



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.10.2011
KOM(2011) 647 endgültig

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

**JAHRESBERICHT 2010 ÜBER DIE FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG DES
ERWEITERUNGSPROZESSES (IPA, PHARE, CARDS,
HERANFÜHRUNGSINSTRUMENT FÜR DIE TÜRKEI, ÜBERGANGSFAZILTÄT)**

{SEK(2011) 1198 endgültig}

Zusammenfassung

Dieser Bericht behandelt die wichtigsten strategischen und operativen Entwicklungen, die 2010 im Bereich der Durchführung der Heranführungshilfe zu verzeichnen waren. Darüber hinaus umfasst er einige Anmerkungen zu den Zukunftsperspektiven. Einzelheiten zu den im Berichtszeitraum durchgeführten Maßnahmen sind dem diesem Bericht beigefügten Arbeitspapier zu entnehmen¹. Erstmals umfasst der Bericht in diesem Jahr sowohl IPA² als auch die vorhergehenden Heranführungsinstrumente und Instrumente für den westlichen Balkan (d. h. PHARE, CARDS, Heranführungsinstrument für die Türkei und Übergangsfazilität)³.

Zur Halbzeit der finanziellen Vorausschau 2007-2013 bietet der Jahresbericht 2010 die Gelegenheit, die Erfolge der Vergangenheit und die gewonnenen Erkenntnisse zu betrachten sowie den Blick in die Zukunft zu richten. Dieser Teil des Berichts gibt einen kurzen Überblick über den politischen und wirtschaftlichen Kontext, in dem die EU-geförderten Maßnahmen durchgeführt wurden. Ferner behandelt der Bericht wichtige Ereignisse des Jahres und die Fortschritte, die bei der Verbesserung der strategischen Planungs- und Programmierungsunterlagen erzielt wurden. Er umfasst Zusammenfassungen von Berichten über Projektdurchführung und –ergebnisse sowie über die Geberkoordinierung. Zudem werden die Prioritäten hinsichtlich der Verbesserung der Wirkung der IPA-Mittel vorgestellt. Schließlich werden die bisherigen Erfahrungen auf der Grundlage von Evaluierungen und den Schlussfolgerungen der IPA-Konferenz 2010 analysiert und daraus Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Wirkung der IPA-Mittel bis und nach 2013 abgeleitet.

1. DAS JAHR IM RÜCKBLICK: POLITISCHER UND WIRTSCHAFTLICHER KONTEXT

In den letzten zehn Jahren hat sich ein beträchtlicher Wandel im westlichen Balkan vollzogen, der die Region der Integration in die EU ein Stück näher gebracht hat. Die weltweite Finanzkrise hatte im Jahr 2010 jedoch tiefgreifende Auswirkungen auf die Region. Kandidatenländer⁴ und potenzielle Beitrittskandidaten⁵ standen vor Problemen hoher

¹ Arbeitspapier der Kommission – begleitendes Hintergrunddokument zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Jahresbericht 2010 über die finanzielle Unterstützung des Erweiterungsprozesses (IPA, PHARE, CARDS, Heranführungsinstrument für die Türkei und Übergangsfazilität“).

² Das Instrument für Heranführungshilfe hat ein Gesamtbudget von 11,5 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013. IPA-Empfänger sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien, die Türkei, Island (seit 2011) sowie das Kosovo im Sinne der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats. IPA unterstützt Reformen in den Empfängerländern und im Kosovo sowie deren schrittweise Angleichung an die Standards und Politiken der Europäischen Union sowie an den Besitzstand, um die Empfänger auf ihre künftige EU-Mitgliedschaft vorzubereiten.

³ Teil I des Arbeitspapiers betrifft IPA und die vorhergehende Finanzhilfe für die derzeitige Erweiterungsregion, d. h. Island, den westlichen Balkan und die Türkei. Teil II umfasst die Heranführungshilfe und die Unterstützung nach dem Beitritt für die Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, sofern sie 2010 noch geleistet wurde oder 2010 ausgelaufen ist.

⁴ Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und die Türkei.

Arbeitslosigkeit, verbreiteter Armut, niedriger Anlageinvestitionen, erhöhter Haushaltsdefizite und unregelmäßigen Wachstums. Deshalb setzten die Erweiterungsländer und das Kosovo die IPA-Unterstützung ein, um EU-bezogene Reformen für ein besseres Geschäftsumfeld einzuleiten und so den Weg für wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wachstum zu ebnen. Die schwächsten Ländern bekamen die Auswirkungen der Krise am stärksten zu spüren. Sie setzten die IPA-Finanzhilfe zur Verbesserung der Bedingungen für die schwächsten gesellschaftlichen Gruppen ein, u. a. zur sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma. Die Kandidatenländer und potenziellen Beitrittskandidaten begannen, die politischen Konzepte der Strategie Europa 2020⁶ für eine nachhaltige Entwicklung und ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum bei ihren eigenen nationalen politischen Prioritäten und bei ihren Maßnahmen auf regionaler Ebene zu berücksichtigen.

Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren in einer Reihe von Erweiterungsländern im Jahr 2010 einige beträchtliche Fortschritte in Richtung EU-Integration zu verzeichnen:

- Kroatien befindet sich in der Endphase der Beitrittsverhandlungen
- Montenegro und Island erhielten den Kandidatenstatus, und die Beitrittsverhandlungen mit Island wurden eröffnet
- Serbien hat einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt
- die visumsfreie Einreise in den Schengen-Raum wurde auf Albanien sowie auf Bosnien und Herzegowina ausgeweitet

2. EFFIZIENTERE UND WIRKSAMERE BEREITSTELLUNG DER HILFE: STÄRKERE BINDUNG DER HILFE AN DIE PRIORITÄTEN DER ERWEITERUNGSPOLITIK UND DEN SEKTORBASIERTEN ANSATZ

Schrittweiser Übergang zum sektorbasierten Ansatz

Im Anschluss an den Beschluss aus dem Jahr 2009, von einem überwiegend projektbasierten Ansatz im Rahmen der Komponente I zu einem umfassenderen politikbasierten oder sektorbasierten Ansatz der Heranführungshilfe⁷ überzugehen, führte die Kommission 2010 für Mitarbeiter in den zentralen Dienststellen und den EU-Delegationen Fortbildungen über die Wirksamkeit der Hilfe und den sektorbasierten Ansatz durch. Die Kommission organisierte im März 2010 in Sarajewo auch einen umfassenden und intensiven internationalen Workshop zu sektorbasierten Ansätzen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung. Diese Veranstaltungen trugen der Notwendigkeit Rechnung, praktische Erfahrungen über die Erarbeitung von sektorbezogenen Plänen auszutauschen, sektorbezogene Ansätze mit Zielen für die Integration in die EU zu verknüpfen, die Eigenverantwortung der Länder zu stärken, sektorbezogene Ansätze zu verwalten und einen Leistungsbewertungsrahmen zu schaffen, um die erzielten Ergebnisse zu messen.

⁵ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien sowie das Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats von 1999.

⁶ Siehe: http://ec.europa.eu/eu2020/index_de.htm.

⁷ Siehe Jahresbericht 2009 über die Durchführung des Heranführungshilfeinstruments (IPA, KOM(2010) 687 endgültig vom 25.11.2010, Abschnitt 1.2, S. 3.

Der gemeinsam von der Kommission und Bosnien und Herzegowina organisierte Workshop ermöglichte im Rahmen von praktischen Arbeitssitzungen einen Austausch zwischen Fachleuten aus den Empfängergebieten, Mitarbeitern der EU und anderen Gebern. In den Sitzungen wurde deutlich, dass sektorbezogene Ansätze die Zusammenarbeit zwischen Gebern und Begünstigten, nach Möglichkeit unter der Leitung der nationalen Behörden, erleichtern können. Durch Ausrichtung der Akteure auf vereinte Anstrengungen wäre es möglich, Überschneidungen zu vermeiden und eine ergebnisorientierte Verwaltung zu stärken. Sektorbezogene Ansätze sollten eine bessere Festlegung der kurz- und längerfristigen Prioritäten sowie der kurz- und mittelfristigen Maßnahmen ermöglichen, um dem Bedarf an Kapazitätsaufbau, technischer Hilfe, Investitionen usw. nachzukommen.

Der Workshop zeigte, dass der EU-Beitritt die stärkste Antriebskraft für nationale Sektorstrategien ist und dass einige der Bausteine für sektorübergreifende Ansätze in vielen Empfängerländern eingesetzt wurden – wie etwa eine Stelle für die Geberkoordinierung im Zentrum der Regierung, ein politischer Rahmen zur Verknüpfung nationaler Strategien mit den Prioritäten der EU-Integration und ein an das Haushaltsverfahren gekoppelter Programmierungsrahmen. Es besteht jedoch die Notwendigkeit, die Erarbeitung nationaler Sektorstrategien und deren Umsetzung weiter zu unterstützen.

Die Herausforderungen und Ergebnisse des Workshops in Sarajewo werden in dem Papier „*Implementing sector approaches in the context of EU Enlargement: A "How To" Note*“⁸ beschrieben, einem praktischen Leitfadens für die Umsetzung des sektorübergreifenden Ansatzes, der für EU-Mitarbeiter, nationale Regierungsbeamte sowie andere in den Kandidatenländern und potenziellen Beitrittskandidaten aktive Geber bestimmt ist.

Überprüfung der Indikativen Mehrjahresplanungsdokumente für den Zeitraum 2011-2013

Die im Jahr 2010 erarbeiteten Indikativen Mehrjahresplanungsdokumente (MIPD) 2011-2013, in denen die Strategie für die finanzielle Heranführungshilfe festgelegt ist, führten erstmals eine Verlagerung in Richtung eines sektorbezogenen Ansatzes ein. Neun Referenzsektoren haben den Feststellungen zufolge die größte Relevanz für den EU-Beitrittsprozess: i) Reform der öffentlichen Verwaltung, ii) Justiz und Inneres iii) die Entwicklung des Privatsektors iv) Verkehr, v) Energie, vi) Umwelt und Klimawandel vii) soziale Entwicklung, viii) Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und ix) Unterstützung und andere Maßnahmen. Aus diesen Sektoren wurden in den einzelnen MIPD einige vorrangige Sektoren ausgewählt.

Die Priorisierung der IPA-Hilfe durch ausgewählte Sektoren stellte eine herausfordernde Aufgabe dar, insbesondere, da die Empfängerländer auf ihrem Weg zur EU-Mitgliedschaft mit einer großen Bandbreite an Schwierigkeiten konfrontiert waren. Diese Verlagerung wurde jedoch von den Empfängerländern auf dem Workshop in Sarajewo und bei den Sitzungen mit den nationalen IPA-Koordinatoren, die im September 2010 in Montenegro zur Vorbereitung der IPA-Konferenz 2010 durchgeführt wurden, bestätigt.

Die Kommission übernahm in Absprache mit den Akteuren vor Ort, den EU-Mitgliedstaaten und den anderen Gebern die Federführung bei der Erarbeitung der MIPD. Die Maßnahmenbereiche wurden im Rahmen eines Dialogs mit den Empfängerländern, auf der Grundlage der in den nationalen Entwicklungsplänen und nationalen und Sektorstrategien

⁸ Im Internet zu finden unter http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm.

dargelegten Bedürfnisse, im Einklang mit den in der Erweiterungsstrategie und den Fortschrittsberichten⁹ genannten Prioritäten und unter Berücksichtigung der Synergien mit vergangenen und laufenden Maßnahmen der EU, anderer Geber und internationaler Finanzinstitutionen festgelegt.

Die mit den politischen Kriterien verbundenen Sektoren, vor allem Justiz und Inneres und Reform der öffentlichen Verwaltung, wurden in allen MIPD ausgewählt, was ihre Bedeutung und Priorität bestätigt. Im Einklang mit den Empfehlungen der Erweiterungsstrategie 2010 bestätigten die MIPD, dass die Maßnahmen im Bereich Grundrechte oder Rechte von Minderheiten oder benachteiligten Bevölkerungsgruppen bei allen im Rahmen von IPA programmierten Maßnahmen, insbesondere bei denjenigen, die sich auf öffentliche Dienstleistungen, Rechtsfragen und die sozioökonomische Entwicklung beziehen, berücksichtigt wurden.

Ein spezifisches MIPD für grenzüberschreitende Zusammenarbeit enthält Pläne für die Wiederaufnahme früherer Kontakte zwischen Grenzregionen, die aufgrund der Konflikte in der Region abgebrochen wurden. Diese Kontakte sind von grundlegender Bedeutung für die künftige Zusammenarbeit und bessere nachbarschaftliche Beziehungen. Im Mehrempfänger-MIPD wird der Unterstützung der Vollendung des Aussöhnungsprozesses im westlichen Balkan Vorrang eingeräumt. Auch die Unterstützung einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption sowie die Unterstützung der IPA-Empfänger beim Aufbau starker öffentlicher Verwaltungen, insbesondere durch Einrichtung der Regionalen Schule für öffentliche Verwaltung (siehe nachstehender Kasten), stehen im Mittelpunkt.

Regional School of Public Administration (Regionale Schule für öffentliche Verwaltung)

Die Eröffnung der regionalen Schule für öffentliche Verwaltung in Danilovgrad (Montenegro) im November 2010 ermöglicht die Fortbildung von Beamten aus den Verwaltungen im westlichen Balkan im Einklang mit den Grundsätzen des Europäischen Verwaltungsraums sowie eine bessere regionale Zusammenarbeit im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung.

Die montenegrinischen Behörden stellten im Jahr 2009 Räumlichkeiten für die regionale Schule für öffentlichen Verwaltung in Danilovgrad bereit; die EU stellte 2010 Ausstattung und Möbel zur Verfügung. In Phase 2 des Projekts, die während der ersten Sitzung des Verwaltungsrates am 23. und 24. September 2010 eingeleitet wurde, sollen die Mitarbeiter der Schule eingestellt und geschult werden, um Fortbildungs- und Netzwerkveranstaltungen für Beamte aus den Verwaltungen der Partnerländer der Schule durchzuführen und die Sichtbarkeit der Schule und ihrer Aktivitäten zu verstärken.

⁹ In der Erweiterungsstrategie 2010 wurden einige Bereiche hervorgehoben, in denen die Heranführungsländer ihre Reformen konsolidieren mussten. Dazu gehörten die Reform der öffentlichen Verwaltung und des Justizwesens im Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption und im Hinblick auf die Meinungs- und Medienfreiheit. Im Rahmen der Fortschrittsberichte wurde betont, dass eine Reihe bilateraler Fragen von den betroffenen Parteien auf gutnachbarschaftliche Weise und unter Berücksichtigung der EU-Gesamtinteressen geklärt werden mussten. Die regionale Zusammenarbeit wurde als wesentliches Element des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses herausgestellt.

In mehreren MIPD wurde ausdrücklich Bezug darauf genommen, dass im Rahmen der IPA-Hilfe die Erholung von der Wirtschaftskrise unterstützt werden muss. Ferner wurde in den MIPD unterstrichen, dass die Erweiterungspolitik auch die Agenda Europa 2020 unterstützt, die den Empfängerländern eine wichtige Inspiration für Reformen bietet. Jeder Empfänger wurde aufgefordert, den Prioritäten der Europa-2020-Strategie Rechnung zu tragen und seinen nationalen Gegebenheiten anzupassen. Zu den weiteren wichtigen in den MIPD ausgewählten Sektoren gehören soziale Entwicklung, Umwelt und Klimawandel, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Energie und Verkehr.

Die MIPD sehen vor, dass im Rahmen von IPA nicht sektorspezifische Maßnahmen finanziert werden können, wie Projekt-/Sektorprogrammidentifizierung und -vorbereitung, besitzstandrelevante Maßnahmen, die nach einem vorgegebenen Zeitplan angenommen/durchgeführt werden müssen, die Teilnahme an EU-Programmen und Agenturen, in deren Rahmen das Land förderfähig ist, sowie Unterstützungsmaßnahmen zur Durchführung, Überwachung, Evaluierung und Prüfung von IPA-Programmen.

Die Art und Weise, mit der die Mehrjahresplanungsdokumente im Jahr 2010 auf die in den Fortschrittsberichten festgestellten Prioritäten eingegangen sind, macht deutlich, dass IPA ein fester Bestandteil der Erweiterungsstrategie ist und kein isoliertes Instrument darstellt. IPA sieht einen strategischen Rahmen und eine zeitliche Planung von der politischen Kontrolle der regelmäßigen Berichte und der Partnerschaftsdokumente bis hin zur Planung und Programmierung der Finanzhilfe vor.

Zusammenarbeit mit der Gebergemeinschaft im Bereich Wirksamkeit der Hilfe

Im Jahr 2010 koordinierte die Kommission zwei Erhebungen zur internationalen Geberkoordinierung, die gegen Ende des Jahres gestartet wurden. Die erste Erhebung, an der Albanien, Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien teilnahmen, betraf die Umsetzung der EU-Fast-Track-Initiative zur Arbeitsteilung. Die zweite Erhebung sollte die DAC-Umfrage 2011 zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der OECD¹⁰ vorbereiten und betraf das Kosovo¹¹, Bosnien und Herzegowina und Albanien. Besonders wichtig ist eine Optimierung der Wirksamkeit der Hilfe für das Kosovo, das der weltweit am stärksten geförderte Hilfeempfänger¹² und innerhalb Europas auch der ärmste ist, wobei sein

¹⁰ Die OECD führt alle zwei Jahre eine Umfrage über das Umfeld für die Erbringung von Hilfe in Entwicklungsländern weltweit durch. Die Umfrage basiert auf fünf wichtigen Grundsätzen, die 100 Geber und Entwicklungsländer in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit beschlossen haben. Diese Grundsätze sind: 1. *Eigenverantwortung*: Die Entwicklungsländer legen ihre eigenen Strategien zur Armutsbekämpfung, Verbesserung ihrer Institutionen und Korruptionsbekämpfung fest; 2. *Ausrichtung*: Die Geberländer richten ihre Hilfe an diesen Zielen aus und nutzen die lokalen Systeme; 3. *Harmonisierung*: Die Geberländer koordinieren und vereinfachen die Verfahren und tauschen Informationen aus, um Überschneidungen zu vermeiden; 4. *Ergebnisse*: Entwicklungsländer und Geber verlagern den Schwerpunkt auf Entwicklungsergebnisse und die Messung dieser Ergebnisse; 5. *Gegenseitige Rechenschaftspflicht*: Geber und Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

¹¹ Für das Kosovo gilt die Resolution 1244/1999 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

¹² Öffentliche Entwicklungshilfe pro Kopf und im Verhältnis zum BIP in ausgewählten Ländern, 2009.

	% BIP	USD pro Kopf
Afghanistan	45,7 (2008)	203,7
Albanien	3	113,4
Dem. Rep. Kongo	23,9	35,6
Bosnien und Herzegowina	2,4	110,2
Äthiopien	13,4	46,1

Pro-Kopf-BIP und andere Indikatoren in Bereichen wie Gesundheit und Bildung weit unter dem Durchschnitt der Region liegen¹³. Die Behörden im Kosovo haben es daher zur Priorität gemacht, die Wirkung der Außenhilfe zu erhöhen.

Ersten Angaben aus der letztgenannten Studie (die 2011 abgeschlossen wird) zufolge muss mehr getan werden, um gemeinsame Maßnahmen wie gemeinsame Missionen, gemeinsame Analysen und die gemeinsame technische Zusammenarbeit zu stärken. Das Engagement in diesen umfassenderen Initiativen zur Wirksamkeit der Hilfe kann eine gute Ausgangsposition bieten, um die Maßnahmen vor Ort im Einklang mit anerkannten internationalen bewährten Verfahrensweisen und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des IPA-Instruments zu verbessern, das die operativen Strukturen auf die künftige Teilnahme an den internen Politikbereichen der EU vorbereitet.

Seit dem Jahr 2005 ist der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“¹⁴ das EU-Rahmendokument für die Entwicklungszusammenarbeit und stellt eine gemeinsame Vision der EU zur Entwicklungszusammenarbeit sowie zu ihren Zielen, Werten und Grundsätzen dar. Darin betont wird die Doppelrolle der Kommission, d. h. ihre einen Mehrwert bildende Rolle als Vertreterin der gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten sowie ihre Rolle als Geber (Verwaltung von EU- und EEF-Mitteln). IPA ist eines von mehreren Finanzinstrumenten, über das die EU-Entwicklungspolitik durchgeführt wird.

Der Kommission ist bewusst, dass in den Erweiterungsländern unterschiedliche Entwicklungserfordernisse bestehen und dass IPA auf die Beitrittsvorbereitung der Empfängerländer abgestimmt werden muss, da deren sozioökonomische Entwicklung sehr unterschiedlich ist und sie sich auf unterschiedlichen Stufen des Beitrittsprozesses befinden. Im Jahr 2010 spielte die Kommission eine koordinierende Rolle zur Unterstützung der Erweiterungsagenda der EU und förderte die Kohärenz und Komplementarität zwischen den verschiedenen EU-Akteuren, die weiterhin bilaterale Unterstützung für den westlichen Balkan und die Türkei bereitstellten.

Angesichts der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ist es besonders wichtig, dass die IPA-Mittel sowie andere Zuschüsse und Darlehen noch besser koordiniert werden, um die Erholung in den Beitrittsländern zu fördern. Die Einführung des sektorbasierten Ansatzes im Jahr 2010 war ein wichtiger Schritt, um die Komplementarität zu gewährleisten.

Unter anderem aufgrund des anhaltenden Drucks auf die nationalen Haushalte ist die Geberlandschaft im Wandel begriffen: EU-Mitgliedstaaten, die ihre Unterstützung in der Region auslaufen lassen, ziehen es angesichts des komparativen Vorteils der EU in der Regel vor, den EU-Integrationsprozess indirekt über den EU-Haushalt und IPA zu unterstützen. Auch die Weltbank und andere internationale Finanzinstitutionen haben ihre Strategien und

Kosovo	14	436,5
Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2,2	94,7
Uganda	11,4	54,6

Quelle: *Weltentwicklungsindikatoren 2010*, Weltbank

¹³ Quelle: Kosovo Human Development Report (Bericht über die menschliche Entwicklung im Kosovo), UNDP, 2010.

¹⁴ ABl. C 46 vom 24.2.2006.

ihre Finanzierung den Prioritäten der EU in der Region angepasst. Kurz nachdem Montenegro Kandidatenstatus erhalten hatte, bestätigte das Länderstrategiepapier 2011-14 der Weltbank, dass die *„Präsenz der EU voraussichtlich noch zunehmen wird und die Bank und die anderen Geber ihre Programme systematischer mit der EU und der EU-Beitrittsagenda abstimmen müssen“*¹⁵.

Die Bemühungen, Einfluss auf die Entscheidung der verschiedenen Geber über die unterschiedlichen Formen der Förderung zu nehmen und durch eine sinnvolle Arbeitsteilung zu ihrer Rationalisierung beizutragen, werden 2011 fortgesetzt. IPA-Mittel werden auch weiterhin über multilaterale Agenturen bereitgestellt, sofern diese Agenturen einen klaren Mehrwert aufweisen und geeignete Vorkehrungen zur Gewährung der Rechenschaftspflicht, der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Sichtbarkeit der EU getroffen wurden. Der sektorbasierte Ansatz dient der Verdeutlichung der Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Gebern und ihren Bürgern sowie der Rechenschaftspflichten der Geber und damit der optimalen Nutzung externer Ressourcen. Durch gemeinsam mit den Empfängerländern in Leistungsbewertungsrahmen für einen bestimmten Sektor festgelegte klarere Ziele und messbare Indikatoren soll die Quantifizierbarkeit der Fortschritte sichergestellt werden. Für den Fall, dass ein Programm die Ziele nicht erreicht, soll ein regelmäßiges Monitoring gewährleisten, dass Maßnahmen ergriffen werden können, um es wieder auf den richtigen Weg zu bringen.

IPA-Konferenz 2010

Die von der Kommission und der Weltbank gemeinsam veranstaltete IPA-Konferenz fand am 6. und 7. Dezember 2010 statt. Die Konferenz zählte 350 Teilnehmer, darunter Vertreter der EU-Mitgliedstaaten und anderer Geber, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Europäischen Investitionsbank und der Entwicklungsbank des Europarates. Themen der Konferenz waren die Schwierigkeiten, vor denen Kandidatenländer und potenzielle Beitrittskandidaten nach der Krise stehen und die Frage, wie intensivere Partnerschaften zwischen der EU, der Weltbank und den europäischen Finanzinstitutionen zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen können. Ferner wurden auch der von den Empfängerländern ermittelte Bedarf im Hinblick auf die Erfüllung der EU-Beitrittskriterien sowie die notwendigen Bedingungen für makroökonomische Stabilität und nachhaltiges Wachstum erörtert.

Die Konferenz bestätigte die Bedeutung von Investitionen und verstärkten Partnerschaften, insbesondere mit den internationalen Finanzinstitutionen, für die Unterstützung der Empfängerländer im Hinblick auf die Teilnahme an der gemeinsamen Europa-2020-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Durch Komplementarität, Kombination und Hebeleffekt der IPA-Hilfe in Bezug auf Förderung, Investitionen und Wissenstransfer durch die internationalen Finanzinstitutionen kann die Wirkung der Heranführungsmittel verstärkt werden. Der Investitionsrahmen für die Länder des Westbalkans (WBIF) wurde als positives Beispiel für die Zusammenfassung von Zuschüssen, Darlehen und Fachkenntnissen der EU, der internationalen Finanzinstitutionen sowie bilateraler Geber für prioritäre Investitionsprojekte erachtet.

<p style="text-align: center;">Investitionsrahmen für die Länder des Westbalkans (WBIF) Steigerung der Wirkung der Heranführungsfinanzierung</p>

¹⁵ <http://siteresources.worldbank.org/INTMONTENEGRO/Resources/110127-MNE-CPS-SECBO.pdf>.

Schwerpunkt des WBIF sind die wichtigsten Wirtschaftssektoren des westlichen Balkans wie Energie, Umwelt, Verkehr, soziale Infrastruktur und Entwicklung des Privatsektors. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zu rationalisieren und Finanzierungskapazitäten für Investitionen zu erhöhen, die zur sozioökonomischen Entwicklung und zum Beitrittsprozess im westlichen Balkan beitragen.

Nationale Prioritäten, die auf Fortschritte im Hinblick auf den EU-Beitritt ausgerichtet sind, werden unterstützt. Die nationalen IPA-Koordinatoren der Empfängerländer legen in Absprache mit den zuständigen Ministerien die nationalen Prioritäten fest. Die Kommission wird konsultiert, um zu gewährleisten, dass die geplanten Projekte den nationalen Strategien entsprechen und auf die EU-Politik abgestimmt sind.

Die Zusammenfassung der Ressourcen wird eingesetzt, um den größtmöglichen Nutzen aus den Zuschüssen zu ziehen. Gegebenenfalls werden die Beiträge aus dem WBIF mit laufenden IPA-Mitteln kombiniert, um die Rentabilität der Projekte zu steigern und die Projektvorbereitung sowie künftige Darlehensmöglichkeiten zu straffen. Die EU hat 2010 die Finanzierungslücke von Projekten mit kofinanzierten Investitionen für 12 Projekte überbrückt.

Vor dem Hintergrund der Vorbereitungen auf den nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen nach 2013 bot die IPA-Konferenz 2010 die Gelegenheit, eine Konsultation der beteiligten Akteure über die Zukunft der Heranführungshilfe einzuleiten¹⁶.

Die Konferenz ergab, dass mehr Eigenverantwortung der Empfänger und eine größere Flexibilität des IPA-Instruments die Wirkung und Effizienz der Heranführungshilfe verbessern könnten. Es herrschte Einigkeit darüber, dass Raum für weitere Vereinfachungen oder die Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen besteht. Diese möglichen Verbesserungen werden im Jahr 2011 im Rahmen der Entwicklung einer Folgenabschätzung für ein Erweiterungsinstrument nach 2013 eingehender untersucht. In den Erweiterungsländern sollten, wie in den entsprechenden MIPD vorgesehen, 2011-2013 auch Anstrengungen unternommen werden, um mehr Kohärenz und Komplementarität zwischen der im Rahmen der verschiedenen IPA-Komponenten bereitgestellten Unterstützung zu gewährleisten.

Auf der Konferenz wurde eine Reihe weiterer Bereiche und Aktivitäten zur Verbesserung der Wirksamkeit im derzeitigen Rahmen der IPA-Hilfe ermittelt. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes¹⁷ wurden Vorschläge zur Ausarbeitung des künftigen Heranführungsinstruments unterbreitet – demnach soll das nächste Instrument:

- weiterhin den Schwerpunkt auf Unterstützung legen, die auf die Erfüllung der EU-Beitrittsvoraussetzungen und des Besitzstandes ausgerichtet ist;
- an die Europa-2020-Strategie angepasst werden, eine längerfristige Planung und Programmierung ermöglichen und die Entwicklung eines soliden Bestands an realistischen und bankfähigen Investitionsprojekten fördern;

¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_final_report.pdf.

¹⁷ Die Unterlagen zur Konferenz sind verfügbar auf der Website: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm.

- die Aufnahmefähigkeit für Heranführungsmittel sowie für die Strukturfonds, die nach dem Beitritt zur Verfügung stehen werden, verbessern, und es soll geprüft werden, wie die Lücke zwischen dem Umfang dieser Mittel verringert werden kann;
- die Nachhaltigkeit und kontinuierliche Verbesserung der Verwaltungskapazitäten, u. a. im Bereich der strategischen Planung und Programmierung, steigern;
- einen verstärkten und strategischeren Einsatz von sektorbezogener Budgethilfe und Mehrjahresprogrammen in Betracht ziehen;
- für günstige Bedingungen für Darlehen von internationalen Finanzinstitutionen und die Gewinnung privaten Kapitals sorgen;
- Kriterien für wirksame IPA-Zuschussstrategien entwickeln, mit denen die Komplementarität, Kombination und Hebelwirkung des IPA-Instruments für Förderung, Investitionen und Wissenstransfer durch IFI optimiert werden können;
- innovative Investitionen und verstärkte Partnerschaften insbesondere mit den internationalen Finanzinstitutionen ermöglichen, die die Empfängerländer dabei unterstützen können, an der gemeinsamen Vision von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum teilzunehmen.

2011 wurden die Konsultationen mit den IPA-Empfängern, EU-Mitgliedstaaten, internationalen Finanzinstituten, anderen Gebern und der Zivilgesellschaft über die künftige Heranführungshilfe nach 2013 fortgesetzt.

Am 7. Dezember fand eine „*Fachtagung zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (CBC) zwischen den Ländern des westlichen Balkan im Rahmen von IPA*“ mit 200 Teilnehmern aus dem westlichen Balkan, EU-Mitgliedstaaten und EU-Institutionen statt. Im Rahmen des Treffens wurden die positiven Ergebnisse der CBC-Programme in der Region bestätigt, u. a. im Hinblick auf den Aussöhnungsprozess, eine Bestandsaufnahme der Meilensteine und der Verwirklichung der Ziele im Zeitraum 2007-2010 gemacht sowie die künftigen Aussichten erörtert. Ferner wurde eine Diskussion mit den beteiligten Akteuren über die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von IPA im westlichen Balkan nach 2013 in Gang gesetzt. Die Teilnehmer betonten ihre allgemeine Zufriedenheit mit den CBC-Programmen, insbesondere die positive Wirkung auf die Bevölkerung vor Ort (Wiederaufnahme und Festigung der Kontakte mit benachbarten Gemeinschaften, Durchführung von Projekten, die die Menschen auf beiden Seiten der Grenzen zusammenbringen, Vorbereitung auf die Strukturfonds usw.). Die große Nachfrage auf Seiten der Empfänger sprach für eine Aufstockung der Mittel für die grenzübergreifende Zusammenarbeit. Es herrschte Einigkeit darüber, dass die Durchführungsbestimmungen durch weitere Harmonisierung mit den Bestimmungen der EU-Strukturfonds vereinfacht werden sollten.

3. HÖHEPUNKTE DER DURCHFÜHRUNG UND DES ABSCHLUSSES VON PROGRAMMEN IM JAHR 2010

Durchführungsmodalitäten und –strukturen, Auftragsvergabe und Auszahlungen

In den meisten Empfängerländern wurden gegenüber den Vorjahren klare Fortschritte im Bereich der Auftragsvergabe und der Auszahlung der Hilfe erzielt. Auch bei der Vorbereitung der dezentralen Verwaltung der IPA-Hilfe wurden – mit einigen Unterschieden zwischen den einzelnen Kandidatenländern und den einzelnen potenziellen Beitrittskandidaten – Fortschritte erzielt.

Die Ergebnisse in **Albanien** verbesserten sich 2010 erheblich, so dass sich der seit 2009 zu beobachtende positive Trend fortsetzte. Über 92 Mio. EUR wurden durch Verträge gebunden und bei der Programmierung, den Auszahlungsraten und der Durchführung von Projekten in den Bereichen Infrastruktur und Institutionenaufbau wurden Fortschritte festgestellt. Die Projektdurchführung ist jedoch aufgrund teilweise schwacher Verwaltungskapazitäten in Fachministerien sowie aufgrund bürokratischer Hürden wie fehlende Baugenehmigungen weiterhin schwierig. Im Jahr 2010 unternahm Albanien erneut Anstrengungen, die erforderlichen Strukturen zu schaffen und die für die dezentrale IPA-Mittelverwaltung notwendigen Kapazitäten aufzubauen. Erhebliche Fortschritte gab es insbesondere bei den wichtigsten Strukturen für die Komponenten I und V; die Kommission setzte die Vorbereitungen für die anderen IPA-Komponenten fort. Die albanischen Behörden begannen, einen *strategischen Kohärenzrahmen* für die Komponenten III und IV auszuarbeiten; die Gespräche über das Dokument wurden im Herbst aufgenommen. Auch die Gespräche über den Entwurf des albanischen Programms für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung kamen voran.

Bosnien und Herzegowina konnte bis Ende des Berichtsjahres über 70 Mio. EUR durch Verträge binden, was einer Steigerung von über 100 % im Vergleich zu 2009 entspricht, während die Auszahlungsrate von 83,31 Mio. EUR drei Mal so hoch war wie die von 2009. Im April 2010 ernannte das Land den zuständigen Akkreditierungsbeamten, den nationalen Anweisungsbefugten sowie den nationalen IPA-Koordinator. Vertreter des Gesamtstaates und der Entitäten konnten keine Einigung über die Strukturen zur Unterstützung der dezentralen Durchführung von IPA erzielen und die IPA-Komponenten III, IV und V nicht vorbereiten. Die Kommission setzte verschiedene Verwaltungsansätze ein, um die Hilfe in dem Land wirksam und effizient durchzuführen – der größte Teil der Hilfe wird im Rahmen von gemeinsamer und indirekter zentraler Mittelverwaltung verwaltet.

2010 gab es in **Kroatien** einige Verzögerungen bei der Auftragsvergabe und der Durchführung der Hilfe im Rahmen der Komponenten III und V. Ursache dafür waren Verzögerungen bei der Übertragung von dezentraler Verwaltung, neu eingerichtete Stellen, die zusätzlichen Druck auf das Durchführungssystem ausüben und die Komplexität bestimmter großer Infrastrukturaufträge. Die IPA-Leistungen im Rahmen der Komponenten I und IV waren gut. Mit Unterstützung aus SIGMA und TAIEX 21 wurden 21 Twinning-Projekte im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt. Es gab erhebliche Fortschritte bei der Vorbereitung auf die Akkreditierung für die dezentrale Verwaltung ohne ex-ante-Kontrollen, wie der Rückgang der Ablehnungsrate von bei der EU-Delegation zur ex-ante-Kontrolle eingegangenen Anträgen zeigt. Ferner übernahm das Land die volle Verantwortung für die Zwischenevaluierung der Hilfe im Rahmen von Komponente I, während die Kommission der kroatischen Agentur für regionale Entwicklung im August 2010 die Verwaltung von Programmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit übertrug. 2010 war das erste Jahr der effektiven Durchführung des Programms im Rahmen von Komponente V: Im November 2009 übertrug die Kommission Kroatien für die ersten Maßnahmen Befugnisse zur Verwaltung ohne ex-ante-Kontrollen.

Die **ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien** erzielte weitere Verbesserungen in Bezug auf die Programmierung und erhielt im Dezember 2010 die Akkreditierung für die dezentrale Verwaltung von Hilfe im Rahmen der Komponente I. Mit Mittelbindungen in Höhe von 35 Mio. EUR und dem Abschluss von 88 Verträgen wurde die Durchführung der Programme beschleunigt. Das Land ergriff wesentliche gesetzgeberische Maßnahmen, um die für die Verwaltung von IPA-Mitteln akkreditierten Strukturen zu stärken, und im Rahmen der Komponenten I, IV und V wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Die im November erfolgte Unterzeichnung eines Direktzuschusses für die staatliche Agentur für Beschäftigung bildete einen wichtigen Meilenstein für die direkte Umsetzung des *operativen Programms zur Entwicklung der Humanressourcen*. Es wurde mit der dezentralen Durchführung von drei Maßnahmen im Rahmen der Komponente V begonnen. Die im Rahmen der Komponenten II und III erzielten Fortschritte waren hingegen beschränkter. Dies war insbesondere auf Koordinierungsprobleme zwischen den benachbarten Behörden und die unzureichende Qualität der Pipeline der technischen Projekte zurückzuführen.

Im Juni 2010 begannen die Beitrittsverhandlungen mit **Island**. Im Laufe des Jahres fand eine Reihe von TAIEX-Veranstaltungen statt, und im Herbst wurde mit den Vorbereitungen für das indikative Mehrjahresplanungsdokument (MIPD) 2011-2013 und das Länderprogramm 2011 begonnen. Durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ist Island bereits in höherem Maße an die EU-Gesetzgebung angepasst als die übrigen Beitrittskandidaten, und auch aufgrund des Niveaus seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bildet Island eine Ausnahme unter den Kandidatenländern. Aus diesem Grunde wurde vereinbart, dass das Land ausschließlich im Rahmen der Komponente I, unter Verwaltung der Kommission, IPA-Hilfe bekommen würde. Die isländischen Behörden haben in Bezug auf die IPA-Hilfe große Eigenverantwortung und großes Engagement bewiesen. Der nationale IPA-Koordinator wurde im Laufe des Jahres ernannt und nahm im Außenministerium sein Amt auf.

Zu den wichtigen Meilensteinen im **Kosovo** zählten die erstmalige Genehmigung von Programmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien. In einer Reihe von Bereichen wie regionale Wirtschaftsentwicklung, Energieeffizienz, Justizreform und Aussöhnung wurde mit der Durchführung von Projekten begonnen. Die Durchführung im Kosovo erfolgte ausschließlich unter zentraler Verwaltung durch die Europäische Kommission, da das Kosovo sich erst in einem frühen Stadium der Entwicklung zu einer dezentralen Verwaltung befand. Die lokalen Behörden haben jedoch erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Übernahme von Eigenverantwortung, insbesondere im Bereich der Erstellung der jährlichen Programme, zu erhöhen, und die Kommission hat diesen Prozess unterstützt.

Montenegro hat gegenüber dem Jahr 2009 Fortschritte bei der Durchführung von IPA-Projekten und -Verträgen erzielt. So wurden über 200 Verträge unterzeichnet (gegenüber 66 im Jahr 2009), und 81 Verträge mit einem Gesamtwert von 9 Mio. EUR wurden zu Ende geführt. In Bezug auf die Dezentralisierung der Verwaltung von EU-Mitteln schloss Montenegro im Hinblick auf die Komponenten I und II im Jahr 2010 Stufe 1 ab und trat in Stufe 2 (Defizitbehebung) ein, während das Land in Bezug auf die anderen Komponenten in Stufe 0 verblieb. Fünf IPA-Projekte zielten auf die Vorbereitung der Systeme auf die dezentrale Verwaltung ab. 2010 wurden Fortschritte bei der Stärkung der Kapazitäten des Nationalen Anweisungsbefugten, des Nationalen Fonds, der zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle und des Programmanweisungsbefugten erzielt. In der staatlichen Rechnungsprüfungseinrichtung wurde, vorübergehend bis Ende 2011, eine Rechnungsprüfungsbehörde formal eingerichtet. Nach der Regierungsumbildung Ende 2010

wurden ein neuer nationaler IPA-Koordinator und ein neuer zuständiger Akkreditierungsbeamter ernannt.

In **Serbien** wurden Ende des Jahres Projekte im Wert von 606 Mio. EUR durchgeführt; im Vergleich zur Auftragsvergabe im Jahr 2009 bedeutet dies eine Steigerung um 43 %. In externen Monitoringberichten wurden die laufenden Projekte im Durchschnitt als „gut“ und die Durchführung der Programme 2009 und 2010 als „fristgerecht“ bewertet. 2010 erzielte Serbien Fortschritte auf dem Weg zur dezentralen Verwaltung der IPA-Hilfe und trat in Bezug auf die Komponenten I bis IV in Stufe 2 ein (Defizitbehebung). Mit Unterstützung eines Twinningprojekts begann Serbien mit der Einrichtung der Strukturen, die für die künftige Verwaltung von Mitteln im Rahmen der Komponente V erforderlich sind.

In der **Türkei** setzten sich die Verzögerungen bei der Durchführung fort, aber im Jahr 2010 zahlte die EU in erheblichem Umfang IPA-Mittel an die Türkei aus, was von einer guten Aufnahme der Mittel zeugt. Ferner wurde im Laufe des Jahres eine Reihe wichtiger Projekte abgeschlossen, und die Durchführung von IPA-Projekten in Bereichen wie Bildung, Unternehmertum und soziale Integration begann, deutliche Erfolge zu zeigen. Mit mehreren wichtigen Reformen wurden Programmierung, Verwaltung und Überwachung der EU-Mittel verbessert. Bei der Akkreditierung des Ministeriums für Umwelt und Forstwirtschaft für die Funktionen Ausschreibung, Vergabe und Finanzverwaltung für das operative Umweltprogramm im Rahmen der Komponente III wurden Fortschritte erzielt. Im Rahmen von Komponente V trat im Juli 2010 eine Sektorvereinbarung mit spezifischen Durchführungsbestimmungen in Kraft, die die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Hilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums bildet. Auch im Hinblick auf die Einreichung des Akkreditierungspakets, nach der die Kommission mit den Vorbereitungen für die Übertragung der Verwaltung beginnen kann, wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Bevor eine dezentrale Durchführung als voll funktionsfähig betrachtet werden kann, müssen jedoch noch wesentliche Schwächen bei der personellen Ausstattung und den Verwaltungskapazitäten angegangen werden.

Ein ergebnisorientierter Rahmen

Infolge der Wirtschafts- und Haushaltskrise muss der Schwerpunkt stärker auf die Gewährung von Unterstützung mit klaren und messbaren Zielsetzungen gelegt werden, damit die Ergebnisse verfolgbar werden und aufgezeigt werden kann, dass das Geld der EU-Steuerzahler sinnvoll verwendet wird. Eine bessere Beschreibung der greifbaren Auswirkungen für die Bürger in den westlichen Balkanländern und der Türkei wird auch die Sichtbarkeit der IPA-Hilfe und der zusätzlichen Darlehen und Garantien, die durch die IPA-Hilfe ermöglicht werden, steigern.

Für eine ergebnisorientierte Programmierung sind eine eindeutige Festlegung und Vereinbarung von Zielen und messbaren Indikatoren sowie solide Überwachungsverfahren erforderlich. Aus verschiedenen Bewertungen, Workshops und aus der IPA-Konferenz 2010 ging hervor, dass die Weiterentwicklung der strategie- und ergebnisorientierten Programmierung fortgesetzt werden sollte. Dabei sollten sektorweite Ansätze, der Aufbau von Kapazitäten für die Festlegung spezifischer, messbarer, ausführbarer, realistischer und terminierbarer (SMART) Ziele und Indikatoren sowie die Entwicklung geeigneter Rahmen für die Überwachung, einschließlich der Entwicklung von Ausgangsstatistiken und -daten, wie es bereits bei Programmen der Komponenten III bis V erforderlich ist, im Mittelpunkt stehen. Im Jahr 2010 wurde an diesen Zielen gearbeitet: Die Systeme sind bereits zunehmend

ergebnisorientiert, und dies wird im Jahr 2011 mit gestärkten Monitoring-Vorkehrungen weiter intensiviert werden.

Eine ganze Reihe im Jahr 2010 abgeschlossener Projekte ergaben greifbare Ergebnisse in verschiedenen Sektoren. Dies gilt sowohl für die Kandidatenländer als auch für die potenziellen Beitrittskandidaten. Die Ergebnisse von strukturellen Investitionen sowie von Investitionen in Landwirtschaft und Infrastruktur sind leichter zu messen als Ergebnisse beim Reformprozess oder beim Aufbau von Institutionen. In letzterem Fall ist die Festsetzung messbarer Indikatoren besonders schwierig. Dank einer Reihe von Maßnahmen in den Bereichen technische Hilfe und Twinning, die die Empfänger bei den erforderlichen Anpassungen an den Besitzstand und die Normen der EU unterstützen, konnten jedoch konkrete Ergebnisse erzielt werden.

Beispiele aus Kandidatenländern

In **Kroatien** war die IPA-Hilfe auf die Erweiterungsstrategie abgestimmt und sollte dem verbleibenden Bedarf des Landes im Hinblick auf die Erfüllung der mit einer EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen Rechnung tragen. Im Bereich Übergang und Institutionenaufbau wurde ein Projekt gefördert, mit dem ein wirksamer, auf die EU-Anforderungen abgestimmter Rechtsrahmen entwickelt werden sollte, der das kroatische Parlament bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt unterstützen soll. Dieses Projekt wurde vom kroatischen Parlament und der ungarischen Nationalversammlung unter Beteiligung bestimmter Mitgliedstaaten durchgeführt. SIGMA stellte Input und analytische Unterstützung für eine Reihe von Entwürfen für Gesetzespakete, einschließlich der nationalen Strategie zur Betrugsbekämpfung und des Anti-Korruptionsgesetzes, bereit. Ferner leistete SIGMA einen Beitrag zu einem operativen Programm zur Entwicklung der Verwaltungskapazitäten. Darüber hinaus wurde ein vielseitiges Rauminformationssystem fertig gestellt und der Öffentlichkeit per Internet zugänglich gemacht. Alle Grundbucheintragungen wurden digitalisiert und in einer einzigen Datenbank strukturiert, wodurch der kroatische Immobilienmarkt erheblich effizienter wurde. 2010 wurde im Rahmen eines großen Projekts zur Verbesserung der maritimen Sicherheit ein System zur Überwachung und Verwaltung des Seeverkehrs entwickelt. Es wurden drei operative Zentren und zehn Radargeräte gebaut, die die gesamte Ostadria abdecken und ein höheres Maß an Sicherheit im Seeverkehr und eine verbesserte Verhütung von Meeresverschmutzung gewährleisten sollen. Zu den konkreten Maßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums in Kroatien zählte eine erhebliche Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Exportorientierte KMU erhielten 24 Zuschüsse, mit denen das Exportvolumen, die Wettbewerbsfähigkeit und die Produktivität des privaten Sektors gesteigert werden sollten. 30 Zuschüsse von insgesamt 4 Mrd. EUR wurden im Rahmen verschiedener Programme für die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Kroatien und Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien gewährt, um Projekte in den Bereichen Umweltschutz, natürliches und kulturelles Erbe, wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Zusammenhalt zu finanzieren. Die Verwirklichung der Ziele dieser Erweiterungsstrategie wird sich für die gesamte EU positiv auswirken.

Die **ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien** hat erhebliche Fortschritte bei der Professionalisierung ihrer öffentlichen Verwaltung erzielt. Mehr als 3 000 Mitarbeiter nahmen an Schulungen in Form von Workshops und Studienbesuchen teil. Mit Hilfe von IPA-finanzierten Maßnahmen konnte das Land ein nationales System für die Koordinierung von Schulungsmaßnahmen einrichten und das praktische Know-how von Beamten in vorrangigen Bereichen wie Vergabewesen, Finanzverwaltung und Unregelmäßigkeiten steigern. Damit wurden die Kapazitäten innerhalb der Zentralen Finanzierungs- und Vergabestelle und des

Nationalen Fonds gesteigert. Die Vorbereitungen für die Programme Lebenslanges Lernen und Jugend in Aktion wurden im Jahr 2010 jedoch ausgesetzt, da im Land Unregelmäßigkeiten und schwerwiegende Mängel bei der Finanzverwaltung und dem System zur Kontrolle der Programmdurchführung festgestellt worden waren. Die Konzentration auf institutionelle Reformen, eine verbesserte Verwaltung der öffentlichen Finanzen, den Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Sektor und die Nachhaltigkeit der für einen EU-Beitritt benötigten Verwaltungskapazitäten wird zur Wettbewerbsfähigkeit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beitragen und die wirtschaftliche Erholung stützen. Fortschritte wurden auch bei der Angleichung der inländischen Gesetzgebung in den Bereichen Zoll, Umwelt und Strafverfahren an den Besitzstand der EU erzielt. 2010 wurde eine umfassende Bewertung der Zollgesetzgebung durchgeführt, und es wurde festgestellt, welche Reformen erforderlich sind, um die Anforderungen des Zollkodex der Gemeinschaft und der einschlägigen Vorschriften zu erfüllen. Durch technische Unterstützung beim Entwurf von Gesetzen im Umweltschutzbereich konnten greifbare Ergebnisse erzielt werden. Bei der Annahme von Gesetzen über die Bewirtschaftung von Batterien und Akkumulatoren und den Lärmschutz wurden die EU-Richtlinien in vollem Umfang in nationales Recht umgesetzt. Ein 2009 begonnenes Twinningprojekt trug dazu bei, dass 2010 ein neues Gesetz über Strafverfahren angenommen werden konnte.

Da das Rahmenabkommen zwischen **Island** und der EU noch nicht fertiggestellt war, wurde 2010 nicht mit der Durchführung von Islands erstem IPA-Jahresprogramm begonnen, aber im Laufe des Jahres fanden zur Unterstützung der Beitrittsvorbereitungen TAIEX-Evaluierungsmissionen zu ausgewählten Beitrittskapiteln statt, um festzustellen, was das Land noch tun muss und benötigt, um sich an die EU-Standards anzugleichen. Mit kurzen, gezielten TAIEX-Veranstaltungen für die isländischen Behörden konnte das Bewusstsein für sehr spezifische Aspekte der Anforderungen des Besitzstands geweckt werden, zum Beispiel im Bereich der kurzfristigen Unternehmensstatistiken und Finanzkonten sowie im Bereich der institutionellen Anforderungen für die Verwaltung der Strukturfonds.

In **Montenegro** wurde ein aus IPA-Mitteln finanziertes Infrastrukturprojekt abgeschlossen, das den Bau eines Teilstücks einer großen Straße zur Umgehung der Hauptstadt Podgorica zum Gegenstand hatte. Dies führte zu sofortigen Ergebnissen: Der Verkehrsfluss wurde verbessert, Montenegro wurde besser in das Tourismusnetz eingebunden, die nationalen Maßnahmen für die Sicherheit im Straßenverkehr wurden an die EU-Standards angeglichen, und so wurde ein Beitrag zu einem größeren Wirtschaftswachstum geleistet. Auf dem Gebiet Justiz, Freiheit und Sicherheit wurden Twinningprojekte zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beteiligten Stellen abgeschlossen, und es wurden ein Überwachungssystem zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und eine Datenbank für den Kampf gegen die Geldwäsche eingerichtet. Über 2100 Flüchtlinge und Binnenvertriebene erhielten durch ein Zuschussprogramm für den Wohnungsbau, Programme zur Schaffung von Einkommensmöglichkeiten und spezielle Schulungsmaßnahmen praktische Unterstützung. Dies trug zur Zielsetzung der nationalen Strategie bei, für die Probleme dieser anfälligen Gruppen nachhaltige Lösungen zu finden. Die IPA-Unterstützung führte auch zur Annahme einer Reihe von Gesetzen und einschlägigen Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten in vorrangigen Bereichen wie Bildung, Jugendstrafrecht, Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung. Montenegros Anstrengungen, an umfassenderen bildungspolitischen Entwicklungen in Europa teilzunehmen, wurden durch die Annahme eines neuen nationalen Qualifikationsrahmens unterstützt. Der Rahmen für eine effiziente Umsetzung der Ziele der Jugendstrafrechtspolitik wurden durch die Erarbeitung einer neuen Gesetzgebung für den

Schutz der Jugendrechte und den Aufbau der Kapazitäten der mit dem Jugendstrafrecht befassten Mitarbeiter gestärkt. Dank technischer Unterstützung bei der Vorbereitung einschlägiger Rechtsvorschriften und eines Aktionsplans für Energie und Energieeffizienz kann Montenegro seinen Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Energiegemeinschaft nachkommen. Über 780 Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung wurden im Bereich des öffentlichen Vergabewesens geschult, und ein neues einschlägiges Gesetz wurde entworfen. Die Aussichten für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung wurden durch ein auf die Stärkung der Regulierungs- und Aufsichtskapazitäten der Finanzaufsichtsbehörden abzielendes Twinning-Projekt verbessert. Wenngleich die an der Erarbeitung von IPA-Projekten beteiligten Endbegünstigten mehr Eigenverantwortung übernahmen, wurden die Durchführungs- und Aufnahmekapazitäten zuweilen durch die geringe Größe und die Schwäche der öffentlichen Verwaltung sowie durch eine unzureichende personelle Ausstattung beeinträchtigt.

In der **Türkei** konnten mit der EU-Hilfe greifbare Ergebnisse in mehreren Bereichen erzielt werden, die in der Erweiterungsstrategie und den Fortschrittsberichten als vorrangig bezeichnet werden, insbesondere in den Bereichen grundlegende Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter und soziale Eingliederung. 2 Mio. EUR wurden für die Unterstützung lokaler Zentren für Frauen bereitgestellt, die zu einem Abbau der Ungleichbehandlung der Geschlechter und zu einer Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Stellung der Frauen in den am wenigsten entwickelten Regionen der Türkei beitragen sollen. Die Kohäsion der Zivilgesellschaft wurde im Rahmen des Projekts „*Zivilgesellschaftlicher Dialog EU-Türkei –Kultureller Brückenschlag*“ angegangen. Kunst- und Kulturveranstaltungen in 18 Ländern förderten den kulturellen Austausch und trugen zum Abbau von Vorurteilen türkischer wie europäischer Bürger bei. Dieses Ziel wurde auch mit der Fortsetzung des Jean-Monnet-Stipendienprogramms verfolgt: Dieses 1989 in der Türkei eingeführte Programm bot jungen Türken die Gelegenheit, ein Postgraduiertenstudium in der EU zu absolvieren und versetzte über 1100 Beamte, Hochschulabsolventen und Beschäftigte des privaten Sektors in die Lage, neue Kenntnisse und Fähigkeiten im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt zu erwerben. Ein umfangreiches Projekt zur Stützung des Arbeitsmarktes lief im April 2010 aus. Dieses Projekt half 11 000 arbeitslosen Frauen und Jugendlichen aus 25 Städten, durch das Angebot von Berufsausbildungsmöglichkeiten und hochwertigen Beratungsdiensten einen Arbeitsplatz zu finden. Ferner wurden kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Rahmen der Programme I und II zur Darlehensvergabe an kleine Unternehmen (SELP) langfristige Investitionshilfen gewährt, um die Voraussetzungen für nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. KMU machen 99 % aller Unternehmen in der Türkei aus und bilden das Rückgrat der Wirtschaft, haben aber Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten. Nach den von den weiterverleihenden Banken bereitgestellten statistischen Daten wurden bis Ende 2010 in 49 türkischen Provinzen 11 291 neue Arbeitsplätze geschaffen und 34 346 Arbeitsplätze gesichert. SELP wird bis 2012 Investitionen und Beschäftigung durch Bereitstellung von Darlehen und Betriebskapital weiterhin massiv unterstützen.

Beispiele zu den potenziellen Beitrittskandidaten

Im Jahr 2010 wurden in **Albanien** im Rahmen von CARDS 80 Verträge abgeschlossen. In einer Reihe prioritärer Bereiche, u. a. Justiz, Inneres und Schutz der Grundrechte, wurden konkrete Ergebnisse erzielt. Ein Projekt zur Unterstützung der Reform des öffentlichen Dienstes führte zur Erarbeitung mehrerer Gesetzesentwürfe zur Modernisierung des Rechtsrahmens und einer Verordnung des Premierministers zur Verwaltung der Beamten in den Fachministerien und im Ministerrat. Dies bildete die Grundlage für die Festlegung klarer

Regeln, die Änderung von Verfahren und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten der albanischen Abteilung für öffentliche Verwaltung. Im Rahmen eines Projekts zur Vorbereitung der albanischen Behörden auf eine dezentrale Verwaltung von EU-Mitteln wurden erhebliche Fortschritte beim Aufbau von operativen Strukturen und Verwaltungskontrollsystemen erzielt. Im Bereich der Wahrung der Grundrechte konnten durch die Erstellung von Wählerlisten auf der Grundlage des neuen nationalen Anschriftenregisters und des nationalen Personenstandsregisters positive Ergebnisse erzielt werden. Die Reform der albanischen Staatspolizei wurde durch Polizeiexperten aus verschiedenen Mitgliedstaaten unterstützt. Die Experten trugen dazu bei, das Verständnis und die Kapazitäten für die Behandlung von Strafgefangenen und festgenommenen Personen nach EU-Standards zu verbessern. Durch Unterstützung der Umsetzung der Nationalen Umweltstrategie erzielte Albanien Fortschritte bei der ordnungsgemäßen Umsetzung des Besitzstands im Umweltbereich. Dies kommt Albanien und seinen Nachbarn im westlichen Balkan zugute und ist auch für die EU-Bürger von Vorteil, weil potenzielle Umweltkatastrophen, die sich auf die benachbarten EU-Staaten auswirken, besser eingedämmt und die Risiken minimiert werden können.

2010 wurden nahezu alle CARDS-Programme in **Bosnien und Herzegowina** abgeschlossen. Die IPA-Hilfe wurde fortgesetzt, wobei der Schwerpunkt auf der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Erholung von der globalen Wirtschaftskrise lag. Auf kommunaler Ebene wurde ein Projekt zur Stärkung der Transparenz zwischen den örtlichen Behörden und den zivilgesellschaftlichen Organisationen erfolgreich durchgeführt. Es wurden transparente Mechanismen für die Auszahlung kommunaler Mittel an zivilgesellschaftliche Organisationen eingerichtet, und die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde gestärkt. 67 Teilprojekte wurden durchgeführt, wobei der Schwerpunkt auf Armutsminderung, sozialer Eingliederung, Gleichstellung der Geschlechter, Menschenrechten, Umwelt und Verbesserung der Lage von Minderheiten und besonders benachteiligten Gruppen lag. Der Europarat führte ein gemeinsames Projekt für eine effiziente Gefängnisverwaltung durch. Mehr als 420 Gefängnismitarbeiter wurden in der Gestaltung der Haftbedingungen von Gefängnisinsassen nach EU-Standards ausgebildet, 12 Mitarbeiter wurden zu Ausbildern ausgebildet, einschlägige Rechtsrahmen wurden angenommen, und die Zusammenarbeit zwischen Gefängnispersonal und Ministerialbeamten wurde gestärkt, was angesichts der verwaltungstechnischen und politischen Fragmentierung ein großer Vorteil ist. Die Zentralbank erhielt technische Unterstützung im Hinblick auf die Erfüllung der EU-Zentralbankstandards. Die im Rahmen des Projekts empfohlenen IT-Kommunikationslösungen versetzten die Zentralbank in die Lage, die Aufbereitung statistischer Daten und Informationen für die Entscheidungsträger und die wirtschaftliche Analyse zur finanzpolitischen Stabilität zu verbessern.

Der Schutz von Minderheiten und besonders anfälligen Gruppen ist für das **Kosovo** ein wichtiges und dringliches Anliegen. Dank mit IPA-Mitteln finanzierter Projekte konnten 2010 in diesem Bereich Fortschritte erzielt werden. Das Roma-Lager in Cesmin Lug wurde geschlossen, und 130 Minderheiten angehörende Flüchtlingsfamilien konnten mit einem umfassenden Paket aus Hilfe und Berufsausbildung, mit dem ihre Neuansiedlung und Wiedereingliederung gewährleistet werden sollten, in das Kosovo zurückkehren. Im Bereich der Justiz wurde die Eignung aller Anwärter auf endgültige Ernennungen zu Richtern und Staatsanwälten im Rahmen eines Projekts zur Beurteilung und Neuernennung von Richtern und Staatsanwälten geprüft; dank dieses Projekts konnten in vielen wichtigen Positionen gut qualifizierte Mitarbeiter ernannt werden. In 60 % der Fälle wurden neue Mitarbeiter ernannt,

was zu einer erheblichen Verjüngung der Justiz- und Strafverfolgungsdienste des Kosovo führte. Im Rahmen der Unterstützung für die Grenzpolizei erhielten mehr als 750 Polizeibeamte maßgeschneiderte Schulungen, um ihre Fähigkeit zu verbessern, illegale Grenzüberschreitungen und Schmuggel zu verhindern, ihre Koordinierung mit den Nachbarstaaten zu verbessern und sich den EU-Standards für Rechtsstaatlichkeit anzunähern. Ein Pilotprojekt im Bereich Energieeffizienz – eine besonders wichtige Priorität der EU-Strategie für den gesamten Westbalkan – trug zur Verringerung von Energienutzung und -nachfrage bei. Im Anschluss an die Schaffung eines Rechtsrahmens und die Erstellung eines nationalen Plans zur Energieeffizienz wurde die Umsetzung des Plans mit IPA-Mitteln unterstützt. Mit Demonstrationsprojekten in Schulen und Krankenhäusern wurde die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert. Die lokalen Behörden erhielten Unterstützung, um ihre Kapazitäten für die Schätzung der Energieausgaben und die Durchführung von Energieauditverfahren zu verbessern. Durch das Vorhandensein eines rechtlichen und regulatorischen Rahmens zeigten die internationalen Finanzinstitutionen verstärkte Bereitschaft, für den privaten und öffentlichen Sektor Mittel für Investitionen im Bereich der Energieeffizienz bereitzustellen. So gewährte die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung kleine Darlehen zur Förderung der Energieeffizienz von KMU.

Serbien erzielte gute Ergebnisse im Bereich des Schutzes von Menschen, die Minderheiten oder besonders benachteiligten Gruppen angehören. Ein Förderprojekt für Flüchtlinge und Binnenvertriebene bot Unterkunft und Unterstützung für einkommensschaffende Maßnahmen und verbesserte damit die Lebensqualität von rund 600 benachteiligten Familien. Auch die öffentliche Agentur für die Zulassung von Einrichtungen des Gesundheitswesens wurde mit IPA-Mitteln unterstützt, um ein sichereres, ausgewogeneres und hochleistungsorientiertes Gesundheitssystem zu schaffen, das mit den EU-Systemen im Einklang steht. Die regionale Infrastruktur wurde durch Infrastrukturprojekte in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Behandlung fester Abfälle gefördert. Ein Projekt für den Bau der neuen Žeželj-Brücke in Novi Sad mit der dazugehörigen Anschlussinfrastruktur wird sich auch auf die benachbarten Staaten und Europa insgesamt positiv auswirken, da Novi Sad auf dem internationalen „Korridor X“ liegt, der Mittel- und Südeuropa miteinander verbindet. Zu den spezifischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Erfüllung der Anforderungen des Besitzstands zählte die volle Angleichung Serbiens an die EU-Gesetzgebung im Bereich des Schutzes der Luftqualität, die den Weg für die Vorbereitung auf die Erstellung von Plänen zur Luftreinhaltung auf kommunaler Ebene ebnet. Vom ganzen Land wurden digitale Orthofotokarten angefertigt, und es fand eine erste nationale Kampagne zur Immunisierung von Füchsen gegen Tollwut statt, die zum allgemeinen Ziel der EU beitrug, Tollwut und Schweinepest in den Westbalkanstaaten auszurotten.

4. WEITERE LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Im Jahr 2010 schloss die Kommission eine Reihe wichtiger Bewertungen im Zusammenhang mit der Heranführungshilfe ab¹⁸:

- eine Halbzeit-Metabewertung von IPA

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm.

- eine Bewertung der Beteiligung der Akteure an der Programmierung und Durchführung der Heranführungshilfe für die Türkei
- eine Bewertung der relativen Kosten und des relativen Nutzens von Twinning und technischer Hilfe
- eine Zwischenbewertung der grenzüberschreitenden Programme zwischen den Kandidatenländern und den potenziellen Beitrittskandidaten

IPA-Metabewertung

Die IPA-Metabewertung konzentrierte sich hauptsächlich auf den strategischen IPA-Rahmen (die MIPD) und das Programmierungskonzept, insbesondere im Rahmen von Komponente I. Bewertet wurden die Art der Planung und Programmierung der Hilfe sowie ihre Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Wirkung und Nachhaltigkeit.

Die Bewertung ergab, dass die MIPD Ausrichtung und Schwerpunkt der Programmierung aller IPA-Komponenten vorgaben und gegenüber den entsprechenden Dokumenten der bisherigen Programmierung der Heranführungshilfe eine Verbesserung darstellten. Die Geber, die den IPA-Empfängern Mittel zur Verfügung stellen, bestätigten die Führungsrolle der EU und legten die MIPD in verschiedenem Maße bei der Ausrichtung ihrer eigenen Programmierung zugrunde. Der Bewertung zufolge sind die Mechanismen für die Koordinierung und Harmonisierung der Hilfe gut eingeführt. Der finanzielle Bedarf der Empfängerländer übertraf die verfügbaren IPA-Mittel (und die Mittel anderer Geber) deutlich; dies gilt insbesondere für den Infrastrukturbereich. Daher besteht eine wichtige Herausforderung in Bezug auf die IPA-Hilfe darin, eine effiziente Verwendung aller Finanzhilfeströme der Geber zu erreichen und eine Hebelwirkung für andere Finanzierungsquellen zu erzielen. Die Bewertung enthält Beispiele für einen erfolgreichen Einsatz der IPA-Hilfe für die Mobilisierung finanzieller Mittel von anderen Gebern/internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere im Bereich der Infrastrukturprojekte.

Im ersten IPA-Jahr (2007) wurden bestimmte Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit festgestellt, die sich auf die fristgerechte Durchführung bezogen, aber die Geschwindigkeit der Auftragsvergabe und der Durchführung hat seither zugenommen. Sowohl bei den MIPD als auch bei den Programmierungsdokumenten auf niedrigerer Ebene (jährliche Länderprogramme und Projektbogen) hat sich die Qualität der Ziele und Indikatoren im Zeitraum 2007-2009 verbessert. Die Projekte wurden im Allgemeinen als relevant bezeichnet. Im Hinblick auf die sofort messbaren Resultate der IPA-Hilfe, z. B. die Zahl der geschulten Personen, wurden die angestrebten Ergebnisse insgesamt erreicht. Die Ergebnisse im Hinblick auf die Auswirkungen, d. h. auf die Vorteile, die sich aus der Schulung ergeben werden, waren jedoch weniger deutlich. Am effizientesten war die IPA-Hilfe in mit dem Besitzstand verbundenen Bereichen, aber bestimmte horizontale Bereiche, wie die Reform der öffentlichen Verwaltung, erwiesen sich als besondere Herausforderung.

Weitere Verbesserungen wurden empfohlen; so sollen die Empfängerländer zum Beispiel beim gesamten Projektvorbereitungs- und -auswahlprozess eine stärkere Rolle spielen. Von entscheidender Bedeutung für die Erzielung von Wirkung und Nachhaltigkeit waren die Eigenverantwortung der Empfänger für die Reformagenda und die Kapazitäten ihrer Verwaltungen. Vor diesem Hintergrund berichteten die Bewerter über bestimmte Risiken in

Bezug auf Wirkung und Nachhaltigkeit, die mit einer angemessenen personellen Ausstattung und dem Halten qualifizierter Mitarbeiter zusammenhängen.

Durch die Konzentration der Hilfe auf eine geringere Zahl von Sektoren könnten die Effizienz und die künftige Wirkung der Hilfe gesteigert werden. Die Annahme eines mehrjährigen/sektorbasierten Ansatzes im Rahmen von Komponente I (wie bereits bei anderen IPA-Komponenten der Fall) dürfte die Prioritätensetzung und die Planung der zeitlichen Abfolge der Hilfe sowie die Geberkoordinierung erleichtern und die Eigenverantwortung der Empfänger für die Hilfe steigern. Empfohlen wurde die allmähliche Einführung eines sektorbasierten Ansatzes, der den administrativen Kapazitäten der Empfänger für die Durchführung Rechnung trägt.

Bewertung der Beteiligung der Akteure an der Programmierung und Durchführung der Heranführungshilfe für die Türkei

Im Rahmen dieser Bewertung wurde die Beteiligung der Akteure an der Programmierung und Durchführung der IPA-Komponente I geprüft. Sie enthält Empfehlungen, wie diese Beteiligung gestärkt werden könnte, um die Wirkung der Finanzhilfe zu verbessern.

Die Beteiligung der Akteure wurde allgemein als Grundsatz akzeptiert, und das Interesse an der Stärkung und Ausweitung der Beteiligung der Akteure an der Programmierung nahm zu. Die Entwicklungspartner und EU-Organisationen setzten sich zusammen aus an der Programmierung und Durchführung der IPA-Hilfe beteiligten Akteuren (13 %), Regierungsstellen (46 %) und zivilgesellschaftlichen Organisationen (41 %). Die externen Akteure waren an Informationsaustausch und Konsultationsverfahren beteiligt, aber weniger als Partner oder am Entscheidungsprozess Beteiligte. Dies führte dazu, dass ihre Übernahme von Eigenverantwortung und ihr Engagement begrenzt blieben.

Aus der Bewertung ging hervor, dass die Entwicklung von Sektorstrategien für die Stärkung der effektiven Beteiligung der Akteure wichtig war, dass aber eine längerfristige Perspektive notwendig war. Die Erarbeitung und Änderung der MIPD hatten nur beschränkten Raum für eine umfassendere Beteiligung der Akteure geboten. Trotz der an die Entwicklungspartner und die zivilgesellschaftlichen Organisationen gerichteten Aufforderung, zu den MIPD-Entwürfen schriftlich Stellung zu nehmen, ergab sich im Zeitraum 2007-2009 kein echter Dialog. Die Erarbeitung des jährlichen Länderprogramms im Rahmen von Komponente I erwies sich als die größte Hürde für die Beteiligung der Akteure, und der von externen Akteuren geleistete Beitrag war in dieser Phase beschränkt. Unter den verschiedenen Mechanismen der Hilfgewährung boten die Zuschusssysteme das größte Potenzial für eine Beteiligung der Akteure, zum Beispiel der Endbegünstigten.

In der Bewertung wurde empfohlen, dass die Beurteilung der Akteure fest in die Erarbeitung von Sektorstrategien integriert werden sollte. Dies würde dazu beitragen, die relevanten Akteure in einem bestimmten Bereich, ihre Kapazitäten und ihren möglichen Beitrag zur Erzielung der langfristigen strategischen Ziele zu ermitteln. Die für die Koordinierung der Finanzhilfe zuständigen Empfängereinrichtungen müssten in erheblichem Maße Eigenverantwortung übernehmen, um in Bezug auf die gesamte Empfängerverwaltung einschlägige operative Unterstützung und Orientierung zu gewährleisten.

Bewertung der relativen Kosten und des relativen Nutzens von Twinning und technischer Hilfe

Im Rahmen dieser Bewertung wurden zwei Instrumente verglichen, die bei der Durchführung von IPA-Programmen zum Einsatz kommen: Twinning und technische Hilfe (TH). Untersucht wurden die Zeiträume IPA 2007–2008, PHARE 2005–2006, CARDS 2005–2006 und das Heranführungsinstrument für die Türkei 2005–2006.

Der Bewertung zufolge beruhte die Entscheidung für TH oder Twinning in der Praxis auf drei Kriterien: Art der Aufgabenstellung (Twinning insbesondere in Bereichen, die mit dem Besitzstand zusammenhängen), Reife der Empfängereinrichtung und Kapazitäten der Empfängerorganisation. Die EU-Delegationen, die GD Erweiterung und der nationale IPA-Koordinator entschieden schließlich im Rahmen eines Dialogs über die endgültige Wahl des Instruments. Im Allgemeinen verfügten die Empfänger über die erforderlichen Informationen, um in Kenntnis der Sachlage ein Instrument zu wählen, aber mehrere Begünstigte gaben an, dass sie noch Schwierigkeiten hätten, eine sinnvolle Entscheidung zwischen Twinning und TH zu treffen. Im Rahmen dieser Bewertung wurde eine Reihe von Kriterien vorgeschlagen, die bei der Entscheidung helfen sollen, ob Twinning oder TH zum Einsatz kommen soll.

Die TH-Projekte übertrafen die Twinning-Projekte sowohl in Bezug auf die Anzahl als auch in Bezug auf die Mittelausstattung der Projekte (rund vier Mal höher) erheblich, aber der Anteil der Twinning-Projekte nahm mit der Zeit zu und war bei den Kandidatenländern höher als bei den potenziellen Beitrittskandidaten. Im Hinblick auf die positiven Auswirkungen der Twinning- bzw. der TH-Projekte wurde kein wesentlicher Unterschied festgestellt. Twinning-Projekten wurde jedoch vielfach der Vorzug gegeben, da sie greifbare Vorteile bieten, zu denen nicht zuletzt der Aufbau einer dauerhaften Beziehung mit einer vergleichbaren Organisation in einem EU-Mitgliedstaat sowie eine Änderung der Arbeitskultur zählen. Auf der Grundlage der Einheitskosten erwies sich Twinning als um 23 % kostengünstiger als TH. Die Empfänger empfanden TH jedoch als ein flexibleres und leichter zu kontrollierendes Instrument.

Der Bewertung zufolge wurde Twinning zwar von allen Akteuren sehr geschätzt, aber es wurden dennoch zwei Probleme hinsichtlich der Funktionsweise des Instruments festgestellt: der lange Zeitraum, der häufig zwischen der Defizitanalyse und der Durchführung des Projekts liegt, und die mangelnde Flexibilität bestimmter Durchführungsverfahren. Eine gewisse Flexibilität würde nämlich dazu beitragen, die Hilfe auf die Lage vor Ort abzustimmen.

Zwischenbewertung der Programme zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit (CBC) zwischen den Kandidatenländern und den potenziellen Beitrittskandidaten

Der erste Bericht im Rahmen dieser Bewertung konzentrierte sich auf die Programmierung sowie auf die Steuerungsstrukturen und -verfahren. Der zweite Teil der Bewertung, der sich vorrangig mit der Programmdurchführung befassen wird, soll 2011 abgeschlossen werden.

Dem Bericht zufolge waren die Bewertung des Bedarfs, die Strategie und die Ziele der CBC-Programme im Allgemeinen kohärent. Die künftige Wirkung der Programme könnte jedoch dadurch verbessert werden, dass die Akteure besser über die Rolle der grenzübergreifenden Zusammenarbeit als Vorläufer der Strukturfonds informiert werden und gewährleistet wird, dass die lokalen und regionalen Verwaltungen in den gemeinsamen Begleitausschüssen als Vollmitglieder vertreten sind.

Die Akteure schienen den Eindruck zu haben, dass CBC-Programme sich auf die nachbarschaftlichen Beziehungen positiv auswirken und die Wiederanknüpfung an vor dem

Konflikt bestehende Kontakte ermöglichen. Das Zuschussvergabeverfahren war im Allgemeinen gut dokumentiert, und die große Zahl der eingereichten Zuschussanträge zeugte von einem eindeutigen Interesse an den Programmen. Die thematischen und Querschnittsfragen wurden jedoch nicht immer angemessen behandelt, und die Verfahren wurden als umständlich und zeitraubend empfunden.

Der Bericht enthält die Empfehlung, dass die sozioökonomische Analyse durch eine aktualisierte statistische Grundlage, eine bessere Erklärung der verwendeten Kriterien sowie eine bessere Ausrichtung auf die statistischen Bereiche verbessert werden sollte. Ferner wird empfohlen, dass die endgültigen Programmentwürfe in Zukunft zwecks umfassender öffentlicher Konsultation (im Internet oder auf andere Weise) veröffentlicht werden sollen. Schließlich wurde ausgeführt, dass das Antragspaket und das Bewertungsverfahren gestrafft und vereinfacht werden sollten.

5. SCHLUSSEFOLGERUNGEN: RÜCKBLICK UND ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN: HERANFÜHRUNGSHILFE NACH 2013

2010 war ein gutes Jahr für IPA, in dem stetige Verbesserungen in Bezug auf die strategische Ausrichtung und die Ergebnisse erzielt wurden. Der vorliegende Bericht zeigt, wie die Heranführungshilfe zum Aufbau stabiler Institutionen, zur Stärkung von demokratischen Prozessen und Rechtsstaatlichkeit sowie zur Achtung der Menschenrechte und zur Achtung und zum Schutz von Minderheiten beigetragen hat. Die IPA-Hilfe trug dazu bei, die Bedingungen für besser funktionierende Marktwirtschaften zu schaffen und ermöglichte in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Förderung der Ausbildung von besser qualifizierten, leichter zu beschäftigenden Arbeitskräften. Sie förderte die regionale Kooperation, trug zu nachhaltiger Entwicklung und integrativem Wachstum bei und stärkte das Bewusstsein für das wichtige Problem der Klimaänderung. Ferner wurden die Kandidatenländer besser auf die Übernahme der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen vorbereitet, insbesondere auf den künftigen Einsatz von Strategien und Mitteln in den Bereichen strukturelle und ländliche Entwicklung. IPA förderte nicht nur den Aufbau sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Infrastrukturen und einer wettbewerbsfähigen landwirtschaftlichen Produktion sowie einer sicheren und hygienischen Nahrungsmittelproduktion, sondern setzte auch den Aufbau effizienter und wirksamer Strukturen und Systeme für den Einsatz der nach dem Beitritt bereitgestellten Mittel mit Erfolg fort.

Die durch die Heranführungshilfe bewirkte engere Partnerschaft mit dem westlichen Balkan und der Türkei bietet auch für die EU-Mitgliedstaaten Vorteile, wie etwa eine Verbesserung der Sicherheit der Energieversorgung, die Einfuhr von Lebensmitteln, die den Hygiene- und Sicherheitsvorschriften entsprechen, eine verstärkte Sicherheit an den Außengrenzen der EU und bessere Aussichten für die Bewältigung globaler Herausforderungen wie der Bekämpfung von Klimaänderung und Verschmutzung.

Durch den Erweiterungsprozess erhält die EU die Möglichkeit, umfassende strategische Maßnahmen einzuleiten. In diesem Zusammenhang hat die Erweiterungspolitik im Hinblick auf die Gewährleistung der Kohärenz der Politiken begonnen, sich an die Europa-2020-Strategie anzulehnen. So bringt sie Vorteile für die EU, und die Kandidatenländer und potenziellen Beitrittskandidaten können strategische Ziele in den Bereichen wirtschaftliche Erholung und nachhaltiges Wachstum verwirklichen.

Die Aufnahme des sektorbasierten Ansatzes in die MIPD 2011-2013 wird zu einer Verringerung der Zahl der Maßnahmenbereiche in allen Erweiterungsländern führen und eine bessere Festlegung von Prioritäten sowie eine verstärkte Konzentration auf die Erzielung von Ergebnissen ermöglichen. Sie unterstützte die Empfängerländer auch dabei, sich stärker auf die Durchführbarkeit, die Komplementarität und die Kohärenz der aus IPA-Mitteln finanzierten Maßnahmen mit den nationalen Sektorplänen und –strategien sowie auf die Förderung dieser Pläne durch andere Geber zu konzentrieren. Im Jahr 2011 und auch in den folgenden Jahren müssen weitere Schritte unternommen werden, um eine stärkere Übernahme von Eigenverantwortung auf Landesebene zu gewährleisten und um den Bedarf der Empfängerländer an einem Aufbau von Kapazitäten genau zu ermitteln und anzugehen, damit die erwarteten Vorteile des sektorbasierten Ansatzes in vollem Umfang verwirklicht werden können. In Bezug auf die Bereiche, in denen die Region mit dem Wandel unterliegenden globalen Herausforderungen konfrontiert ist, wie etwa der Klimaänderung, wird im MIPD 2011-2013 anerkannt, dass die Anstrengungen auf nationaler und regionaler Ebene intensiviert werden müssen, um die Länder darauf vorzubereiten, die Auswirkungen der Klimaänderung abzumildern und sich daran anzupassen. Die Kommission wird versuchen, nach Möglichkeit die Prinzipien Partnerausrichtung, Arbeitsteilung und Ergebnisorientierung anzuwenden.

Die EU hat ferner geprüft, wie intensivere Partnerschaften zwischen ihr und den europäischen und internationalen Finanzinstitutionen dazu beitragen könnten, den Bedürfnissen der Empfänger durch verstärkte Partnerschaften und neue Finanzierungsmechanismen wie Mischformen der Finanzierung gerecht zu werden.

2010 übernahmen die IPA-Empfänger mehr Eigenverantwortung: Sie zeigten ein verstärktes Engagement im Bereich der Geberkoordinierung und führten zur Vorbereitung der IPA-Konferenz 2010 eine eigene Bewertung ihres Bedarfs im Hinblick auf den EU-Beitritt und die Erzielung umfassender Entwicklungsziele, makroökonomischer Stabilität und eines nachhaltigen Wachstums durch. Ferner spielten die Empfänger, insbesondere die nationalen IPA-Koordinatoren und die für die europäische Integration zuständigen Behörden eine wichtige Rolle bei der Unterstützung und Entwicklung von Ansätzen zur Verbesserung der Leistungsmessung und zur Information der Bürger über die Auswirkungen der IPA-Mittel.

Die klare Perspektive einer späteren EU-Mitgliedschaft ist nach wie vor die stärkste Antriebskraft für Reformen und gesellschaftlichen Wandel in den Erweiterungsländern. Der wirksame und gezielte Einsatz von IPA-Mitteln sowie die Fähigkeit des Instruments, Mittel der internationalen Finanzinstitutionen zu mobilisieren, dürfte zur Beschleunigung von Fortschritten im Erweiterungsprozess beitragen.

Schließlich begann im Jahr 2010 eine öffentliche Konsultation darüber, wie das IPA-Instrument im Rahmen des nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmens weiter verbessert werden kann, um den größtmöglichen Nutzen im Hinblick auf die Verwirklichung von Fortschritten im westlichen Balkan, in der Türkei und in Island zu erzielen; dies wird sich auch auf die EU und ihre Mitgliedstaaten positiv auswirken.