

004346/EU XXIV.GP
Eingelangt am 22/12/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.12.2008
KOM(2008) 880 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**JAHRESBERICHT 2007 ÜBER PHARE, DAS HERANFÜHRUNGSINSTRUMENT
FÜR DIE TÜRKEI, CARDS UND DIE ÜBERGANGSFAZILITÄT**

{SEK(2008) 3075}

Einleitung

Seit 2007 wird die Heranführungshilfe der EU über ein einziges Instrument, das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-accession – IPA), bereitgestellt, mit dem Kandidatenländern sowie potenziellen Kandidatenländern gezielte Unterstützung geboten wird. IPA ersetzt fünf frühere EU-Finanzinstrumente – PHARE¹, ISPA², SAPARD³, das Heranführungsinstrument für die Türkei⁴ und CARDS⁵.

In diesem Bericht wird die Durchführung von Programmen zu PHARE, zum Heranführungsinstrument für die Türkei, zu CARDS und zur Übergangsfazilität⁶ im Jahr 2007 behandelt. Da 2006 das letzte Jahr für Programme im Rahmen von PHARE, des Heranführungsinstruments für die Türkei und von CARDS war, starteten 2007 keine neuen Programme zu diesen Instrumenten. 2007 wurden die Programme für Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer im Rahmen des neuen Instruments für Heranführungshilfe (IPA) durchgeführt. Die weitere Berichterstattung über diese Programme erfolgt im IPA-Jahresbericht 2007, wie dies in der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates zu IPA (Artikel 13 Absatz 6) vorgesehen ist.

Mit der Heranführungshilfe im Rahmen von PHARE wurden folgende Ziele verfolgt: Unterstützung der Kandidaten- und Beitrittsländer bei ihren Bemühungen um Stärkung ihrer öffentlichen Verwaltungen und Institutionen, damit diese innerhalb der Europäischen Union effektiv funktionieren können, Förderung der Konvergenz mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, Verringerung der Notwendigkeit von Übergangsfristen und Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Ziel des CARDS-Programms war, die Beteiligung der westlichen Balkanländer (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien sowie das Kosovo gemäß der Resolution 1244/99 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen) am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) zu unterstützen. Dieser Prozess soll die Stabilität in der Region fördern und gleichzeitig den engeren Anschluss an die Europäische Union erleichtern.

In diesem Bericht wird auch auf die Übergangsfazilität für neue Mitgliedstaaten eingegangen, die eingerichtet wurde, um die Fortsetzung der Unterstützung beim Institutionenaufbau zu gewährleisten und damit die institutionelle und administrative Fähigkeit dieser Länder zur Umsetzung des *gemeinschaftlichen Besitzstands* zu festigen.

¹ PHARE, Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989.

² Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999).

³ Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2500/2001 des Rates vom 17. Dezember 2001.

⁵ Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung (Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000).

⁶ Artikel 31 des Beitrittsvertrags mit Bulgarien und Rumänien.

1. DAS JAHR IM RÜCKBLICK

1.1. Die wichtigsten Entwicklungen im Erweiterungsprozess während des Jahres 2007

2007 wurden Fortschritte auf der Grundlage des erneuerten Konsens über die Frage der Erweiterung erzielt, der auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2006 angenommen worden war. Das Jahr begann mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien. Außerdem fanden 2007 einige wichtige Entwicklungen in der Türkei und in den westlichen Balkanländern statt: Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen und beim Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Gespräche über den Status des Kosovo und der Start des neuen Instruments für Heranführungshilfe (IPA).

Am 6. November 2007 legte die Kommission ihr jährliches Strategiepapier sowie die länderspezifischen Fortschrittsberichte und Vorschläge für die Beitrittspartnerschaften bzw. Europäischen Partnerschaften für die Kandidatenländer und die potenziellen Kandidatenländer⁷ sowie für das Kosovo vor. Im Strategiepapier der Kommission wurden die Grundsätze und Ziele der Erweiterungsstrategie bestätigt, und es wurde auf eine Reihe wichtiger Herausforderungen in den betroffenen Ländern aufmerksam gemacht. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass grundlegenden Fragen der Staatsführung wie Institutionenaufbau, Reform des Justizwesens und der Verwaltung und Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption bereits in einem frühen Stadium eine höhere Priorität zukommen muss. Dieser Ansatz steht in Einklang mit den Empfehlungen aus der internen Evaluierung der Reform der öffentlichen Verwaltung in den im Erweiterungsprozess befindlichen Ländern, die von der Generaldirektion Erweiterung durchgeführt wurde.

Bei den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei konnten weiterhin Fortschritte verzeichnet werden. Für Kroatien waren bis Dezember 2007 16 Kapitel geöffnet worden, von denen zwei vorläufig geschlossen wurden. Für die Türkei waren sechs Kapitel geöffnet worden, von denen eines geschlossen wurde. Gemäß den auf der Tagung des Rates im Dezember 2006 angenommenen Schlussfolgerungen werden acht Verhandlungskapitel erst geöffnet, nachdem die Türkei das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen umgesetzt hat. Die GD Erweiterung überwachte die Umsetzung des Assoziierungsabkommens mit der Türkei und des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit Kroatien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Von keinem der drei Länder wurden ausreichende Fortschritte in Bezug auf die festgelegten Prioritäten gemacht.

Im Jahr 2007 wurden Fortschritte beim Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) mit den westlichen Balkanländern erzielt. Albanien setzte die Umsetzung seines Interimsabkommens fort. Im Oktober 2007 wurde ein SAA mit Montenegro unterzeichnet. Im Juni 2007 wurden Verhandlungen über ein SAA mit Serbien aufgenommen, die zur Paraphierung des SAA im November führten. Im Dezember wurde ein SAA mit Bosnien und Herzegowina paraphiert. Die Unterzeichnung dieser Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen hing von der Erfüllung entsprechender Bedingungen ab.

Im Hinblick auf die westlichen Balkanländer förderte die Kommission den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess weiterhin und koordinierte die Umsetzung der Agenda von

⁷ Kandidatenländer: Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei.
Potenzielle Kandidatenländer: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo gemäß der Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen .

Thessaloniki. Ende 2007 wurden mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen geschlossen. Im Strategiepapier wurden der Beginn eines Dialogs über die Bedingungen für visumfreies Reisen und die Bereitstellung weiterer Hochschulstipendien für Studenten aus der Region angekündigt.

2007 wurden Gespräche über den Status des Kosovo unter der Schirmherrschaft des Sonderbotschafters des UN-Generalsekretärs, Martti Ahtisaari, geführt, die jedoch nicht zu einer abschließenden Lösung hinsichtlich des Status führten. Die im Anschluss daran direkt zwischen den beiden Parteien unter Vermittlung der Troika EU-USA-Russland geführten Gespräche über den Status des Kosovo hatten keine Vereinbarung als Resultat. Die EU, einschließlich der Kommission, leistete weiterhin Beratung und Unterstützung für diesen Prozess und für Reformen im Kosovo.

Auf dem Gipfel des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP), der im Mai in Zagreb stattfand, wurde beschlossen, den Prozess der regionalen Kooperation nach und nach in regionale Eigenverantwortung zu übergeben. Da der Stabilitätspakt seine Aufgabe weitgehend erfüllt hatte, wurde ein Prozess in die Wege geleitet, ihn durch einen neuen, mit dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess in Zusammenhang stehenden Regionalen Kooperationsrat (RCC) zu ersetzen. Für den Regionalen Kooperationsrat wurde ein Generalsekretär ernannt, und als Sitz des Sekretariats wurde Sarajevo festgelegt. Im Juli trat das neue Mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA) in Kraft.

Die Vermittlung von Informationen zum Erweiterungsprozess war nach wie vor eine Priorität. Die Aktivitäten zum dritten Jahrestag der Erweiterung der EU um 10 neue Mitgliedstaaten am 1. Mai umfassten u. a.: einen speziellen Bereich auf der EUROPA-Website mit Fallstudien, einen Bereich mit Fakten und Zahlen und eine Fotogalerie, audiovisuelles Material zu „Europe by Satellite“, Besuche für Journalisten in drei der neuen Mitgliedstaaten sowie eine Reihe von Seminaren, die zusammen mit den Handelskammern in sieben Mitgliedstaaten organisiert wurden.

Darüber hinaus begann die Kommission 2007 mit der Arbeit an einer neuen Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft, die sich auf drei Handlungsbereiche konzentriert: (i) Unterstützung für lokale zivile Initiativen und Aufbau von Kapazitäten, (ii) ein Programm zur Förderung des direkten Dialogs mit den Bürgern, über das die verschiedensten Interessengruppen mit den Politiken, Institutionen und Organen der EU vertraut gemacht werden, und (iii) Unterstützung für (internationale) Partnerschaftsaktionen.

1.2. Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates im Jahr 2007

Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) begrüßte auf seiner Tagung im Dezember 2007 die Erweiterungsstrategie mit folgenden Schlussfolgerungen:

„Im Einklang mit der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Dezember 2006 vereinbarten Erweiterungsstrategie und den Schlussfolgerungen des Rates vom 11. Dezember 2006 begrüßt der Rat die Mitteilung der Kommission vom 6. November 2007 zum Thema „Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2007-2008“ und nimmt die darin enthaltenen Bewertungen und Empfehlungen mit Befriedigung zur Kenntnis. Weitere Basis der Erweiterungsstrategie der EU ist der erneuerte Konsens in Bezug auf die Erweiterung auf der Grundlage einer Konsolidierung der Verpflichtungen, einer fairen und entschlossenen Konditionalität sowie einer besseren Kommunikation mit der Öffentlichkeit im Verein mit der

Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder. Eine höhere Qualität des Erweiterungsprozesses wird dafür sorgen, dass die Erweiterung den Frieden, die Demokratie und die Stabilität überall auf dem Kontinent weiter stärkt und greifbare Vorteile durch neuen Auftrieb im Bereich von Handel, Investitionen und Wirtschaftswachstum bringt.

Das nächste Jahr ist von entscheidender Bedeutung für die Konsolidierung und Umsetzung der Erweiterungsstrategie der EU und für die Förderung des Übergangsprozesses in den westlichen Balkanstaaten. Der Rat verweist auf verschiedene Vorschläge im Zusammenhang mit dieser Frage und erinnert daran, dass die Zukunft der westlichen Balkanstaaten in der Europäischen Union liegt. Vor diesem Hintergrund ist die konsequente Umsetzung des erneuerten Konsenses wichtiger denn je.

Der Rat unterstreicht erneut, dass das Tempo der Verhandlungen insbesondere davon abhängt, welche Fortschritte die verhandelnden Staaten hinsichtlich der Bedingungen für die Öffnung und den Abschluss der Kapitel und der Anforderungen des Verhandlungsrahmens erzielen, einschließlich der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften, die derzeit überarbeitet werden; dabei wird jede Land nach seinen eigenen Leistungen beurteilt. Der Rat bestätigt, dass die Verhandlungskapitel, bei denen die technischen Vorbereitungen inzwischen abgeschlossen sind, nach den üblichen Verfahren entsprechend den Verhandlungsrahmen geöffnet werden. In diesem Zusammenhang erwartet der Rat mit Interesse die Regierungskonferenz mit der Türkei und Kroatien im weiteren Verlauf dieses Monats. Ferner ist entscheidend, dass sich die Erweiterungspolitik in allen Phasen der Verhandlungen stets an fairen und strengen Bedingungen orientiert. In dieser Hinsicht begrüßt der Rat die Absicht der Kommission, die Qualität des Erweiterungsprozesses weiterhin zu verbessern, indem sie zentrale Prioritäten im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Justiz sowie der Korruptionsbekämpfung frühzeitig thematisiert, vorbehaltlos Benchmarks und Folgenabschätzungen einsetzt und mehr Transparenz in den Prozess bringt. Dies wird entscheidend sein, um eine breite und nachhaltige Unterstützung der Öffentlichkeit für den Erweiterungsprozess zu gewährleisten.“

Auf der folgenden Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2007 wurden diese Schlussfolgerungen gebilligt:

„Der Europäische Rat nimmt die Mitteilung der Kommission zur Erweiterungsstrategie zur Kenntnis und billigt die Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 10. Dezember.“

2. PLANUNG UND DURCHFÜHRUNG DER PROGRAMME: ÜBERBLICK

2.1. PHARE, Heranführungshilfe für die Türkei und CARDS

Mit der Einführung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) im Januar 2007 wurden 2007 keine neuen Verpflichtungen mehr im Rahmen von PHARE, des Heranführungsinstruments für die Türkei oder CARDS eingegangen. Der Schwerpunkt lag auf der Durchführung der Programme des Vorjahres sowie auf dem Abbau von Rückständen.

Einzelheiten zu den PHARE-Maßnahmen, zur finanziellen Heranführungshilfe für die Türkei und zu CARDS sind dem Anhang (Teil I: Länderabschnitt) zu diesem Bericht zu entnehmen.

2.2. Übergangsfazilität

Die Übergangsfazilität für Bulgarien und Rumänien wurde mit Artikel 31 der Beitrittsakte eingerichtet, um Maßnahmen für den Aufbau von Institutionen zu finanzieren. Dadurch soll dem fortgesetzten Bedarf Rechnung getragen werden, die institutionellen Kapazitäten in bestimmten Bereichen durch Maßnahmen zu stärken, die nicht durch die Strukturfonds oder durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden können. Hierbei handelt es sich um eine Erweiterung der vor dem Beitritt im Rahmen des PHARE-Programms geleisteten Hilfe. Die Durchführung der im Rahmen der Übergangsfazilität verfügbaren EU-Hilfe wird durch die Vereinbarung über den Einsatz der Übergangsfazilität verwaltet, die von den bulgarischen Behörden und der Europäischen Kommission am 21. Juni 2007 und von den rumänischen Behörden und der Europäischen Kommission am 5. September 2007 unterzeichnet wurde.

Folgende Mittel wurden den Länderprogrammen für die Übergangsfazilität 2007 zugewiesen:

Bulgarien	31,5 Mio. EUR
Rumänien	46,5 Mio. EUR

2007 setzten die zehn neuen Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern), die seit 2004 eine spezielle Übergangsfazilität für den Aufbau von Institutionen – die mit Artikel 34 der Beitrittsakte eingerichtet wurde – in Anspruch nehmen konnten, die Vergabe von Projekten im Rahmen der Programme zur Übergangsfazilität 2005 und 2006 sowie die Durchführung im Rahmen der Programme zur Übergangsfazilität 2004, 2005 und 2006 fort. Dieser Bericht bezieht sich auf das letzte Jahr der Projektvergabe im Rahmen der Übergangsfazilität für diese zehn neuen Mitgliedstaaten.

2.3. Übergang zum erweiterten dezentralen Durchführungssystem (EDIS)

Ziel der Kommission ist es, die Empfängerländer der Heranführungshilfe auf die Verwaltung der Gemeinschaftsmittel im Rahmen des erweiterten Systems der dezentralen Programmdurchführung (EDIS) vorzubereiten, damit diese bereits vor dem Beitritt ausreichende praktische Erfahrung mit der Projektabwicklung auf der Basis eines völlig dezentralisierten Systems sammeln können und so für die ordnungsgemäße Durchführung der Strukturfonds nach dem Beitritt gerüstet sind (im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung). Die Kommission erteilt den betreffenden Durchführungsstellen die EDIS-Akkreditierung, sobald die erforderlichen Mittel, Strukturen und Systeme für eine effiziente und zügige Verwaltung der Gemeinschaftshilfe vorhanden sind.

Die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten waren, wickelten ihre Projekte seit 2005 alle im Rahmen von EDIS ab.

In Bezug auf PHARE und auf Hilfen nach dem Beitritt im Rahmen der Übergangsfazilität wickelte Bulgarien seine Projekte seit Juli 2007 im Rahmen eines erweiterten dezentralen Durchführungssystems (EDIS) ab. Das bedeutet, dass die bulgarischen Behörden seitdem die Vergabe und die Durchführung der Hilfe in vollständiger Eigenverantwortung übernommen

haben. Die verbleibende durchzuführende Hilfe (etwa 700 Mio. EUR) wird von vier akkreditierten Durchführungsstellen⁸ verwaltet.

Das System als solches war auf der Basis der von den bulgarischen Behörden übernommenen Verpflichtungen eingerichtet und akkreditiert worden; jedoch gab es 2007 noch Mängel bei der praktischen Durchführung und Abwicklung der Hilfe, die in Angriff genommen werden mussten. Die Kommission ergriff Maßnahmen, um sicherzustellen, dass den bei der Akkreditierung festgestellten Schwächen die notwendige Aufmerksamkeit durch die betreffenden bulgarischen Behörden zukommt⁹.

Auch Rumänien verwaltet die EU-Hilfe seit Anfang 2007 im Rahmen von EDIS. Das bedeutet, dass Rumänien die Ausschreibung und die Durchführung der Finanzhilfeprogramme in vollständiger Eigenverantwortung abwickelt. Die akkreditierten Durchführungsstellen¹⁰ verwalten über 1,3 Mrd. EUR, die PHARE-Programme 2004/2005 in der Durchführung und PHARE-Programme 2006 in der Vergabe sowie die weitere Unterstützung nach dem Beitritt im Rahmen der Übergangsfazilität umfassen.

Das rumänische System zeigte in seinem ersten Einsatzjahr ebenfalls einige Mängel; manche der für den korrekten Betrieb erforderlichen Bedingungen wurden nicht vollständig erfüllt. Die Kommission hat Bedenken dahingehend geäußert, ob die rumänischen Stellen in der Lage sind, eine ordnungsgemäße Verwaltung der EU-Mittel sicherzustellen, und hat beschlossen, die zuständigen Behörden aufzufordern, die restlichen Mängel zu beheben und nachzuweisen, dass Fortschritte erzielt wurden, um die Durchführung der Programme im Rahmen der Heranführungshilfe durch ein ordnungsgemäßes erweitertes dezentrales Durchführungssystem sicherzustellen.

Infolgedessen wurden von den Behörden grundlegende Maßnahmen ergriffen, um die restlichen Kernfragen zu lösen. Rumänien konnte eine sehr gute Absorptionsrate bei der Heranführungshilfe im Rahmen des PHARE-Programms 2005 vorweisen. Nachweislich erfolgen Bemühungen, um die korrekte Verwaltung der noch zu vergebenden Mittel im Rahmen der Heranführungshilfe sowie der Unterstützung nach dem Beitritt sicherzustellen.

Die Kommission überwacht die Funktion des Systems genau, da die Kapazität der die Mittel verwaltenden Stellen weiterhin gestärkt werden muss und die vorhandenen Verfahren wirksam angewendet werden müssen, damit sichergestellt ist, dass Projekte rechtzeitig und effizient durchgeführt und wirksame Ergebnisse erzielt werden.

Bei den westlichen Balkanländern setzt nur Kroatien das dezentrale Durchführungssystem (DIS) ein. Die Kommission beschloss, die Verwaltung von PHARE- und CARDS-Programmen am 7. Februar 2006 an die kroatischen Institutionen unter der Verantwortung eines nationalen Anweisungsbefugten zu übertragen, während sie die Ex-ante-Kontrollen für Ausschreibung und Vergabe beibehält. Bei einer von der GD Erweiterung im Jahr 2006

⁸ Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle, Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Ministerium für Wirtschaft und Energie.

⁹ Der Tätigkeitsbericht für das Jahr 2007 enthielt Vorbehalte aufgrund möglicher Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von PHARE-Mitteln im Rahmen der erweiterten dezentralen Verwaltung durch zwei bulgarische Durchführungsstellen (zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle und Ministerium für regionale Entwicklung und öffentliche Arbeiten). Am 23. Juli 2008 wurde den beiden Durchführungsstellen die Akkreditierung vorübergehend entzogen; siehe KOM(2008) 496.

¹⁰ Zentrale Finanzierungs- und Vergabestelle, Ministerium für europäische Integration, Arbeitsministerium.

durchgeführten Folgeprüfung des dezentralen Durchführungssystems wurden mehrere Verwaltungsmängel festgestellt, die eine schwache Absorptions- und Verwaltungsfähigkeit zur Folge hatten, die es zu beheben gilt. Angesichts dieser Mängel beschloss die GD Erweiterung im Dezember 2007, die Genehmigung von Verträgen im Rahmen des PHARE-Länderprogramms 2006 vorübergehend auszusetzen, bis nach Auffassung der Kommission nach Maßgabe einer Reihe von Benchmarks zufriedenstellende Verbesserungen, erreicht wurden.

Anfang Juni 2007 wurde ein äußerst kritischer Folgeprüfbericht über die Funktion des dezentralen Durchführungssystems in der Türkei fertiggestellt. Die bevorstehende Aussetzung des dezentralen Durchführungssystems könnte durch eine Aufstockung des Personals der zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle und durch die Annahme von Rechtsvorschriften zur Stärkung dieser Stelle abgewendet werden. Weitere kritische Mängel, die festgestellt wurden und dringend durch einen Aktionsplan der Türkei behoben werden müssen, betrafen die unzureichende Überwachung von Fachministerien durch den Anweisungsbefugten des Programms, eine mangelhafte Praxis im Umgang mit Unregelmäßigkeiten, eine nicht dem Standard entsprechende Qualitätskontrolle der Ausschreibungsunterlagen durch den Anweisungsbefugten des Programms sowie Verzögerungen bei Ausschreibung und Vergabe. Bei der Stärkung des dezentralen Durchführungssystems wurden in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 beträchtliche Fortschritte erzielt. Diese waren eine Beschleunigung der Vergabe, die Verstärkung der zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle und die Bestärkung der Autorität des Anweisungsbefugten des Programms durch eine Struktur der Leitenden Programmbeauftragten in den Fachministerien.

2.4. Koordination der Heranführungshilfe der Gemeinschaft

- SAPARD (Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung)¹¹ dient der Unterstützung der Kandidatenländer bei der Lösung von Problemen, die in Zusammenhang mit der strukturellen Anpassung des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete sowie bei der Übernahme des *gemeinschaftlichen Besitzstands* im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der damit verbundenen Rechtsvorschriften auftreten.
- ISPA (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt)¹² dient vor allem dazu, die Kandidatenländer den gemeinschaftlichen Standards im Infrastrukturbereich anzunähern. Im Rahmen dieses Programms werden umfangreiche Umweltschutz- und Verkehrsinfrastrukturprojekte gefördert.

Während der Programmplanungsphase erfolgte eine Koordination zwischen den verschiedenen Heranführungsinstrumenten. Für SAPARD- und ISPA-Instrumente fand die letzte Programmplanung im Jahr 2006 statt. Ab 2007 wurden alle früheren Heranführungsinstrumente durch IPA ersetzt.

3. KOOPERATION MIT DER EIB UND INTERNATIONALEN FINANZINSTITUTIONEN

Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und anderen internationalen Finanzinstitutionen (IFI), insbesondere der Europäischen Bank für

¹¹ Allgemeine Informationen zu SAPARD stehen auf der Website der GD Landwirtschaft zur Verfügung.

¹² Allgemeine Informationen zu ISPA stehen auf der Website der GD Regionalpolitik zur Verfügung.

Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Entwicklungsbank des Europarates (in Zusammenarbeit mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) erfolgt im Rahmen der geänderten Vereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und den teilnehmenden internationalen Finanzinstitutionen zugunsten der im Erweiterungsprozess befindlichen Länder vom 26. April 2006.

Die Durchführung von horizontalen Programmen hat zahlreiche Möglichkeiten für die Zusammenarbeit mit internationalen Finanzinstitutionen geboten, indem Darlehen der internationalen Finanzinstitutionen mit EU-Zuschüssen kombiniert werden konnten. Diese horizontalen Programme ergänzten die im Rahmen von Länderprogrammen finanzierten Investitionsvorhaben.

Vier Arten von Programmen wurden entwickelt:

Die *Finanzierungsfazilität für KMU (SME Finance Facility (SMEFF))* soll die Kapazitäten von Finanzintermediären (Banken, Leasinggesellschaften usw.) in den begünstigten Heranführungsländern stärken, damit sie ihre Finanzierungsangebote zugunsten von KMU erweitern und aufrechterhalten können. Im Rahmen von SMEFF-Projekten werden lokalen Finanzintermediären Darlehen, Bürgschaften und Leasing-Geschäfte in Kombination mit nicht rückzahlbaren finanziellen Anreizen zur Verfügung gestellt. Im Gegenzug gewähren die Finanzintermediäre einzelnen Kleinstunternehmen oder KMU Darlehen oder bieten ihnen Leasing-Geschäfte an. Die einzigen berechtigten Länder seit 2005 waren Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Türkei. Ende Dezember 2007 belief sich der Gesamtbetrag der für Projekte vorgesehenen EU-Anreize auf 300 Mio. EUR.

Die *Finanzierungsfazilität für Kommunen (Municipal Finance Facility (MFF))* soll einen Anreiz für lokale Finanzintermediäre bieten, Kommunen Kredite zu gewähren. Der Mechanismus dieses Programms ähnelt dem der Finanzierungsfazilität für KMU. 2007 kam die Entwicklung und Unterzeichnung neuer Projekte generell langsamer voran als erwartet. Gründe dafür waren hohe Verwaltungskosten, Verzögerungen bei der Reform von Rechtsvorschriften in einigen Ländern und die Unerfahrenheit der Kommunen, Kreditunterlagen zusammenzustellen. Ende Dezember 2007 belief sich der Gesamtbetrag der für Projekte zugeteilten EU-Anreize auf 60 Mio. EUR.

Wie vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Nizza im Jahr 2002 gefordert, richteten die EIB und die Kommission eine *Fazilität für kommunale Infrastrukturvorhaben (Municipal Infrastructure Facility (MIF))* ein. Ziel dieser Fazilität ist es, einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Grenzregionen der EU-15-Mitgliedstaaten zu leisten. Zu diesem Zweck kombiniert MIF Darlehen aus EIB-Mitteln mit nicht rückzahlbaren Mitteln im Rahmen der PHARE-Hilfe, um kleinere Investitionen in die lokale Infrastruktur zu beschleunigen. Ende 2007 waren die zugeteilten PHARE-Mittel vollständig für 24 kommunale Projekte vorgesehen.

Die *Fazilität zur Förderung der Energieeffizienz (Energy Efficiency Finance Facility (EEFF))* wurde 2006 als Antwort auf die Frage des Klimawandels eingerichtet. Mit dieser Fazilität sollen Investitionen zur Förderung der Energieeffizienz in allen Arten von Gebäuden und in der Industrie angeregt werden, indem die geeignete Finanzierung für die Endkreditnehmer verfügbar gemacht wird. Als Gesamtergebnis des Programms werden Energieeinsparungen und eine beträchtliche Verringerung der CO₂-Emissionen erwartet.

EEFF kombiniert Kreditlinien der internationalen Finanzinstitutionen für Finanzintermediäre mit Anreizen zur Verbesserung der Kostenwirksamkeit der Ausrüstung und zur Steigerung der Attraktivität der Energieinvestitionen; außerdem werden Prämien zugunsten lokaler Finanzintermediäre vergeben, um diese dazu anzuregen, Kredite zur Finanzierung von Vorhaben zur Energieeffizienz zu vergeben. Mit der Umsetzung von EEFF wurde im April 2007 begonnen, und im Dezember wurden die ersten Projekte für einen Gesamtbetrag von Anreizen in Höhe von 13,65 Mio. EUR genehmigt.

4. MONITORING UND EVALUIERUNG

Im Rahmen der Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen soll die Programmdurchführung bewertet werden, um anhand der daraus gewonnenen Erkenntnisse zu ermitteln, inwieweit die Finanzhilfe zum Erreichen der Heranführungsziele in den Empfängerländern beiträgt. Zweitens wird dadurch die Rechenschaftspflicht erfüllt und hinlängliche Gewähr in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und effiziente Nutzung der Heranführungsmittel geboten. Das dritte Ziel dieser Maßnahmen ist die Förderung des Aufbaus von Überwachungs- und Bewertungskapazitäten vor Ort und ihre Nutzung als Mittel zur Stärkung der Verwaltung und Kontrolle der Heranführungshilfe seitens der Empfängerländer.

4.1. Monitoring und Zwischenevaluierung

2007 wurden im Rahmen der Zwischenevaluierung der Heranführungshilfe für die Türkei ein umfassender länderspezifischer Evaluierungsbericht (TPAER) sowie zwei sektorspezifische Zwischenevaluierungsberichte erstellt.

Für Kroatien wurde die Zwischenevaluierung 2007 eingeführt, wobei der Schwerpunkt auf dem PHARE-Programm lag. Außerdem wurde 2007 für Kroatien eine Ad-hoc-Evaluierung in Bezug auf CARDS durchgeführt.

Spezifische Ergebnisse der Zwischenevaluierungen werden im Anhang in Teil II unter Punkt 3 beschrieben.

4.2. Ex-post-Evaluierung

Die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der wichtigen Ex-post-Evaluierung von PHARE wurden mit den betreffenden Interessengruppen sowie den Empfängerländern in einem Evaluierungsseminar im April 2007 erörtert. Ein weiteres Seminar fand statt, in dem speziell die auf die Reform der öffentlichen Verwaltung bezogenen Ergebnisse des Berichts über die Ex-post-Evaluierung weiterverfolgt wurden.

Die spezifischen Evaluierungsergebnisse werden in Teil II unter Punkt 3 beschrieben.

5. SONSTIGE AKTIVITÄTEN

Die Kommissionsdienststellen haben eine Reihe weiterer Evaluierungsmaßnahmen ergriffen, um die Qualität der 2007 durchgeführten Programme zu verbessern und den Ausbau der lokalen Monitoring- und Evaluierungskapazitäten zu fördern. Weitere Einzelheiten sind in Teil II unter Punkt 3 aufgeführt.