

041915/EU XXIII.GP
Eingelangt am 23/07/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 23.7.2008
KOM(2008) 496 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
über die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien**

1. EINFÜHRUNG

Bulgarien hat von der Europäischen Union während des Heranführungszeitraums erhebliche finanzielle und technische Unterstützung erhalten und hat auf der Grundlage des geltenden Finanzrahmens 2007-2013 auch weiterhin Anspruch auf umfangreiche finanzielle Hilfe (6,852 Mrd. EUR allein aus den Strukturfonds). Die Heranführungshilfen – Programm PHARE, SAPARD (Landwirtschaft) und ISPA (Infrastruktur) – und die in der Beitrittsakte vorgesehenen vorübergehenden Finanzhilfen – Übergangsfazilität sowie Cashflow- und Schengen-Fazilität – zielten darauf ab, Bulgarien bei der Konsolidierung der sozioökonomischen Reformen zu helfen und das Land auf die Inanspruchnahme größerer Strukturfondsbeträge vorzubereiten. Diese Programme befinden sich in unterschiedlichen Durchführungsstadien, doch sind bisher nicht alle Mittel vergeben und stehen noch hohe Zahlungen an. Die unter den geltenden Finanzrahmen fallenden Strukturfonds- und sonstigen Programme (wie die Schengen-Fazilität) befinden sich noch in einer frühen Phase der Umsetzung, in der bisher nur Vorauszahlungen geleistet worden sind.

Die spezifischen Durchführungsmodalitäten sind von Programm zu Programm unterschiedlich, doch wurden gemeinsame Normen für die Mittelbewirtschaftung und die Finanzkontrolle festgelegt, die verbindlich sind. So sind strikte Vergabeverfahren (z.B. für Ausschreibung, Bewertung und Auftragsvergabe) einzuhalten und ist eine strenge Finanzkontrolle vorgeschrieben. Die Europäische Union stellt nur dann Finanzhilfen zur Verfügung, wenn die wirtschaftliche Verwaltung nachgewiesen und attestiert werden kann.

Bulgarien hat bei vielen dieser Programme mit Schwierigkeiten zu kämpfen und muss nachweisen, dass die für eine wirtschaftliche Verwaltung erforderlichen Strukturen vorhanden sind und reibungslos funktionieren. Die Verwaltungskapazitäten sind schwach. Zudem sind schwerwiegende Vorwürfe wegen Unregelmäßigkeiten sowie der Verdacht auf Betrug und Interessenkonflikte bei der Auftragsvergabe geäußert worden. Untersuchungen des Amtes für Betrugsbekämpfung, OLAF, zur Bewirtschaftung der EU-Mittel seitens der bulgarischen Behörden haben dazu geführt, dass die Heranführungshilfen vorübergehend ausgesetzt und die Zahlungen im Rahmen verschiedener anderer Finanzinstrumente eingefroren wurden.

Da die Kommission laut EG-Vertrag für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich ist, und um u.a. die wirtschaftliche Verwaltung der EU-Mittel sowie den Schutz der Ausgaben aus EU-Mitteln zu gewährleisten, hält es die Europäische Kommission für erforderlich, das Europäische Parlament und den Rat, d.h. die Haushaltsbehörde, von der Lage in Bulgarien, den von der Kommission unternommenen Schritten und den in die Wege geleiteten oder zu erwartenden Abhilfemaßnahmen der bulgarischen Behörden in Kenntnis zu setzen. Dieser Bericht ist nicht erschöpfend; vielmehr wird in ihm die Sachlage bei den wichtigsten Finanzierungsprogrammen geprüft, ein Überblick über die bisher getroffenen Maßnahmen gegeben und über die nächsten Schritte informiert.

Die Lage ist ernst. Die bulgarische Regierung hat das Ausmaß des Problems erkannt und kürzlich eine Reihe von Korrekturmaßnahmen getroffen. So hat sie in folgenden Bereichen Arbeiten eingeleitet: Änderung des Verfahrens- und Rechtsrahmens mit dem Ziel, Interessenkonflikten wirksam begegnen zu können, Transparenz und Effizienz des öffentlichen Auftragswesens, Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften, Behandlung von Unregelmäßigkeiten sowie stärkere Einbindung des nationalen Anweisungsbefugten. Sie hat einige hochrangige Ernennungen vorgenommen – z.B. die Ernennung einer Stellvertretenden Ministerpräsidentin, die für die Koordinierung der EU-Mittel verantwortlich ist und darüber

hinaus die bulgarische Koordinierungsstelle für Betrugsbekämpfung leitet. Es wurden ein neuer Direktor für die Rechnungsprüfungsbehörde und ein neuer Direktor für die Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle ernannt. Diese Schritte zielen in die richtige Richtung. Sie müssen jedoch durch glaubwürdige Korrekturmaßnahmen struktureller Art sowie eine tiefgreifende Strukturreform ergänzt werden.

2. STAND DER VERSCHIEDENEN FINANZINSTRUMENTE

2.1. Finanzinstrumente, bei denen Unregelmäßigkeiten oder Mängel festgestellt wurden

2.1.1. PHARE/ Übergangsfazilität

Mit den Programmen im Rahmen von PHARE bzw. der Übergangsfazilität soll Bulgarien geholfen werden, die institutionellen Reformen zu vollenden und sich auf die Inanspruchnahme wesentlich höherer Finanzhilfen aus den Strukturfonds vorzubereiten. Von 2004 bis 2007 wurden insgesamt 650 Mio. EUR für noch laufende Programme im Rahmen von PHARE bzw. der Übergangsfazilität zugewiesen. Der Endtermin für den Abruf von Mitteln aus dem Phare-Programm ist November 2008 und von Mitteln im Rahmen der Übergangsfazilität Dezember 2009. Die Mittel werden von den bulgarischen Behörden im Rahmen des Erweiterten Dezentralen Durchführungssystems verwaltet; hierzu wurden vier Durchführungsstellen eingerichtet, die im Juni 2007 von der Kommission zugelassen wurden.

Probleme

Überprüfungen und Audits haben erhebliche Schwächen in der Verwaltung und bei den Kontrollsystemen sowie eine Reihe von Unregelmäßigkeiten, mutmaßlichen Betrugsfällen und Interessenkonflikten zwischen Programmverwaltung und Auftragnehmern aufgedeckt. Im Februar setzten die Kommissionsdienststellen die Zahlungen an zwei Durchführungsstellen, die Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle und die Durchführungsstelle beim Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten aus und verlangten von ihnen Korrekturmaßnahmen zur Verbesserung ihrer Management- und Kontrollsysteme. Bisher haben die bulgarischen Behörden nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen, um eine wirtschaftliche Verwaltung zu gewährleisten, und die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten nicht adäquat verfolgt.

Nächste Schritte

Die Kommission entzieht den beiden Durchführungsstellen (Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle und Durchführungsstelle beim Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten) nun das Recht, die Finanzhilfen im Rahmen von PHARE und der Übergangsfazilität zu verwalten. Folglich dürfen diese beiden Stellen im Rahmen dieser Programme keine Verträge mehr abschließen. Dies betrifft Beträge in Höhe von 250 Mio. EUR, die noch nicht gebunden sind. Aus diesen Mitteln geförderte Twinningverträge fallen nicht unter diese Entscheidung, da im Zusammenhang mit ihrer Durchführung keine Unregelmäßigkeiten festgestellt

wurden. Diese Verträge werden in enger Zusammenarbeit mit dem Partnermitgliedstaat verwaltet.

Zudem hält die Kommission an der Aussetzung von Zahlungen an diese beiden Stellen fest. Die Kommission wird die Lage aufmerksam verfolgen und dabei den weiteren Schritten Rechnung tragen, die die bulgarischen Behörden treffen werden, um eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten und die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zu verfolgen.

2.1.2. SAPARD

Bulgarien hat im Rahmen von SAPARD Anspruch auf Finanzmittel im Betrag von 445 Mio. EUR, von denen bislang 235 Mio. EUR ausgezahlt worden sind.

Probleme

In Bezug auf SAPARD gibt es dreierlei Probleme.

Das erste Problem bezieht sich auf Projekte im Umfang von 26 Mio. EUR, die derzeit infolge gravierender Durchführungsprobleme aufgrund von Betrug und möglicherweise Korruption vom OLAF untersucht werden. Es scheint, dass die bulgarischen Behörden kürzlich Rückforderungsverfahren eingeleitet haben.

Das zweite Problem betrifft die Untersuchung der Tätigkeiten des früheren Exekutivdirektors der SAPARD-Stelle im Zusammenhang mit einer Maßnahme, für die insgesamt 10 Mio. EUR ausgegeben wurden. Der Exekutivdirektor wurde im Jahr 2007 aufgrund von Vorwürfen entlassen, die ihm Fehlverhalten bei der Verwaltung des Staatlichen Agrarfonds anlasteten. Die bulgarischen Behörden haben ursprünglich behauptet, dass sich die Vorwürfe nicht auf die Verwaltung der SAPARD-Mittel bezogen. Im Rahmen einer späteren Untersuchung hat die bulgarische Staatsanwaltschaft jedoch den früheren Exekutivdirektor der „fälschlichen Genehmigung von Vorhaben“ im Rahmen der Maßnahme „Investitionen in Großmärkte“ angeklagt. Gegen ihn wurde ein Strafverfahren eingeleitet.

Das dritte Problem hängt mit den Ergebnissen einer von den Kommissionsdienststellen kürzlich durchgeführten Prüfung zusammen, die sich auf einen Gesamtbetrag von 105 Mio. EUR bezog, der aus SAPARD noch an die Begünstigten zu zahlen ist (dieser Betrag entspricht 63 % des im Rahmen des Programms noch auszuzahlenden Gesamtbetrags). Die Prüfung deckte bei drei Schwerpunktmaßnahmen des Programms erhebliche Missstände beim Kontrollsystem für Investitionsbeihilfen auf.

Nächste Schritte

Die Kommission hat den nationalen Anweisungsbefugten über die Ergebnisse der Prüfung der drei Investitionsmaßnahmen unterrichtet und die Umsetzung eines Aktionsplans verlangt. Der nationale Anweisungsbefugte wird aufgefordert, der Kommission bis zum 31.07.2008 diesen Aktionsplan und einen Zeitplan für dessen Umsetzung zu übermitteln.

Außerdem hat die Kommission die bulgarischen Behörden darüber informiert, dass Zahlungsanträgen für zusätzliche Ausgaben im Rahmen dieser drei Maßnahmen, die der nationale Anweisungsbefugte an die Kommission richtet, in Zukunft erst stattgegeben wird, wenn Bulgarien sein System zur Zufriedenheit der Kommission korrigiert hat. Der nationale Anweisungsbefugte sollte die Kommission über die erforderlichen Verbesserungen des Systems bis September 2008 informieren. Die Kommission wird die Wiederaufnahme ihrer Zahlungen prüfen, wenn sie von den bulgarischen Behörden die Mitteilung erhält, dass die Korrekturmaßnahmen vollständig umgesetzt sind, und wenn diese Auskunft von einer unabhängigen Prüfstelle bestätigt worden ist. Für die Wiederaufnahme der Zahlungen des nationalen Anweisungsbefugten an die Endbegünstigten nur aufgenommen werden wenn der Aktionsplan umgesetzt ist.

2.1.3. ISPA - Kohäsionsfonds

Die rechtzeitige Umsetzung der transeuropäischen Netze sowie der Umweltschutzinvestitionen hat vielen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bereitet, doch kommt Bulgarien besonders langsam voran. Bisher wurden für diese Projekte, die im Rahmen des Heranführungsinstruments ISPA begonnen und nun nach den für den Kohäsionsfonds geltenden Bestimmungen abgeschlossen werden, nur 18 % (156 Mio. EUR der verfügbaren Mittel in Höhe von 879 Mio. EUR) in Anspruch genommen. Im Dezember 2007 forderte die Kommission die nationalen Behörden auf, einen Aktionsplan vorzulegen, um die Durchführung der als problematisch eingestuften Projekte zu beschleunigen. Dieser Aktionsplan wurde von den zuständigen Ministerien sowie den Kommissionsdienststellen geprüft, und es wurden die spezifischen Ursachen für die Verzögerungen sowie nötige Verbesserungen aufgezeigt. Die Verbesserungen müssen rasch erfolgen, um sicherzustellen, dass alle Projekte vor Ablauf der äußersten Frist für die Bescheinigung der Ausgaben (Ende 2010) umgesetzt werden.

Probleme

Im Januar 2008 wurden in der bulgarischen Presse Anschuldigungen gegen den Exekutivdirektor des bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds erhoben; dabei ging es um einen Interessenkonflikt im Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Verträgen zwischen dem bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds und einer Baufirma, die von einem Verwandten der Familie kontrolliert wird. Zudem wurden die beiden in dem Fonds für die Vergabe von EU-Mitteln zuständigen Beamten festgenommen und wegen Annahme von Bestechungsgeldern angeklagt. Am 24. Januar sandte die Kommission dem Finanzministerium ein Schreiben, in dem sie die Unterbrechung der Zahlungen an die drei laufenden Kohäsionsfondsprojekte (ehemalige ISPA-Projekte) des bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds verlangte und diesen aufforderte, solange keine neuen Verträge im Rahmen der Programme 2007-2013 zu unterzeichnen, bis man die Angelegenheit gründlich geprüft und alle erforderlichen Korrekturmaßnahmen getroffen habe. Danach wurde der Exekutivdirektor abgelöst.

Die Finanzierung des Straßenverkehrssektors (144 Mio. EUR für laufende Kohäsionsfondsprojekte (vormals ISPA) wurde unterbrochen und die förmliche Aussetzung ist in Vorbereitung. Die Unterzeichnung neuer Verträge im Straßenverkehrssektor (im Rahmen der Programme 2007-2013) bleibt blockiert.

Es wurden Untersuchungen durchgeführt; die ersten Prüfberichte, die das Finanzministerium den Kommissionsdienststellen im Anschluss daran vorlegte, konnten die Kommission nicht davon überzeugen, dass der bulgarische Straßeninfrastrukturfonds in der Lage wäre, die Kohäsionsfondsprojekte korrekt durchzuführen. Die Kommission empfahl, eine unabhängige Prüfung durchzuführen, die dann auch als Grundlage für einen konkreten und detaillierten Aktionsplan zur Verbesserung der Management- und Kontrollsysteme innerhalb des bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds dienen soll. Am 18. Juni 2008 erhielten die Kommissionsdienststellen einen Prüfbericht, den eine internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die bulgarischen Behörden erstellt hat, zusammen mit einem detaillierten Aktionsplan, der auf den „vorläufigen“ Ergebnissen dieser Gesellschaft basiert.

Nächste Schritte

Die kürzlich ernannte Stellvertretende Ministerpräsidentin und Ministerin für die Verwaltung der europäischen Fonds weiß um die Probleme und arbeitet an der Stärkung des allgemeinen Systems zur Koordinierung und Durchführung der Strukturfonds in Bulgarien.

Um das Durchführungssystem zu vereinfachen und zu stärken, haben die bulgarischen Behörden kürzlich die Anzahl der Verwaltungsbehörden für ehemalige ISPA-Projekte reduziert. Im Rahmen dieser Umstellung wird der bulgarische Straßeninfrastrukturfonds einer strengerer Aufsicht und Kontrolle durch das Verkehrsministerium unterstellt.

Als eine der wichtigsten Schlussfolgerungen des Berichts der externen Prüfer ist festzuhalten, dass weitere Untersuchungen erforderlich sind, insbesondere was die Anzahl möglicher Fälle von Interessenkonflikten anbelangt. Die bulgarischen Behörden haben damit begonnen, entsprechende Untersuchungen zu organisieren. Parallel dazu wurden erste Maßnahmen zur allgemeineren Überprüfung der Organisationsstruktur des bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds getroffen. Dies sollte als ein wichtiger erster Schritt in dem vorstehend erwähnten detaillierten Aktionsplan betrachtet werden.

Die rechtzeitige und wirksame Umsetzung des Aktionsplans ist ein entscheidender Faktor, um beurteilen zu können, ob die operationellen Programme für Regionalentwicklung und Verkehr, deren Nutznießer u.a. der bulgarische Straßeninfrastrukturfonds ist, den Anforderungen entsprechen. Diese Beurteilung muss zwischen September und November 2008 abgeschlossen sein. Die Bescheinigung der Ausgaben für diese operationellen Programme hängt von einer positiven Stellungnahme zur Einhaltung der Anforderungen seitens der für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit zuständigen Behörde (Compliance-Stelle) ab.

Die Kommission wird die Umsetzung des Aktionsplans des bulgarischen Straßeninfrastrukturfonds noch in diesem Jahr prüfen. Anhand dieser Überprüfung wird sie entscheiden, ob das Überwachungs- und Kontrollsystem und die Verwaltungskapazitäten des Fonds hinreichend gestärkt worden sind und ob folglich wieder Verträge abgeschlossen und Mittel vergeben werden können.

2.2. Finanzinstrumente in der Startphase

Bei einer Reihe von Programmen hat die Umsetzung gerade erst begonnen. Das bedeutet, dass bisher nur Vorauszahlungen geleistet worden sind und dass die Kommission derzeit prüft, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Bulgarien eingeführt hat, um die wirtschaftliche Verwaltung der entsprechenden Mittel zu gewährleisten, in der erforderlichen Weise funktionieren.

2.2.1. Regional- und Kohäsionsfonds

Auf dem Regional- und dem Kohäsionsfonds stehen Bulgarien für den Zeitraum 2007-2013 Mittel in Höhe von 5667 Mio. EUR zur Verfügung. Vorbereitung und Durchführung des neuen Programmplanungszeitraums der Strukturfonds in Bulgarien liefen recht gut an. Sämtliche Programme wurden rechtzeitig vorgelegt und genehmigt, und die konkrete Umsetzung einer Reihe von operationellen Programmen schreitet voran.

Wie in der Rechtsgrundlage für die Kohäsionspolitik vorgesehen, unterziehen die bulgarischen Behörden derzeit das gesamte Verwaltungssystem für den Struktur- und den Kohäsionsfonds einer umfassenden Bewertung der Einhaltung der Anforderungen. Dies erfolgt unter der Verantwortung der bulgarischen Prüfstelle, deren Stärkung nach wie vor ein zentrales Anliegen der Kommission ist. Im Juni 2008 wurde ein neuer Direktor für die Rechnungsprüfungsbehörde benannt und ein Rahmenvertrag für den Einsatz externer Prüfer unterzeichnet. Diese beiden Schritte sind sehr zu begrüßen, sollten jedoch durch weitere Maßnahmen zur deutlichen Steigerung der internen Verwaltungskapazitäten ergänzt werden.

2.2.2. Europäischer Sozialfonds

Der Europäische Sozialfonds kofinanziert in Bulgarien zwei operationelle Programme – das operationelle Programm für die Entwicklung der Humanressourcen und das operationelle Programm zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten. Sie belaufen sich auf 1,185 Mrd. EUR. Die beiden operationellen Programme wurden im Oktober 2007 verabschiedet, und die ersten Finanzhilfeprogramme und -maßnahmen wurden 2008 lanciert. Gemäß den einschlägigen Finanzvorschriften (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) wurden nur die automatischen Vorauszahlungen (in Höhe von 59 Mio. EUR) geleistet. Die Kommission wird in der zweiten Jahreshälfte 2008 auf der Grundlage eines entsprechenden Beitrags der bulgarischen Behörden prüfen, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme den Anforderungen genügen.

Nächste Schritte

Die Bewertung der Einhaltung der Anforderungen muss Gewissheit darüber verschaffen, dass die von Bulgarien eingeführten Systeme den einschlägigen Finanzvorschriften entsprechen und eine wirtschaftliche Verwaltung und effiziente Durchführung des Sozialfonds erlauben. Den bulgarischen Behörden können die Projektausgaben erst dann erstattet werden, wenn die Kommission dieser Bewertung zugestimmt hat. Es wird erwartet, dass die bulgarischen Behörden die einschlägigen Unterlagen für die Bewertung im Sommer oder Frühherbst dieses Jahres vorlegen.

2.2.3. *Europäischer Fischereifonds*

Die Europäische Kommission hat das Operationelle Programm für den bulgarischen Fischereisektor für den Zeitraum 2007-2013 im Dezember 2007 genehmigt. Von den förderfähigen öffentlichen Ausgaben des Programms im Umfang von insgesamt 107 Mio. UR entfallen 80 Mio. EUR auf EU-Hilfen im Rahmen des Europäischen Fischereifonds (EFF). Das Programm umfasst das gesamte bulgarische Staatsgebiet, das als Ganzes als Konvergenzregion eingestuft ist.

Bisher wurde nur eine Vorauszahlung geleistet, und die Einhaltung der Anforderungen wird bis September erwartet. Das Programm soll im September 2008 mit dem ersten Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen endgültig anlaufen. Das bulgarische Amt für Fischerei und Aquakultur ist für die Durchführung des operationellen Programms des EFF zuständig. Es baut derzeit seine Verwaltungskapazitäten für die Durchführung des operationellen Programms und die Gemeinsame Fischereipolitik aus.

Nächste Schritte

Ähnlich wie bei den anderen Strukturfondsprogrammen unterliegt die Erstattung von Projektausgaben einer zufriedenstellenden Beurteilung der Einhaltung der Anforderungen. Zudem sehen die Fischereifonds-Verordnungen eine Reihe von Möglichkeiten vor, um bei Unregelmäßigkeiten oder systematischen Unzulänglichkeiten im Verwaltungs- und Kontrollsystem die Mittelvergabe im Rahmen des operationellen Programms auszusetzen, zu unterbrechen oder zu korrigieren. Die Fischereiprogramme sowie die Struktur- und Landwirtschaftsprogramme unterliegen einem integrierten Auditkonzept.

2.2.4. *Cashflow- und Schengen-Fazilität*

Bulgarien kann die Cashflow- und der Schengen-Fazilität in Anspruch nehmen, bei der sich die Gesamtzuweisung der Gemeinschaft auf 239,5 Mio. EUR beläuft. Gemäß Artikel 32 der Beitrittsakte, der festlegt, dass mindestens 50 % des Gesamtbetrags in Maßnahmen an den Außengrenzen der Europäischen Union und die Umsetzung des Schengen-Besitzstands fließen müssen, hat Bulgarien 161 Mio. EUR (67 %) für die Abteilung „Schengen“ der Cashflow- und Schengen-Fazilität zugewiesen.

Nächste Schritte

Die bulgarischen Behörden müssen eine reibungslose Verwaltung und Kontrolle der Abteilung „Schengen“ der Cashflow- und Schengen-Fazilität sicherstellen, insbesondere was die Vertragspraktiken und die Beschaffungspolitik anbelangt. Es ist noch völlig unklar, ob die bereits unter Randnummer 2.1.1. erwähnte Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle, die bei der PHARE-Finanzierung in Probleme verwickelt ist, in der Lage sein wird, die notwendigen Sicherheiten zu bieten. Die Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle muss Verfahrensgarantien entwickeln, um sicherzustellen, dass mögliche oder tatsächliche Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote vermieden werden. Falls im Verwaltungs- und Kontrollsystem schwerwiegende Mängel zutage treten, können im Rahmen des

Rechnungsabschlusses umfassende Finanzkorrekturen vorgenommen werden und/oder Rückforderungen erfolgen.

2.2.5. *Mittel im Rahmen des Allgemeinen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrantenströme“*

Bulgarien ist an dem Allgemeinen Programm beteiligt und hat für 2007 eine kombinierte Zuteilung in Höhe von 1 Mio. EUR (für zwei dieser Fonds) und für das Jahr 2008 von 1,8 Mio. EUR (für drei der vier Fonds) geleistet.

Nächste Schritte

Die bulgarischen Behörden, die für die Verwaltung der Mittel im Rahmen des Allgemeinen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrantenströme“ verantwortlich sind, müssen ihre Verwaltungskapazitäten für die Vorbereitung der Programme und Handhabung der Kontrollsysteme ausbauen. Die Absorptionsfähigkeit muss auf der Ebene sowohl der Vergabebehörden als auch der Begünstigten verbessert werden.

2.3. Zusammenarbeit mit dem OLAF

Das OLAF hat zwei Fälle im Zusammenhang mit der Bereitstellung von PHARE- und SAPARD-Mitteln untersucht. Seine Ergebnisse deuten auf grundlegende Probleme in der Leistungsfähigkeit der bulgarischen Verwaltungs- und Justizbehörden hin.

Es fehlt an dem entsprechenden Engagement, um entschlossen, rasch und in Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen zu arbeiten, wenn ein Betrugsfall aufgedeckt wird. So hat beispielsweise die mit den SAPARD-Zahlungen betraute bulgarische Stelle, der Staatliche Agrarfonds, von sich aus nicht die Initiative ergriffen, gegen mutmaßliche Unregelmäßigkeiten, Interessenkonflikte oder Betrugsfälle im Zusammenhang mit Finanzmitteln der Gemeinschaft vorzugehen. Die Kooperations- und Koordinierungsbereitschaft der verschiedenen mit diesen Angelegenheiten betrauten Stellen lassen sehr zu wünschen übrig. Im Fall von SAPARD war das Oberste Kassationsgericht offensichtlich nicht in der Lage, Beweise an den Staatlichen Agrarfonds weiterzuleiten und es ihm so zu ermöglichen, die Rückforderung von Finanzmitteln einzuleiten. Leitet aber der Staatliche Agrarfonds solche Rückforderungsverfahren ein, so wird die Angelegenheit an die Beitreibungsstellen innerhalb des Finanzministeriums weitergeleitet. Offensichtlich spielt der Staatliche Agrarfonds in dieser Angelegenheit dann keine Rolle mehr, und der Prozess kommt zum Stillstand. In der Praxis bedeutet dies, dass es keine zentrale Stelle gibt, die die Verantwortung übernimmt, und letztendlich nichts, was von kontinuierlichem Fehlverhalten abschreckt.

Die bulgarischen Justizbehörden haben die Tendenz, einen Fall auf seine einzelnen Elemente herunterzubrechen, was eine wirksame Untersuchung und gerichtliche Entscheidung unmöglich macht. Auch gab es Gerichtsverfahren, die eröffnet, anschließend jedoch ohne Begründung wieder geschlossen wurden, so dass weitere Untersuchungen seitens des OLAF ins Leere gelaufen wären.

Außerdem wurde das OLAF mit Fällen von Verletzung der Geheimhaltungspflicht und unbefugter Weitergabe bzw. Durchsickern vertraulicher Informationen konfrontiert. Es besteht der starke Verdacht, dass es sich um organisierte Kriminalität handelt. Die kürzlich ernannte Stellvertretende Ministerpräsidentin kennt die Lage und hat Korrekturmaßnahmen eingeleitet. Es wurde zugesagt, ein Gesetz zu erarbeiten und zu verabschieden, das die Arbeit des OLAF erleichtern und das Amt bei der Durchführung von Kontrollen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2185/96 unterstützen wird. Schließlich arbeitet das OLAF eng mit den bulgarischen Behörden zusammen, um zu gewährleisten, dass die Schlussfolgerungen aus den den SAPARD-Fonds betreffenden Fällen bei der rechtlichen Behandlung und Kontrolle aktueller und zukünftiger Fälle in vollem Umfang berücksichtigt werden.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Die für Bulgarien bereitgestellten EU-Mittel sind der konkrete Ausdruck der Solidarität der Europäischen Union mit den Bürgern Bulgariens. Diese Mittel zielen darauf ab, die weniger begünstigten bulgarischen Regionen zu fördern, die notwendigen Investitionen in den Verkehr, den Telekommunikationssektor und in Energieinfrastrukturen zu lenken, den Wettbewerb und den sozialen Zusammenhalt zu fördern sowie die Wirtschaftsleistung und Stabilität Bulgariens insgesamt zu steigern.

Die effiziente Nutzung dieser Mittel setzt voraus, dass wirksame und zuverlässige Verwaltungs- und Finanzkontrollstrukturen vorhanden sind, um über den gesamten Projektzyklus – von der Durchführbarkeitsbewertung und Projektkonzeption über die Ausschreibung und die Auftragsvergabe bis hin zur Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle und -Bewertung – eine ordnungsgemäße Umsetzung zu fördern.

Wegen gravierender Schwachpunkte in den Verwaltungs- und Justizkapazitäten auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene ist Bulgarien nicht in der Lage, die Vorteile dieser Hilfe in vollem Umfang zu nutzen. Die bulgarische öffentliche Verwaltung leidet unter einer hohen Personalfuktuation, unattraktiven Gehältern, die einen fruchtbaren Boden für Korruption bilden, sowie überholten zentralisierten Verfahren. Insbesondere das Zögern, von Durchsetzungsbefugnissen Gebrauch zu machen, um mit sofortiger Rückforderung oder anderen Schutzmaßnahmen gegen Unregelmäßigkeiten und Betrug vorzugehen, sowie der faktische Mangel an Unabhängigkeit der bulgarischen Prüfstelle und der Durchführungsstellen geben Anlass zu ernster Besorgnis. Die unzureichende Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der Handhabung der öffentlichen Auftragsvergabe aus EU-Mitteln stellen ein gravierendes Problem dar.

Zu diesen Problemen allgemein schwacher Verwaltungs- und Justizkapazitäten kommen Korruption auf hoher Ebene und organisierte Kriminalität noch erschwerend hinzu. Wie in allen Berichten der Kommission über das Kooperations- und Überprüfungsverfahren einschließlich des parallel hierzu angenommenen Berichts hervorgehoben wird, sind ein kontinuierliches Engagement und Ergebnisse bei der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens erforderlich. Dies hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Verwaltungskapazität Bulgariens und somit auf die Fähigkeit des Landes, eine wirtschaftliche Verwaltung und effiziente Vergabe der EU-Mitteln zu garantieren. Bulgarien muss nicht nur seine Verwaltungskapazitäten nennenswert ausbauen, sondern auch der Korruption auf hoher Ebene den Boden entziehen und das organisierte Verbrechen wirksam bekämpfen.

Es muss dringend gehandelt werden, da die Frist für die Bindung eines Teils der Mittel bald abläuft und Bulgarien danach die EU-Mittel verliert. Bulgarien muss

- die Verwaltungskapazitäten für die Verwaltung der EU-Mitteln ausbauen und dementsprechend Stabilität, Schulungsmaßnahmen für das Personal und entsprechendes Fachwissen sicherstellen; bei der Besetzung von Managementpositionen muss das Land darauf achten, dass keine Interessenkonflikte entstehen können,
- bestehende bzw. potenzielle Netzwerke von Interessenkonflikten im Gesamtmanagement der Mittel beseitigen,
- die Überwachung und Transparenz im öffentlichen Auftragswesen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene unter strikter Einhaltung der geltenden EU-Regeln verbessern,
- die Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben durch eigenständig durchgeführte effektive und regelmäßige Kontrollen vor Ort und Prüfungen aller Finanzierungsprogramme verstärken,
- gewährleisten, dass die von der EU bereitgestellten Mittel geschützt sind, und dass bei der Feststellung von Unregelmäßigkeiten und Betrug die verantwortlichen Aufsichtsorgane und Durchführungsstellen Einziehungsanordnungen erforderlichenfalls unverzüglich ausführen,
- der Kommission über Unregelmäßigkeiten oder Betrug – ob bestätigt oder vermutet - Bericht erstatten; Unregelmäßigkeiten und Betrug müssen klar definiert und entsprechende Meldeverfahren festgelegt werden,
- Maßnahmen treffen, um Fälle von Verletzung der Geheimhaltungspflicht und unbefugter Weitergabe bzw. Durchsickern vertraulicher Informationen zu verhindern, so dass ein ordnungsgemäßer Informationsaustausch gewährleistet ist, der die Untersuchung und die rechtlichen Verfahren nicht untergräbt,
- erforderlichenfalls Schutz-, Korrektur- und Disziplinarmaßnahmen treffen und die Kommission hiervon unterrichten,
- auf den ersten Schritten, die zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Ministerien, den verschiedenen Interessengruppen sowie zwischen zentralen, regionalen und lokalen Behörden unternommen worden sind, aufbauen.

Auf nationaler Ebene wurden kürzlich erste Maßnahmen getroffen, um diese wesentlichen Mängel in Programmverwaltung und Finanzkontrolle anzugehen. Diese Entwicklung ist positiv, zielt in die richtige Richtung und muss sich fortsetzen. Die Kommission ist bereit, Bulgarien Beratung, Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen, um diese Probleme zu beheben. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, Bulgarien auch weiterhin mit ihrer umfangreichen externen Sachkenntnis zu unterstützen. Sobald Bulgarien die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zur Verbesserung der Finanzverwaltung und Verschärfung der Kontrollsysteme getroffen hat, ist die Kommission bereit, ihre Entscheidung rückgängig zu machen, den beiden betroffenen Durchführungsstellen - der Zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle und der Durchführungsstelle beim Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten - die Akkreditierung zu entziehen.