



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.11.2007
KOM(2007) 685 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**Jahresbericht für 2006 über das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf
den Beitritt (ISPA)**

{SEK(2007)1467}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	ISPA-Haushalt.....	3
3.	Projektfinanzierung.....	4
3.1.	Neue ISPA-Projekte	4
3.2.	Im Zeitraum 2000-2006 finanzierte Projekte.....	4
3.3.	Zahlungen.....	5
4.	Technische Hilfe	6
4.1.	Technische Hilfe auf Initiative der Empfängerländer.....	6
4.2.	Technische Hilfe auf Initiative der Kommission	7
5.	Verwaltung und Durchführung	8
5.1.	Projektbegleitung	8
5.2.	Finanzielle Abwicklung und Finanzkontrolle (einschließlich EDIS).....	8
5.3.	Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs.....	9
5.4.	Kofinanzierungspartner EIB, EBWE und KfW	9
6.	Beitrag zu den Gemeinschaftspolitiken	10
6.1.	Öffentliches Beschaffungswesen	10
6.2.	Umweltpolitik	10
6.3.	Verkehrspolitik.....	10
7.	Koordinierung der Heranführungsinstrumente	11
8.	Lehren aus sieben Jahren ISPA.....	11

BERICHT DER KOMMISSION

Jahresbericht für 2006 über das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA)

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird in Übereinstimmung mit Artikel 12 der ISPA-Verordnung vorgelegt. Es handelt es sich um den siebten Jahresbericht, der sich auf die ISPA-Tätigkeit im Jahr 2006 bezieht. Neben Bulgarien und Rumänien, die ISPA-Unterstützung seit der Einführung des Instruments im Jahr 2000 erhalten, wird darin auch auf Kroatien eingegangen. Kroatien wurde zu einem ISPA-Empfängerland, nachdem der Europäische Rat im Juni 2004 beschlossen hatte, Kroatien den Status eines Kandidatenlandes zuzuerkennen.

Für all diese Länder brachte das Jahr 2006 einige Herausforderungen mit sich. Während für Kroatien das Hauptziel darin bestand, die im Rahmen des ISPA gewährten Mittel in voller Höhe zuzuweisen, mussten Bulgarien und Rumänien die weitere Ausschöpfung der ISPA-Mittel beschleunigen und verbessern sowie zugleich mit der Vorbereitung künftiger Projekte beginnen, die im Rahmen des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds vorgesehen sind, zu denen sie seit dem Beitritt Zugang haben. In diesem Bericht wird analysiert, welche Fortschritte bei der Finanzierung, Verwaltung und Umsetzung von Projekten erzielt wurden und welcher Beitrag zu den Politiken der EU geleistet wurde. Demnach wurden 2006 beträchtliche Fortschritte gemacht. Außer für Kroatien war 2006 das letzte Jahr, in dem ISPA-Unterstützung gewährt wurde, weshalb im Schlussabschnitt auch die Lehren bewertet werden, die in den sieben Jahren seit dem Einsatz des ISPA gezogen wurden.

2. ISPA-HAUSHALT

Für 2006 wurden dem ISPA aus dem Kommissionshaushalt 585 Mio. EUR zugewiesen. Diese Mittel deckten sämtliche Ausgaben für die Kofinanzierung von Projekten (Maßnahmen) im Bereich Umwelt und Verkehr sowie für die Bereitstellung von technischer Hilfe, wobei es keine Rolle spielte, ob die Maßnahmen der technischen Hilfe auf die Initiative der Empfängerländer oder der Kommission zurückgingen.

Tabelle 1: ISPA-Haushalt im Jahr 2006 (in Euro)

Haushaltslinie	Verpflichtungs-ermächtigungen	In Anspruch genommene Verpflichtungs-ermächtigungen	Ausgeführte Zahlungen
Verwaltungs-haushaltslinie B 13 01 04 02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Operative Haushaltslinie B 13 05 01 01	580 500 000	580 350 000	175 579 778

Insgesamt	585 000 000	582 688 712	177 734 197
------------------	--------------------	--------------------	--------------------

3. PROJEKTFINANZIERUNG

3.1. Neue ISPA-Projekte

Im Jahr 2006 genehmigte die Kommission elf neue ISPA-Maßnahmen. Insgesamt belief sich die ISPA-Beteiligung in diesem Jahr auf 89,9 Mio. EUR, was einem durchschnittlichen Beteiligungssatz von 82,8 % der zuschussfähigen Projektkosten von insgesamt 134,5 Mio. EUR entspricht. Mittelbindungen in Höhe von insgesamt 89,96 Mio. EUR wurden für neue Projekte bereitgestellt, 490,3 Mio. EUR wurden laufenden Projekten zugewiesen.

Vier der elf neuen ISPA-Projekte für 2006 waren Umweltschutzvorhaben. Ein Projekt betraf den Bereich Wasser und Abwasser (einschließlich Aufbereitung) und ein weiteres Projekt die Bewirtschaftung fester Abfälle, während die beiden übrigen Projekte horizontale Umweltschutzmaßnahmen zur Vorbereitung künftiger Kohäsionsfonds- und IPA-Projekte zum Gegenstand hatten.

Bei den fünf neuen Projekten im Verkehrssektor handelte es sich um ein Projekt zur Verbesserung der Schifffahrt auf der Donau sowie um vier horizontale Verkehrsprojekte. Letztere wurden im Hinblick auf die zukünftigen einschlägigen IPA- und Kohäsionsfondsprojekte genehmigt und dienen dazu, die Kapazitäten der Institutionen auszubauen und technische Hilfe im Zuge von Maßnahmen zur Modernisierung des Eisenbahnverkehrs zu leisten.

Schließlich wurden mit zwei Projekten zur Bereitstellung von technischer Hilfe der Nationale ISPA-Koordinator in Kroatien und die Abhaltung von Sitzungen des ISPA-Begleitausschusses in Rumänien unterstützt. Nahezu 64,5 % der gesamten ISPA-Beteiligung entfielen auf den Umweltbereich.

Tabelle 2: Im Jahr 2006 genehmigte neue Projekte (in Euro)

	Anzahl der Projekt- entscheidungen	Zuschuss- fähige Kosten	ISPA- Beteiligung	Beteili- gungs- satz (%)	Mittel- bindungen
Umwelt	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Verkehr	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
Horizontale techn. Hilfe	2	312 335	312 335	100	312 335
Insgesamt	11	134 585 002	89 967 258	82,8	89 967 258

3.2. Im Zeitraum 2000-2006 finanzierte Projekte

Von 2000 bis 2006 hat die Kommission 107 von Bulgarien, Kroatien und Rumänien eingereichte Projekte kofinanziert: Dabei handelte es sich um 69 Projekte im

Umweltbereich und 33 im Verkehrsbereich sowie um fünf horizontale Maßnahmen der technischen Hilfe (eines zur dezentralen Umsetzung (EDIS) sowie vier für die Organisation von Überwachungsausschüssen und zur Unterstützung von Durchführungsstellen). Die Gesamtkosten für diese Projekte belaufen sich auf 4,81 Mrd. EUR, von denen 4,43 Mrd. EUR für eine Finanzierung durch das ISPA in Frage kommen. Aus ISPA-Mitteln wurden 67,36 % bzw. 2,98 Mrd. EUR dieser zuschussfähigen Investitionskosten bestritten. Dabei wurde strikt auf ein Gleichgewicht zwischen den beiden Bereichen geachtet.

Bis Ende 2006 wurden den drei Empfängerländern für den Zeitraum 2000-2006 ISPA-Mittel von über 2,981 Mrd. EUR zugewiesen, 100 % davon wurden gebunden.

Tabelle 3: Im Zeitraum 2000-2006 genehmigte Projekte (in Euro)

Bereich	Anzahl der Projektentscheidungen	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung	Durchschnittl. Beteiligungs-satz (%)	Mittelbindungen
Umwelt	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Verkehr	33	2 344 434 543	1 482,548 029	63,24	1 482 548 029
Horizontale techn. Hilfe	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
Insgesamt	107	4 426 170 412	2 981 660 167	67,3	2 981 660 167

3.3. Zahlungen

Von 2000 bis 2006 wurden 2,981 Mrd. EUR für insgesamt 107 Projekte in den drei Empfängerländern gebunden. Die Zahlungen am Ende des Jahres 2006 beliefen sich auf 24,6 % der insgesamt zugewiesenen ISPA-Mittel (was einem Betrag von 733 Mio. EUR entspricht). Folglich sind in den kommenden Jahren noch 2,248 Mrd. EUR auszuführen. Die Zahlungen nahmen in den Jahren 2004, 2005 und 2006 folgende Entwicklung: Sie stiegen 2004 von 132,3 Mio. EUR auf 229,1 Mio. EUR im Jahr 2005, während es 2006 zu einem Rückgang auf 174,3 Mio. EUR kam. Sämtliche im Haushalt der Kommission für 2005 ursprünglich vorgesehenen Zahlungsverpflichtungen wurden ausgeschöpft, was sich in einem starken Anstieg der Zahlungen von 2004 auf 2005 niederschlug. Der 2006 verzeichnete Rückgang bei den Zahlungen hatte zur Folge, dass Zahlungsermächtigungen von etwa 46 Mio. EUR nicht in Anspruch genommenen wurden.

Die Abnahme der Zahlungen an Bulgarien und Rumänien im Zeitraum 2005/06 gegenüber 2004/05 ist darauf zurückzuführen, dass bei den Projekten keine ausreichenden Fortschritte erzielt wurden, die größere Zwischenzahlungen gerechtfertigt hätten. Die Zahlungen im Zeitraum bis 2004/05 waren beträchtlich, da es sich bei einigen der ersten Tranchen der Vorschusszahlungen um große Beträge handelte. Die zweiten Tranchen hängen danach von den jeweils unterzeichneten Verträgen ab, während für die ersten Zwischenzahlungen die tatsächlichen Ausgaben

vor Ort maßgeblich sind. Im Fall von Kroatien, das seit 2005 zu den ISPA-Ländern gehört, wurden 2006 die ersten Zahlungen (erste Vorschusszahlungen) getätigt.

Tabelle 4: Zahlungen (in Euro)

Bereich	2000-2005	2006	Insgesamt
Umwelt	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Verkehr	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
Techn. Hilfe	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
Insgesamt	558 942 229,73	174 301 691,92	733 243 921,65

4. TECHNISCHE HILFE

4.1. Technische Hilfe auf Initiative der Empfängerländer

Die Maßnahmen der technischen Hilfe für die *Projektvorbereitung* sollen gewährleisten, dass die Empfängerländer rechtzeitig eine ausreichende Zahl von hochwertigen Projekten zur Finanzierung vorlegen, die auch für eine künftige Finanzierung aus dem Kohäsionsfonds und dem IPA infrage kommen. Dementsprechend zielen die Maßnahmen der technischen Hilfe zur *Stärkung der Institutionen* darauf ab, die Kapazitäten der Empfängerländer im Bereich der Verwaltung und Begleitung von groß angelegten Infrastrukturinvestitionen auszubauen.

2006 wurden vier Anträge auf Projektvorbereitung im Verkehrsbereich sowie zwei derartige Anträge im Umweltbereich genehmigt. Zwei weitere Maßnahmen der technischen Hilfe wurden für den Aufbau der Kapazitäten der Institutionen genehmigt.

Im Zeitraum 2000-2006 wurden im Rahmen des ISPA über 149 Mio. EUR für 29 Projekte zur Stärkung der Institutionen oder zur Vorbereitung von Projekten vergeben.

**Tabelle 5: Technische Hilfe auf Initiative des Empfängerlandes
2000-2006 (in Euro)**

Bereich	Anzahl der Projekte	Zuschussfähige Kosten	ISPA-Beteiligung
Umwelt	9	87 791 848	64 434 542
Verkehr	15	99 493 298	82 833 250
Horizontale techn. Hilfe	5	1 945 643	1 945 643
Insgesamt	29	189 230 789	149 213 435

4.2. Technische Hilfe auf Initiative der Kommission

Die im Rahmen der technischen Hilfe auf Initiative der Kommission bereitgestellten Mittel gehen hauptsächlich an Kommissionsdienststellen für wichtige Aufgaben in den Bereichen Kontrolle und Programmverwaltung oder direkt an die Empfänger für bestimmte sensible horizontale Leistungen. Diese Aktivitäten lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- technische Intra-muros-Unterstützung vor Ort (für die Gehälter von in den Delegationen der Kommission in Bulgarien, Rumänien und Kroatien eingestelltem Personal sowie zur Deckung der damit verbundenen Gemeinkosten);
- Extra-muros-Unterstützung für die Delegationen der Kommission (vor allem zur Beauftragung von Sachverständigen mit Ex-ante-Kontrollen von Ausschreibungsunterlagen sowie für Fortbildungsmaßnahmen) und
- Dienstleistungsaufträge und Zuschüsse für die Unterstützung bei der Projektbewertung, die Entwicklung politischer Maßnahmen, strategische Analysen, Beratungsleistungen, Projektbegleitung und ähnliche mit der Projektdurchführung verbundene Aufgaben.

**Tabelle 6: Technische Hilfe auf Initiative der Kommission 2006
(in Euro)**

Aktivität	In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen	Zahlungen ¹
Intra-muros-Unterstützung	1 880 800	1 478 984
Extra-muros-Unterstützung	457 912	675 435
Dienstleistungsaufträge und Zuschüsse ²	80 000	1 278 086
Insgesamt	2 418 712	3 432 505

(1) Erfasst sind alle 2006 getätigten Zahlungen, die teils auf Mittelbindungen aus früheren Jahren zurückgehen.

(2) Einschließlich einiger Aktivitäten für ISPA-Empfängländer, die 2004 Mitgliedstaaten wurden.

5. VERWALTUNG UND DURCHFÜHRUNG

5.1. Projektbegleitung

Im Anschluss an die Zulassung zum EDIS, die den rumänischen Durchführungsstellen im Sommer 2006 gewährt wurde, hat die Delegation bis zum Beitritt weiterhin Ausschreibungs- und Vergabeaktivitäten begleitet. Die Delegation übt nicht nur die Befugnisse der Kommission im Rahmen der Genehmigung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren (vor der Zulassung zum EDIS) aus, sondern kann auch am besten für entsprechende Fortschritte vor Ort Sorge tragen und bei etwaigen Problemen als Schnittstelle zwischen nationalen Behörden und Endbegünstigten fungieren.

Die Kommission genehmigte zwar die ersten ISPA-Projekte für Bulgarien und Rumänien im Jahr 2000, die Durchführung begann jedoch günstigstenfalls 2001 meist mit der Ausschreibung von Dienstleistungsverträgen für die Überwachung der Durchführung. Aufgrund von Verzögerungen bei den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wurden die ersten Aufträge für die Durchführung von Arbeiten aber erst 2002 unterzeichnet. Die Fortschritte vor Ort haben seitdem langsam an Schwung gewonnen, was auch in den Zahlungen der Kommission an die nationalen Behörden dieser beiden Beitrittsländer seinen Niederschlag fand.

Im Fall von Kroatien ist bis Ende 2006 noch bei keinem Projekt die Durchführung angelaufen. Allerdings wurden die ersten beiden Ausschreibungen für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Januar 2007 angekündigt.

5.2. Finanzielle Abwicklung und Finanzkontrolle (einschließlich EDIS)

Für die finanzielle Abwicklung und die Finanzkontrolle sowie für die Behandlung von Unregelmäßigkeiten sind im Wesentlichen die Bedingungen maßgeblich, die in der ISPA-Verordnung und in Anhang III der nach dem System der Ex-ante-Kontrolle der Kommission gültigen Finanzierungsvereinbarungen festgelegt sind. Dabei geht es in erster Linie um die Einrichtung interner Finanzkontrollsysteme und -verfahren zur Gewährleistung transparenter und nicht diskriminierender Vergabeverfahren, um die Korrektheit der angegebenen Ausgaben, um angemessene interne Auditkapazitäten und ausreichende Auditaufzeichnungen sowie um den richtigen Umgang mit Unregelmäßigkeiten.

Im Jahr 2006 wurden vier Auditbesuche in Rumänien und Bulgarien im Zusammenhang mit dem EDIS-Prozess durchgeführt. In einer letzten Phase dieser Audits mussten die Prüfer der Kommission feststellen, ob die beitretenden Länder dazu in der Lage sind, die volle Verantwortung für Ausschreibungen und Vergabeverfahren zu übernehmen, so dass auf die Ex-ante-Kontrollen durch die Delegationen der Kommission verzichtet werden kann.

Parallel zum EDIS wurde eine Reihe von Projektprüfungen in Rumänien durchgeführt, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen und der diesbezüglichen Zahlungen zu verifizieren. Dabei traten vor allem folgende Probleme zu Tage: gegenüber der

Kommission bescheinigte nicht zuschussfähige Ausgaben, fehlende Belege, unvollständig oder unzureichend dokumentierte Überprüfung der Zuschussfähigkeit der Ausgaben, nicht korrekt erstellte Nachträge zu Verträgen und Schwierigkeiten bei der Einhaltung von Bestimmungen über Bekanntmachungs- und Informationsmaßnahmen.

Auch in Bulgarien wurde eine Reihe von Projektprüfungen durchgeführt, deren Hauptergebnisse generell die bei den Systemprüfungen festgestellten Mängel bestätigten: unzureichende Qualität der Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen insbesondere im Zusammenhang mit Vertragsänderungen, Verbesserungsbedarf bei der Überprüfung der Ausgabenerklärungen sowie mangelhafte Einhaltung der Bekanntmachungs- und Informationsvorschriften. Da es 2006 bei ISPA-Projekten in Kroatien kaum Fortschritte gab, bestand die Audittätigkeit darin, in den Dienststellen die Fragen zu prüfen, die nach den Systemprüfungen noch ungeklärt waren, die im zweiten Halbjahr 2005 durchgeführt wurden und die die Kommission in ihrem Beschluss bestärkten, Kroatien im Februar 2006 die Anwendung von DIS zu gestatten. Die Entwicklung effizienter und kohärenter Maßnahmen zur Mitarbeiterbindung stellte hier das größte noch ungelöste Problem dar.

5.3. Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs

Der Rechnungshof nahm eine eingeschränkte Überprüfung bei der Kommission vor. Diese betraf vor allem die Aktivitäten der Kommission im Bereich der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in einem Kandidatenland (Kroatien) und in den Beitrittsländern Bulgarien und Rumänien sowie eine Prüfung der mit EDIS in diesen beiden Ländern erzielten Fortschritte.

Der Rechnungshof kam zu dem Schluss, dass in Anbetracht des Prüfungsumfangs bei den untersuchten Vorgängen insgesamt keine wesentlichen Fehler festgestellt wurden. Während der Rechnungshof auf der Ebene der Kommission Verbesserungen bei den Aufsichts- und Kontrollsystemen feststellte, verwies er auf erhebliche Schwachpunkte auf nationaler Ebene. Im Fall der ISPA-Projekte wurde die relativ hohe Häufigkeit, mit der derartige Mängel auftreten, durch die korrigierenden Maßnahmen ausgeglichen, die im Anschluss an die von den Delegationen durchgeführten Ex-ante-Kontrollen ergriffen werden.

5.4. Kofinanzierungspartner EIB, EBWE und KfW

Da diese Finanzinstitutionen über entsprechende Fachkenntnisse bei Projektvorbereitung und -durchführung verfügen, hat die Kommission regelmäßige Treffen mit ihnen abgehalten und nach Möglichkeit für die Vorhaben, für die eine Fremdfinanzierung angestrebt wurde, gemeinsame Besuche zur Ermittlung und Bewertung von Projekten durchgeführt. Im Jahr 2006 wurde von der EIB ein Darlehen für ein Projekt vergeben.

6. BEITRAG ZU DEN GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

6.1. Öffentliches Beschaffungswesen

Die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an ein solides, faires und transparentes öffentliches Beschaffungswesen, wie sie im PRAG-Leitfaden (Practical Guide to contract procedures for EC external actions („Praktischer Leitfaden für die Vergabeverfahren für Außenmaßnahmen der Gemeinschaft“)) festgelegt sind, stellt für die Empfängerländer eine große Herausforderung dar. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Personal in diesen Ländern nicht immer ausreichend dafür qualifiziert ist, komplexe Infrastrukturprojekte zu verwalten, was vor allem hinsichtlich der Ausschreibungen und Vergabeverfahren der Fall ist. Aufgrund der Schwierigkeiten in diesem Bereich hat die Kommission zahlreiche Anstrengungen unternommen, um die Aktivitäten im Bereich der technischen Hilfe weiterzuentwickeln, bei denen es vorrangig um den Ausbau der Kapazitäten der Empfänger in Bezug auf Beschaffung, Systeme und Verfahren ging. Unter anderem hat die Kommission weiterhin Seminare und Ausbildungsveranstaltungen organisiert sowie Handbücher und Leitfäden verbreitet.

6.2. Umweltpolitik

Durch die direkte Unterstützung von prioritären Umweltprojekten fördert das ISPA die Umsetzung der Umweltpolitik und die Erfüllung der EU-Standards in den Empfängerländern. In erster Linie wurden die Verwaltungskapazitäten für die Planung von Umweltinvestitionen und die Festsetzung von Prioritäten ausgebaut, und auch bei der ordnungsgemäßen Anwendung der UVP-Richtlinie wurden – unter anderem hinsichtlich der Anhörung der Öffentlichkeit – kontinuierlich Fortschritte erzielt. Allerdings müssen sich diese Länder weiterhin dafür einsetzen, dass die Umweltbehörden weniger Schwierigkeiten dabei haben, in angemessenem Umfang Finanzmittel und Personal zu erhalten, und dass die Koordinierung zwischen den Politikbereichen wie auch die strategische Planung verbessert werden.

6.3. Verkehrspolitik

Die Verkehrsnetze in den Empfängerländern, deren Ausbau im Falle von Bulgarien und Rumänien gemäß TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment* – Bewertung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs) vereinbart wurde, orientieren sich an dem von den gesamteuropäischen Korridoren vorgegebenen Rahmen. Diese Netze dienen als Planungsgrundlage für die nationalen Verkehrsstrategien im Rahmen des ISPA, d. h. die Vorhaben betreffen den Bau bzw. die Instandsetzung eines Abschnitts oder eines Knotenpunkts der Netze oder den Anschluss an diese Netze. Sechs dieser Korridore durchlaufen das Gebiet Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens. Gemäß den neuen gemeinschaftlichen Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) betreffen drei der vorrangigen Vorhaben Verkehrsachsen, die auch Bulgarien und Rumänien durchlaufen (*Autobahnachse Igoumenitsa/Patras-Athen-Sofia-Budapest*, *Binnenwasserstraße Rhein/Maas-Main-Donau* und *Eisenbahnachse Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden*), ein weiteres Projekt betrifft eine Verkehrsachse, die auch Kroatien durchläuft (*Eisenbahnachse Lyon-Triest-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-ukrainische Grenze*). Im Fall Kroatiens, das nicht in die TINA-Studie einbezogen wurde, muss der Verkehrsinfrastrukturbedarf im Einklang mit den Prioritäten ermittelt werden, die in

der REBIS-Studie (über die regionale Verkehrsinfrastruktur des Balkans) festgelegt wurden. Demgemäß wurde eine zusätzliche Eisenbahnachse (*Salzburg-Ljubljana-Zagreb-Belgrad-Nis-Skopje-Thessaloniki*) zu einem vorrangigen Projekt erklärt.

7. KOORDINIERUNG DER HERANFÜHRUNGSINSTRUMENTE

Nach Maßgabe der Koordinierungsverordnung sorgt die Kommission für eine enge Koordinierung zwischen den drei Heranführungsinstrumenten PHARE, SAPARD und ISPA. In der Verordnung wird genau abgegrenzt, welches Instrument für welchen Bereich als Hilfestellung gedacht ist, so dass die Gefahr von Überschneidungen zwischen den einzelnen Instrumenten so gering wie möglich gehalten werden kann.

Der PHARE-Verwaltungsausschuss gewährleistet eine enge Koordinierung zwischen diesen drei Instrumenten. Eine weitere Koordinierung erfolgt über den Gemeinsamen Monitoringausschuss (von PHARE), den interdirektionalen Koordinierungsausschuss und die regelmäßigen Sitzungen mit den Delegationen der Kommission in den Empfängerländern.

8. LEHREN AUS SIEBEN JAHREN ISPA

Zumindest für die große Mehrheit der Projekte und Empfängerländer (nur die sechs Projekte in Kroatien werden gemäß der ISPA-Verordnung weitergeführt) war 2006 das letzte Jahr für das ISPA, weshalb einige Lehren aus den in den letzten sieben Jahren gemachten Erfahrungen gezogen werden sollten.

Das Instrument ISPA wurde 1999 konzipiert, um Mittel für die Modernisierung der Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und die mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer auf die Inanspruchnahme der Instrumente der Kohäsionspolitik vorzubereiten. Dies gilt insbesondere für den Kohäsionsfonds, aus dem Mitgliedstaaten mit Entwicklungsrückstand unterstützt werden. Folglich orientierte man sich bei der Abfassung der ISPA-Verordnung stark an der Kohäsionsfonds-Verordnung, was die für eine Förderung in Frage kommenden Bereiche (Umwelt und Verkehr) und das Verwaltungs- und Kontrollsystem betrifft. Bezüglich des Verwaltungs- und Kontrollsystems ist darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede im Bereich des Verwaltungssystems hauptsächlich darauf zurückzuführen sind, dass einige wesentliche Bestimmungen für das öffentliche Beschaffungswesen und die Finanzkontrolle mit den für die Außenhilfe geltenden Vorschriften in Einklang stehen müssen.

Im Rahmen des ISPA wurden **Zuschüsse für die Finanzierung von Schlüsselinfrastrukturen in bisher beispiellosem Ausmaß bereitgestellt**. Allein in Rumänien, Bulgarien und Kroatien werden 107 Projekte finanziert, für die Gemeinschaftszuschüsse in Höhe von 3 Mrd. EUR gewährt und insgesamt 4,8 Mrd. EUR aufgebracht wurden.

Die Empfängerländer wurden ersucht, ISPA-Investitionsstrategien für sieben Jahre auszuarbeiten. Dabei handelte es sich zwar um Dokumente der Mitgliedstaaten, Inhalt und Qualität mussten aber vor der Finanzierung von der jeweiligen

Kommissionsdienststelle akzeptiert werden. Somit wurde mit dem ISPA die **strategische Planung** zu einer Voraussetzung für den Erhalt von Gemeinschaftsmitteln in zwei Bereichen, die für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Zusammenhalts von grundlegender Bedeutung sind.

Strategische Planung und Projektdurchführung stellen unschätzbar wertvolle **praktische** Erfahrungen für die Empfängerländer dar, die dadurch besser darauf vorbereitet sind, nach dem Beitritt die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds bzw. im Falle Kroatiens das IPA in Anspruch zu nehmen.

Im Laufe der Jahre haben die Empfängerländer im Allgemeinen Fortschritte bei der Projektvorbereitung gemacht, so dass die Kommission weniger Zeit und Ressourcen für die Genehmigung der Finanzierung aufwenden musste. Mit der Unterstützung der Kommission und internationaler Konsultanten gelang es den Empfängerländern, die **grundlegenden EU-Rechtsvorschriften**, u. a. die UVP-Richtlinien oder weitere maßgebliche Umweltnormen und einschlägige Bestimmungen des gemeinsamen Besitzstandes, einzuhalten bzw. die für das öffentliche Beschaffungswesen geltenden Regeln korrekt anzuwenden. Sie bauten Kapazitäten im Bereich der Projektvorbereitung (Finanzanalysen, technische Studien, Projektgestaltung, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren) und der Projektdurchführung auf. Das ISPA ermöglichte den Empfängerländern, sich besser mit neuen Finanzierungsmöglichkeiten (z. B. öffentlich-private Partnerschaften), mit modernen Planungsgrundsätzen (z. B. nachhaltige Entwicklung, Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich öffentlicher Konsultation) und mit sektorspezifischen Politiken (z. B. Investitionen im Bereich Wasserwirtschaft) vertraut zu machen. Es trug auch zur Änderung von nationalen Rechtsvorschriften auf Gebieten (wie dem Erwerb von Grundstücken) bei, die für die Projektdurchführung von entscheidender Bedeutung sind.

Im Rahmen des ISPA haben die Empfängerländer und die Kommission ein **enges Verhältnis zu den internationalen Finanzinstitutionen** und insbesondere zur EIB aufgebaut. Eine beträchtliche Anzahl von ISPA-Projekten wird mit diesen Institutionen kofinanziert, die gegebenenfalls auch an Besuchen teilnahmen, die zur Programmplanung und zur Bewertung von Projekten dienen. Bilaterale Geber gewährten vor allem in den ersten Jahren Unterstützung bei der Projektvorbereitung und bei der Finanzierung von Investitionen. Die mit internationalen Finanzinstitutionen im Rahmen des ISPA entwickelten Synergien bestärkten die Kommission in ihrem Beschluss, JASPERS als ein Instrument zur Unterstützung von neuen Mitgliedstaaten bei der Projektvorbereitung einzuführen.

Aus dem ISPA wurden beträchtliche **Mittel für die technische Hilfe für die Projektvorbereitung, den Aufbau von Verwaltungskapazitäten** und strategische Studien bereitgestellt. Der technischen Hilfe kam eine Schlüsselrolle zu, was die Bereitstellung von Mitteln zur Vorbereitung von Kohäsionsfonds-Projekten für neue Mitgliedstaaten sowie das IPA im Fall Kroatiens betrifft.

Die meisten in den neuen Mitgliedstaaten durchgeführten ISPA-Projekte werden gemäß den Kohäsionsfonds-Regelungen abgeschlossen. Aufgrund der Ähnlichkeiten zwischen den für das ISPA und den Kohäsionsfonds geltenden Regeln konnten die Empfängerländer, die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind, **ohne Schwierigkeiten vom Instrument ISPA auf den Kohäsionsfonds umsteigen**.

Als die Kommission die IPA-Verordnung und die diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen abfasste, flossen auch die im Rahmen des ISPA gewonnenen Erfahrungen ein. Die IPA-Komponente „Regionale Entwicklung“ führt die Finanzierungsbereiche zusammen, die im Zeitraum 2000-2006 im Rahmen verschiedener Instrumente (ISPA und PHARE) geplant und von mehreren Generaldirektionen verwaltet wurden, so dass die Verantwortung dafür auf die Generaldirektion „Regionalpolitik“ übergeht. Im Rahmen des ISPA wurden die strategische Planung, die Methoden zur Projektvorbereitung und Maßnahmen der technischen Hilfe sowie der Aufbau der Kapazitäten erfolgreich weiterentwickelt und nunmehr in das IPA übernommen.

Nicht zuletzt haben sich die sehr aktive **Mitarbeit der Mitgliedstaaten** im ISPA-Verwaltungsausschuss und die Fachkompetenz ihrer Sachverständigen durchaus positiv auf die Qualität der ISPA-Projekte ausgewirkt. Damit wurde die Kooperationsbereitschaft deutlich, die die Mitgliedstaaten und die Kandidatenländer während der Laufzeit des ISPA entwickelt haben.

Weniger erfreulich ist, dass in der Praxis **weit geringere Fortschritte bei der Durchführung von Projekten vor Ort** als (ursprünglich) erwartet erzielt wurden. Aufgrund der beispiellosen Dimension des ISPA und der schwachen Kapazität der nationalen Behörden war mit Anlaufschwierigkeiten durchaus zu rechnen. Tatsache ist allerdings, dass Bulgarien und Rumänien über vier Jahre benötigen, um die für das Jahr „n“ gebundenen Mittel auszuzahlen und dass in Kroatien nach über zweijähriger ISPA-Beteiligung die ersten Verträge für die Durchführung von Arbeiten noch immer nicht unterzeichnet sind. Ende 2006 war erst ein Viertel der Mittel ausbezahlt, die während der gesamten ISPA-Laufzeit gebunden worden waren. Diese Verzögerungen sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass es an geeigneten Kapazitäten fehlte, was sich wiederum in der mangelhaften Vorbereitung von Projekten äußerte, und dass maßgebliche EU-Vorschriften etwa über die UVP oder das öffentliche Beschaffungswesen nicht eingehalten oder Verträge unzureichend verwaltet wurden. Weitere Gründe dafür waren, dass unklare Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken herrschten oder sich deren Ankauf verzögerte.

Obwohl die Zulassung zum EDIS den rumänischen Durchführungsstellen im Juni 2006 (im Zuge des bisher umfassendsten Übergangs zum EDIS im Vorfeld eines Beitritts) erteilt und auch einigen Durchführungsstellen in Bulgarien im November 2006 gewährt wurde, **kam EDIS aber erst relativ spät zum Einsatz**. Eine vollkommene dezentrale Verwaltung vor dem Beitritt stellt ein wertvolles Kriterium dar, an dem sich ablesen lässt, ob Empfängerländer für die Inanspruchnahme von Mitteln bereit sind und die Anforderungen hinsichtlich der finanziellen Abwicklung und insbesondere des öffentlichen Beschaffungswesens erfüllen.

Den Systemen und Strukturen für die Planungs- und Durchführungsmaßnahmen kommt zwar große Bedeutung zu, sie können aber nur bei entsprechender Ausstattung mit qualifiziertem Personal reibungslos funktionieren. **Die mangelnde Kontinuität im Bereich der mit dem ISPA betrauten Verwaltungsbehörden** stellte zahlreiche Durchführungsagenturen vor ernsthafte Probleme. Sachverständige haben im Rahmen von Ausbildungsmaßnahmen und Projektmanagement praktische Erfahrungen gewonnen und wurden für die Privatwirtschaft interessant. Dies führte

zu einer hohen Personalfuktuation und gab zu ständiger Besorgnis über die geeignete Nachbesetzung frei gewordener Stellen Anlass („*training for leaving syndrome*“).

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen im Rahmen des ISPA war man **in hohem Maße auf externe Unterstützung angewiesen**. Für die Vorbereitung von Projekten mit entsprechender Qualität wurden internationale Konsultanten benötigt. Sie wurden ebenso wie externe Berater für die Bewertung komplexer Ausschreibungen und die Überwachung von Durchführungsmaßnahmen beigezogen. Die Mitwirkung der Delegationen im Vorfeld diente vor allem als Sicherheitsnetz, mit dem die Einhaltung der Bestimmungen für das öffentliche Beschaffungswesen gewährleistet werden sollte. Da die nationalen Behörden und lokalen Stellen auf externe Unterstützung und Beratung angewiesen sind, identifizieren sie sich weniger stark mit der ISPA-Tätigkeit und können in geringerem Umfang dafür verantwortlich gemacht werden, was aber eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Planungs- und Durchführungsmaßnahmen darstellen würde.