zunächst schleppend anlief, sich dann aber zunehmend beschleunigte; allerdings besteht kein Zusammenhang zwischen der Einführung von EDIS, das „frühestens 2002“ beginnen sollte, und den anfänglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der zwei Jahre zuvor eingeführten WSZ-Beihilfesysteme. Die anfänglichen Schwierigkeiten hängen in erster Linie mit der Lernphase zusammen, die die mit dem neuen Maßnahmenmechanismus nicht hinreichend vertrauten Einrichtungen durchlaufen mussten. Wenngleich die Beihilfesysteme mit Mehrarbeit für die Delegationen verbunden sind (Ex-ante Genehmigung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen, Leitlinien für Bewerber), werden die zur Finanzierung eingereichten Projekte nach den Bestimmungen für (die dezentralisierte) Außenhilfe nicht von den Delegationen, sondern von den nationalen Behörden bewertet. Die Delegationen genehmigen keine einzelnen Verträge, sondern geben vielmehr eine allgemeine Zustimmung zu den von den nationalen Behörden vorgelegten Bewertungsberichten und endgültigen Vergabevorschlagslisten ab.

Die anfänglichen Schwierigkeiten hängen in erster Linie mit der Lernphase zusammen, die die mit dem neuen Maßnahmenmechanismus nicht hinreichend vertrauten Länder durchlaufen mussten.

34. Administrative Schwächen und mangelnde Koordination zwischen den Ministerien waren 1999 die Regel. Daher waren die Vorgaben für den vorläufigen nationalen Entwicklungsplan (der im Entwurf bis Oktober 1999 einzureichen war), die zwar den Anforderungen für Ziel 1, einschließlich Partnerschafts-ansatz entsprachen, relativ einfach. Die vorläufigen nationalen Entwicklungspläne (pNDP) wurden als erster Schritt im Rahmen eines fortschreitenden Prozesses angesehen, der zu den für die Strukturfonds in der EU erforderlichen nationalen Entwicklungsplänen (NDP) hinführt. Die pNDP dienten einem doppelten Zweck: Sie waren die zentralen Leitpapiere für die WSZ-Programmplanung und zugleich die Vorläufer der Strukturfondsentwicklungspläne. Ende 2000 wurden die Länder gebeten, ihre pNDP bis Ende 2001 zu überprüfen und weiterzuentwickeln, die Bemerkungen der Kommission zu den pNDP der ersten Generation zu berücksichtigen und die aus der WSZ-Programmierung 2000 gezogenen Lehren einzubeziehen. Die geänderten pNDP, die gemeinsam von der GD Erweiterung und den für die Strukturfonds zuständigen GD bewertet wurden, bereiteten den Weg für die Strukturfondsentwicklungspläne und Programmdokumente, die dann zwischen 2002 und 2003 von den Beitrittsländern erstellt wurden.

35. In der Phare-Überprüfung wird die mehrjährige Programmplanung (anhand verstärkter nationaler Programme für die Übernahme des Besitzstands und der pNDP) als mittelfristige Aufgabe definiert, deren konkrete Umsetzung unter bestimmten Voraussetzungen ab 2002 hätte möglich sein können. Wegen des begrenzten Anwendungsbereichs des Programms und seiner komplementären Ausrichtung, die von Anfang an auf eine Durchführung an den Grenzen zwischen der EU und den Bewerberländern im Verbund mit (dem Mehrjahresprogramm) Interreg abzielte, war ein Mehrjahresansatz im Rahmen des Phare-Programms für grenzübergreifende Zusammenarbeit leichter umzusetzen. 1999 wurden infolge einer stärkeren Koordinierung mit Interreg gemeinsame Programmplanungsdokumente für den Zeitraum 2000-2002 angenommen, die (da die Mittelzuweisungen für das Phare-Programm auf jährlicher Grundlage beschlossen werden) allerdings eine indikative Mehrjahresperspektive aufwiesen. Diese Dokumente wurden 2003 überprüft.

36. Die Kofinanzierungserfordernisse sind seit 2000 in allen Projektbeschreibungen für Phare-Investitionen enthalten. Da die Beitrittsvorbereitungen für die Bewerberländer mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden waren, war sowohl die gemeinsame als auch die parallele Kofinanzierung im Rahmen von Phare zulässig. Auch wenn für das Phare-Programm jährliche Finanzierungsbeschlüsse vorgeschrieben sind, erfordern diese beiden Kofinanzierungsarten eindeutig, dass die Bewerberländer die Mittel für die Kofinanzierung für mehrere Jahre veranschlagen.

MITTELZUWEISUNGEN FÜR DIE PHARE-PROGRAMME ZUR VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE VERWALTUNG DER STRUKTURFONDS UND DURCHFÜHRUNG DIESER PROGRAMME

37. Das Sondervorbereitungsprogramm (SVP) war ursprünglich als horizontales Mehrländerprogramm angelegt, wurde jedoch entsprechend der allgemeinen Politik zur Reduzierung horizontaler Maßnahmen 1998 eingestellt. Ab 1999 wurden die vergleichbaren Aktivitäten in die nationalen Programme aufgenommen, hauptsächlich im Bereich Institutionenaufbau.

39. Die indikative Vorgabe, 35 % der nationalen Phare-Programme an den WSZ zu binden, sollte „von Land zu Land unterschiedlich und flexibel“ (Phare-Leitlinienbeschluss 1999) umgesetzt werden. 2003 galt der Schwerpunkt bewusst dem WSZ, um die 2002 notwendige Konzentration auf den Ausbau der Leistungsfähigkeit der Justiz- und Verwaltungsbehörden auszugleichen. Manche Länder verwendeten weit über 35 % ihrer Mittel 2003 für WSZ-Investitionen. Der Durchschnitt lag bei 39 %.

40. In Bulgarien wurden die Mittel für das Programm 2000 Ende 2000 gebunden; die Frist für die Vertragsvergabe wurde auf Ende 2002 festgesetzt. Die Mittel für das Programm 2001 wurden ebenfalls Ende 2001 gebunden. Da sich die Behörden erst mit dem neuen Instrument und den dazugehörigen Beihilfesystemen vertraut machen mussten, waren bis Ende 2001 nur wenige Verträge für Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts vergeben worden. In dieser Phase waren die genannten Umsetzungsschwierigkeiten nicht aufgetreten, so dass kein Grund bestand, WSZ-Zuweisungen zu kürzen. Als dann 2002 tatsächlich Schwierigkeiten auftraten, handelte die Kommission verantwortungsvoll und kürzte die Zuweisungen für das betreffende Jahr. Trotz der genannten Schwierigkeiten hielten sich die Auswirkungen auf die Vertragsabschlüsse 2000 und 2001 in

Grenzen. 2000 wurden erstmals Mittel für WSZ-Projekte gebunden; der Gesamtanteil des WSZ am nationalen Programm betrug 23 %. 2000 stieg dieser Anteil auf 45 %. 2002 und 2003 wurden die Mittelzuweisungen wegen der begrenzten Kapazitäten gekürzt, um Vertragsabschlüsse im Zusammenhang mit früher eingegangenen Mittelbindungen zu ermöglichen. Der Gesamtanteil belief sich auf 15 % bzw. 12 %. Es ist in jedem Fall wesentlich sinnvoller, von einer Mehrjahresgrundlage auszugehen als sich auf jährliche Unterschiede zu konzentrieren. Seit Einführung des WSZ sind insgesamt 23 % der Mittel der nationalen Programme in WSZ-Projekte geflossen. Damit liegt dieser Anteil zwar unter dem Richtwert von 30 %, ist aber dennoch durchaus angemessen für ein Land, das vom Beitritt wesentlich weiter entfernt ist als die meisten anderen Empfängerländer und seine Verwaltungskapazitäten erst noch entwickelt.

41. Bis 2002 waren die nationalen Strukturen für die meisten Strukturfonds noch nicht benannt. Folglich war es schwierig, sie zu unterstützen. Trotz der akuten institutionellen Ungewissheit versuchte die Kommission bereits 2000 und 2001 die Entwicklung durch WSZ-Investitionsbeschlüsse im Rahmen von Phare voranzutreiben. Dieser engagierte Ansatz wurde letztlich durch die Verhandlungsergebnisse sowohl in Bezug auf das konkrete Resultat als auch auf den Zeitplan bestätigt. Wie sich im weiteren Verlauf zeigte, konnte der Zeitraum um fast die Hälfte verkürzt werden, wobei die Möglichkeit der konkreten Umsetzung des WSZ nach wie vor gegeben war. Für den Institutionenaufbau ist dieser Ansatz allerdings weniger geeignet, so dass sich die Maßnahmen auf Bereiche konzentrierten, in denen die geringste Ungewissheit bestand.

42. Ein evolutorischer Ansatz ist kein inkohärenter Ansatz. Der im Jahr 2000 verfolgte Programmierungsansatz war ein evolutorischer Ansatz für den Heranführungszeitraum, der sich so rasch wie eben möglich zu einem spezifischen und umfassenden Ansatz für die Strukturfonds (thematische und regionale Programme, die das gesamte Staatsgebiet abdecken) entwickelte. Zur Frage regionenbezogener Ansatz vs. sektoraler Ansatz wird auf die Antworten zu den Ziffern 9, 21 und 24 verwiesen. Die Veränderungen in den Ministerien, die für die Ausarbeitung der pNDP und sodann der NDP verantwortlich waren, wurden erst vorgenommen, nachdem die für die Strukturfonds zuständigen Behörden benannt worden waren, die Benennung erfolgte gegen Ende des Prozesses (2002).

43. In der Antwort zu Ziffer 33 wird bereits darauf hingewiesen, dass die Länder mit WSZ-Projekten und namentlich mit dem dazugehörigen Durchführungsinstrument, dem WSZ-Beihilfesystem, nicht vertraut waren. Folglich mussten sie einen Lernprozess durchlaufen, der zwar die Durchführung verzögerte, aber dennoch ein wertvoller Baustein für die künftige Umsetzung der Strukturfonds war. Die Kommission hatte die Bemerkungen des Rechnungshofs zu Bulgarien im September 2002 akzeptiert; daraufhin wurden die gebotenen Abhilfemaßnahmen getroffen.

44. Die WSZ-Investitionen im Rahmen des Phare-Programms ähnelten in starkem Maße Investitionen vom Typ ESF und EFRE und entsprachen damit ihrem Ziel, auf die Verwaltung der Strukturfonds vorzubereiten. Im Rahmen des EFRE sind Investitionen in die grundlegenden wirtschaftlichen Infrastrukturen voll förderfähig, sofern sie zur Steigerung des Wirtschaftspotenzials der Regionen beitragen und dadurch das produktive Umfeld fördern. Das aber bedeutet, dass die Verbesserung der Infrastrukturstandards eine grundlegende Voraussetzung für jegliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist.

45. Die Projektvorbereitungsfazilität von 1999 war das einzige horizontale Mehrländerprogramm seiner Art. Nach Maßgabe der allgemeinen Politik des Übergangs von horizontalen/Mehrländer-Programmen zu nationalen Programmen wurden die Bewerberländer aufgefordert, in den nationalen Programmen Projektvorbereitungsinstrumente (auch im Hinblick auf die Vorbereitung des Nachschubs an Strukturfondsprojekten) vorzusehen. Allerdings haben die Kandidatenländer durchaus das Recht zu entscheiden, ob genügend Investitionen für den Projekt-nachschub getätigt wurden.

46. Siehe auch die Antworten zu den Ziffern 33 und 43. Die Kommission ist aufgrund der ersten Daten, die auf eine Auszahlungsrate von fast 72 % für das Jahr 2000 schließen lassen, der Ansicht, dass das im ersten Jahr der Umsetzung des neuen WSZ-Instruments erzielte Ergebnis Ende 2003 unter den gegebenen Umständen als gute Leistung anzusehen ist. Es ist nicht verwunderlich, dass die Anlaufschwierigkeiten Schwachstellen der Verwaltungskapazitäten offenbaren. Dies hat allerdings nicht zur Verlangsamung sondern vielmehr zur Beschleunigung der Bemühungen um den Ausbau der Verwaltungskapazitäten beigetragen, wie die Prioritäten der Beitrittspartnerschaften und die Aktionspläne für den Ausbau der Verwaltungskapazität, darunter auch der Institutionenaufbau, belegen, deren Anteil an den nationalen Programmen bei 6 % lag. Folglich setzten die meisten Länder im Berichtszeitraum zunehmend mehr Programme für den Institutionenaufbau ein.

47. Um die WSZ-Programmierung im Jahr 2000 zu erleichtern, mussten die Entwürfe der ersten pNDP-Generation bis Ende Oktober 1999 mit oder ohne Partnerschaftsunterstützung bei der Kommission eingereicht werden. Die Partnerschaft hatte jedoch bedeutende Auswirkungen auf die revidierten pNDP (der zweiten Generation), die 2001 eingereicht wurden (siehe Ziffer 34).

48. Gemessen an anderen im Bericht genannten grundlegenden Faktoren wie institutionelle Ungewissheit oder Schwachstellen der Verwaltung, auf die der Rechnungshof in den Ziffern 51-60 hinweist, waren die Folgen für die Umsetzung der Pilotprojekte zur Klärung oder Änderung der Verfahren recht unbedeutend.

49. Anlaufschwierigkeiten sind bei jeder neuen Initiative nahezu unvermeidlich. So auch bei der Projektvorbereitungsfazilität. Es trifft zu, dass der Leiter der Delegation wegen der unzureichenden Verwaltungskapazität des betreffenden Landes beschloss, vom üblichen Ausschreibungszeitraum abzuweichen. Allerdings wurden die Ausschreibungsvorschriften nicht im Sinne einer Unregelmäßigkeit „verletzt“. Die Gründe für die Ausnahme sind gerechtfertigt und dokumentiert.

50. Die Verzögerungen bei den Partnerschaften mit manchen Mitgliedstaaten sind ausnahmslos auf die schleppende Zuweisung der Verantwortlichkeiten von Ministerien und Ausführungsbehörden zurückzuführen, die erst unter dem Druck der Verhandlungen erfolgte. Die Kommission konnte zur Lösung dieses Problems nicht in die internen politischen Verfahren der Bewerberländer eingreifen. Sie ist sowohl bei den WSZ-Investitionsentscheidungen als auch bei den Maßnahmen zum Institutionenaufbau bis an die Grenze des Machbaren und Möglichen gegangen.

51. Siehe Antworten auch zu den Ziffern 33 und 43. Die Delegationen der Kommission spielten eine wichtige Rolle bei der Verbesserung von Qualität und Verlässlichkeit der Beihilfeunterlagen und -verfahren und unterstützten damit den Lernprozess, den die Bewerberländer unweigerlich durchlaufen mussten.

52. Da die WSZ-Programme (Projekte 2000) des ersten Jahres gerade erst zu Ende gehen, ist es angesichts der verfügbaren Nachweise nur schwerlich möglich, aus dieser überaus begrenzten Datenmenge begründete Zweifel abzuleiten; ferner ist zu bedenken, dass die Länder bei den Vorbereitungen auf den Beitritt mit dringlichen Aufgaben konfrontiert waren.

ERGEBNISSE DER PROJEKTE ZUM INSTITUTIONENAUFBAU IM HINBLICK AUF DIE VORBEREITUNG DER BEWERBERLÄNDER AUF DIE STRUKTURFONDS

56. Im Sonderbericht des Rechnungshofs über Partnerschaften („Twinning“) wird festgestellt, dass sich dieses Instrument nach der Anlaufphase erheblich verbessert hat und aus den Schwierigkeiten in der Anlaufphase keine allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden können, solange die Kommission das Instrument nicht selbst bewertet hat und keine Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden.

57. Da die jeweiligen Rollen der Heranführungsberater in Bezug auf die Partnerschaften nicht festgelegt waren, handelt es sich hier um ein operatives Projektmanagementproblem, das (in erster Linie) die Verwaltungen der Länder und die für diese Projekte verantwortlichen Projektleiter des Mitgliedstaats betrifft (und in den verschiedenen Antworten zu den Partnerschaftsberichten des Rechnungshofs behandelt wird).

58. Die Bewerberländer waren wiederholt aufgefordert worden, die zuständigen Behörden zu einem früheren Zeitpunkt zu benennen, jedoch aufgrund interner politischer Sachzwänge nicht dazu im Stande. Wie der Rechnungshof in den oben genannten Berichten wiederholt bemerkt, konnte dieses Problem erst in einem fortgeschrittenen Verhandlungsstadium gelöst werden. Dank des WSZ-Ansatzes im Rahmen von Phare (pNDP) gelang es jedoch, eine Gesamtplanungskapazität einzurichten, die es den Bewerberländern erlaubte, die vorläufigen Entwicklungspläne für die Strukturfonds Anfang 2003 einzureichen (um eine rechtzeitige Genehmigung und Einleitung der GFK+OP sowie der EPPD im Jahr 2004 sicherzustellen). Diese Pläne wurden ebenfalls im Jahr 2003 gebilligt; damit wurde ein beispielloses Ergebnis erreicht.

61. Wie aus den Antworten zu den Ziffern 9, 25 und 27 hervorgeht, wurde der Institutionenaufbau im gesamten Staatsgebiet auf zentraler und regionaler Ebene zur Vorbereitung der Strukturen für die Verwaltung des WSZ eingesetzt. In der Phare-Überprüfung heißt es: „Die Phare-Förderung von Investitionen im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts muss sich auf einige wenige Prioritäten konzentrieren, wenn eine nennenswerte Wirkung erzielt werden soll [...]. Es ist weder machbar noch vernünftig, alle Strukturen und Instrumente vorab zu testen, die im Zuge des Institutionenaufbaus entwickelt werden. Die Beschränkung auf wenige Prioritäten verlangt [...] eine disziplinierte Programmierung [...], damit die Ressourcen nicht nach dem Gießkannenprinzip auf zu viele Programme verteilt werden.“ Dies entspricht den Grundsätzen der Verwaltung der Strukturfonds (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Kostenwirksamkeit).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

63. Da die Vorbereitung auf die Verwaltung Strukturfonds immer nur eines der WSZ-Ziele war und die Kommission ihr Ziel erreicht hat, rund 35 % der Gesamtfinanzierung der nationalen Programme für WSZ-Investitionen einzusetzen und durch den dazugehörigen Aufbau von Institutionen zu ergänzen, stimmen die Ergebnisse mit dem ursprünglichen Zeitrahmen überein. Ob Regelungen wie sie für Sapard und ISPA (das de facto ein viertes Instrument ist) gelten, geeigneter gewesen wären, ist fraglich. Es ist ebenfalls höchst zweifelhaft, ob Länder, die durch die Beitrittsvorbereitungen bis zum Äußersten gefordert wurden, einen weiteren umfassenden Dezentralisierungsprozess ohne größere Störungen bei der Gewährung der Hilfe durchgestanden hätten. Gemessen an dem engen zeitlichen Rahmen, der vom Verhandlungstempo bestimmt und ursprünglich so nicht vorgesehen war, wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Die Gesamtplanungskapazität wurde eingerichtet, so dass die Länder die Entwürfe ihrer SF-Entwicklungspläne Anfang 2003 einreichen (und die Pläne 2003 gebilligt werden) konnten. Dies ist ein Ergebnis, das nie zuvor erreicht wurde. Die Standards in Bezug auf Schwerpunktsetzung, Konzentration und Wirkung des WSZ standen niemals im Widerspruch zu dem Ziel des Strukturfonds. Eine breitere Streuung der begrenzten Mittel nach dem Gießkannenprinzip wäre ein denkbar schlechtes Beispiel für die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel gewesen. Eine Gesamtentwicklungsstrategie (Fortschrittsberichte und Beitrittspartnerschaften), die die Grundlage für das Phare-Programm einschließlich WSZ bildete, war sehr wohl vorhanden. Die Beiträge des WSZ zu dieser Gesamtstrategie haben nach wie vor überwiegend Bestand, da die meisten WSZ-Investitionen über den Berichtszeitraum hinausgehen.

64. Die geänderten Phare-Verfahren spiegelten die EFRE- und ESF-Maßnahmen in dem nach den Außenhilfebestimmungen der Finanzregelungen zulässigen Umfang wider. Es waren keine Maßnahmen möglich, die über die rechtlichen Beschränkungen hinausgegangen wären. Im Zusammenhang mit EDIS wird in der Phare-Überprüfung darauf hingewiesen, dass die „Dezentralisierung [...] frühestens 2002 möglich (ist), da hierfür noch funktionsfähige Verwaltungs- und Finanzkontrollsysteme geschaffen werden müssen“. Der Übergang zu EDIS wurde erst in der Beitrittsakte rechtsverbindlich verankert, nachdem der zeitliche Rahmen durch die Beschleunigung der Verhandlungen enger geworden war. Darüber hinaus besteht kein rechtlicher oder anderer verfahrensmäßiger Zusammenhang zwischen einer

frühestmöglichen Einführung von EDIS im Jahr 2002 und den anfänglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der im Jahr 2000 eingeführten Beihilfesysteme. Vielmehr waren diese Schwierigkeiten hauptsächlich auf den Lernprozess zurückzuführen, den die Länder durchlaufen mussten, um sich mit dem neuen, den EFRE-/ESF-Maßnahmen ähnelnden Mechanismus vertraut zu machen. (Siehe auch Antworten zu den Ziffern 28 bis 36).

65. Aufgrund der rechtlichen Flexibilität der Phare-Leitlinien waren die Mittelzuweisungen relativ hoch. In den Jahren 2001-2002 erreichte der Anteil der WSZ-Investitionen an der Finanzierung für die nationalen Programme (siehe Ziffer 38) im Schnitt fast 37 % und entsprach damit dem in der Phare-Überprüfung 2000 vorgegebenen Ziel. Der (empfohlene und somit nicht verbindlich vorgegebene) Richtwert für den Anteil der WSZ-Zuweisungen betrug 35 % und wurde „von Land zu Land unterschiedlich und flexibel gehandhabt“ (Phare-Leitlinien-Beschluss 1999). Sieben von zehn Ländern beschlossen, weniger als 35 % für den WSZ und infolgedessen mehr für andere Prioritäten der Beitrittspartnerschaft aufzuwenden. In drei größeren Ländern lag der WSZ wesentlich höher, so dass insgesamt ein Durchschnitt von 37 % erreicht wurde. Der Anteil der Mittel für den Institutionsaufbau des WSZ an der Gesamtfinanzierung der nationalen Programme betrug im selben Zeitraum durchschnittlich etwa 6 %, so dass der Anteil der Zuweisungen für den WSZ insgesamt deutlich über 40 % pro Jahr lag. Folglich spricht nichts dafür, dass die Zuweisungen für den WSZ weder in einzelnen Ländern noch insgesamt unzureichend gewesen wären.

67. Auch wenn nicht alle ursprünglichen Ziele erreicht wurden, da der zeitliche Rahmen durch die Beschleunigung der Verhandlungen zunehmend enger wurde, hatte die WSZ-Initiative unter anderem sehr bedeutende Auswirkungen auf die Verhandlungen selbst und auf die institutionellen Entwicklungen. Bisweilen wurde die Wirkung der Heranführungshilfe durch die unzureichende Stabilität einiger Institutionen erheblich gemindert. Dennoch wurden die wichtigsten Ziele in einem niemals zuvor erreichten Umfang verwirklicht, wie die Verhandlungen, die Follow-up-Monitoringberichte und die nachfolgenden Programmentwicklungen belegen. Im Rahmen der meisten Programme für den WSZ und den Institutionenaufbau wird unterdessen die Unterstützung über den Berichtszeitraum hinaus fortgesetzt; die Prognosen für die Strukturfonds sind positiv.

EMPFEHLUNGEN

68. Damit sie im Stande sind, die Programme effizient zu verwalten, werden die neuen Mitgliedstaaten auch nach dem Beitritt — wie schon bei der Formulierung der Programme und der Planung der Programme und der Durchführungs- und Verwaltungssysteme — weiterhin umfangreiche direkte Unterstützung von den Generaldirektionen der Strukturfonds erhalten.

69. Alle neuen Mitgliedstaaten haben Auditdienste eingerichtet, um die in der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 festgelegten Anforderungen in Bezug auf die Finanzkontrolle zu erfüllen; die Kommission wird sicherstellen, dass diese Dienste die Arbeit unverzüglich aufnehmen und sie wird die betreffenden Systeme selbst überwachen und überprüfen.

70. Die Lehren der Vergangenheit werden bereits berücksichtigt; die bulgarischen und rumänischen Roadmaps lassen bereits entsprechende Strategien erkennen.

71. Die Benennung der Ausführungsbehörden unterliegt der souveränen Entscheidung der Bewerberländer; die Kommission ist nicht befugt den Ländern diese Entscheidung vorzugeben. Bei der Anerkennung im Rahmen des EDIS verhält es sich in der Tat umgekehrt. Die Phare-Agenturen müssen in Verwaltungs- und Durchführungsstellen umgewandelt (oder integriert) werden, damit die erworbene Sachkompetenz nicht verloren geht. Im Zusammenhang mit den Roadmaps für Bulgarien und Rumänien sowie angesichts der deutlich höheren Beträge, die zur Verfügung

stehen werden, wurden beide Länder aufgefordert, EDIS zwei Jahre vor dem Beitritt einzuführen (die Länder haben dem zugestimmt). Die Einführung wird von einer ranghohen Arbeitsgruppe überwacht; sämtliche Projekte der nationalen Programme 2004 sind bereits für die Umsetzung im Rahmen von EDIS ausgelegt. Die Phare-Leitlinien wurden überprüft und der Programmleitfaden 2004 wurde bereits geändert, um die Mehrjahresplanung für den WSZ und, soweit erforderlich und machbar, auch für den Institutionenaufbau einzuführen.
