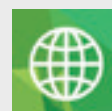


Sonderbericht

Heranführungshilfe der EU für Serbien



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-9207-010-6
doi:10.2865/5920

© Europäische Union, 2014
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

Sonderbericht

Heranführungshilfe der EU für Serbien

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Ziffer

Abkürzungen

I–VII **Zusammenfassung**

1–6 **Einleitung**

1–4 **Hintergrund**

5–6 **Heranführungshilfe der EU für Serbien**

7–8 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

9–71 **Bemerkungen**

9–48 **Erster Teil – Die Verwaltung von IPA-Projekten durch die Kommission**

9–22 Die Finanzierungsbeschlüsse wurden aus maßgeblichen Strategien abgeleitet

23–38 Die Kommission hat begonnen, Mängel in der Projektkonzeption auszuräumen, die zu Verzögerungen bei der Durchführung beigetragen haben

39–48 Die IPA-Projekte haben die geplanten Outputs im Allgemeinen erbracht, doch die über die Outputs hinausgehenden Ergebnisse sind womöglich nicht nachhaltig

49–71 **Zweiter Teil – Die Verwaltung der nichtfinanziellen Hilfe zur Unterstützung der Governance durch die Kommission**

49–63 Die Kommission hat im Rahmen ihres Dialogs mit Serbien Fragen der Governance ausführlich behandelt, was zunehmend positive Auswirkungen hatte

64–71 Bei der Genehmigung des serbischen Systems zur Verwaltung von EU-Mitteln hat die Kommission das öffentliche Finanzmanagement Serbiens nicht in vollem Umfang berücksichtigt

72–81 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

72–79 **Schlussfolgerungen**

80–81 **Empfehlungen**

Anhang I – Liste der geprüften IPA-Projekte

Anhang II – Liste der IPA-Projekte, die geprüft wurden, um die Einbeziehung der Bereiche Governance und Korruptionsbekämpfung als Querschnittsthemen zu untersuchen

Antworten der Kommission

CSO: *Civil Society Organisation* (Organisation der Zivilgesellschaft)

DIS: *Decentralised Implementation System* (Dezentrales Durchführungssystem)

EP: Europäisches Parlament

EPD: *Enhanced Permanent Dialogue* (Verstärkter Ständiger Dialog)

IA: Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen

IPA: *Instrument for Pre-Accession* (Instrument für Heranführungshilfe)

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

MIFF: *Multi-Annual Indicative Financial Framework* (Indikativer Mehrjahresfinanzrahmen)

MIPD: *Multi-Annual Indicative Planning Documents* (Indikative Mehrjahresplanungsdokumente)

NAD: *Needs Assessment Document* (Bedarfsbewertungsdokument)

NIPAC: *National IPA Coordinator* (Nationaler IPA-Koordinator)

PAR: *Public Administration Reform* (Reform der öffentlichen Verwaltung)

PEFA: *Public Expenditure and Financial Accountability* (Öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht)

PFM: *Public finance management* (Öffentliches Finanzmanagement)

ROM: *Result-oriented Monitoring* (Ergebnisorientiertes Monitoring)

SAA: Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

SAP: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

SEIO: *Serbian European Integration Office* (Serbisches Amt für Europäische Integration)

SIGMA: *Support for Improvement in Governance and Management* (Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems)

I

Seit 2007 beläuft sich die finanzielle Unterstützung der EU für Serbien im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) auf rund 170 Millionen Euro jährlich. Ein Viertel aller IPA-Mittel ist in den Bereich der Governance geflossen, der laut Kommission die größten Herausforderungen für Serbien birgt. Die EU ergänzt die IPA-Finanzierung durch eine Reihe von nichtfinanziellen Mitteln, um Serbien bei seiner Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft zu unterstützen.

II

Ziel der Prüfung war es, zu beurteilen, ob die Kommission die Heranführungshilfe für Serbien wirksam verwaltet, und dabei insbesondere ihre Unterstützung für den Schlüsselbereich der Governance eingehender zu bewerten. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum 2007-2013 und befasste sich mit den folgenden beiden Fragen:

- a) Hat die Kommission IPA-Projekte wirksam verwaltet?
- b) Hat die Kommission im Rahmen ihrer Unterstützung für den Bereich der Governance die nichtfinanzielle Hilfe wirksam verwaltet?

III

Im Rahmen der Prüfung wurden der IPA-Programmierungsprozess sowie 15 IPA-finanzierte Projekte aus den IPA-Jahresprogrammen für Serbien der Jahre 2007, 2008 und 2009 untersucht, wobei der besondere Schwerpunkt auf den Projektergebnissen lag. Zu den Aspekten der nichtfinanziellen Hilfe, die geprüft wurden, zählten der Dialog zwischen der EU und Serbien zu Fragen der Governance sowie die Zusammenarbeit zur Vorbereitung Serbiens auf die dezentrale Verwaltung von EU-Mitteln. Darüber hinaus untersuchte der Hof eine weitere Stichprobe von zehn IPA-Projekten aus den Jahresprogrammen 2010, 2011 und 2012, um zu überprüfen, ob Governance und Korruptionsbekämpfung als Querschnittsthemen in Projekte einbezogen wurden, bei denen verantwortliches Handeln (*Good Governance*) kein vorrangiges Ziel darstellte.

IV

Die Prüfung hat ergeben, dass die Kommission die Heranführungshilfe für Serbien insgesamt gesehen wirksam verwaltet. Zusammen mit anderen Formen der Unterstützung trägt die finanzielle Heranführungshilfe für Serbien wirksam dazu bei, dass das Land soziale und wirtschaftliche Reformen umsetzen und seine Governance verbessern kann. Auf der Grundlage ihrer mit anderen IPA-Empfängerländern gesammelten Erfahrungen legt die Kommission bei der Planung ihrer finanziellen und nichtfinanziellen Hilfe für Serbien zunehmend Gewicht auf Fragen der Governance.

V

Die Kommission hat IPA-Projekte auf wirksame Weise verwaltet. Die Programmierung der IPA-Finanzhilfe basiert auf einem kohärenten strategischen Rahmen, und das Konzept zur Auswahl von Projekten, die für die Vorbereitung Serbiens auf den Beitritt sachdienlich sind, wird Schritt für Schritt verbessert. Im Großen und Ganzen erbrachten die geprüften Projekte zwar die geplanten Outputs, wiesen jedoch Defizite hinsichtlich ihrer Konzeption, Durchführung und Nachhaltigkeit auf. Bei der Erstellung der jüngsten IPA-Jahresprogramme unternahm die Kommission Schritte, um die Schwachstellen zu beheben, die der Hof bei früheren IPA-Projekten festgestellt hatte.

VI

Die Kommission hat die nichtfinanzielle Hilfe für Serbien im Bereich der Governance wirksam verwaltet. Die Prüfung ergab, dass im Rahmen des strukturierten Dialogs zwischen der EU und Serbien die zentralen Governance-Themen ausreichend behandelt wurden und die Verbindung zwischen den politischen Prioritäten und der Politikgestaltung hergestellt wurde. Die Schwerpunktlegung auf den Bereich der Governance im Rahmen des Dialogs schlug sich im Allgemeinen zwar nicht explizit in der Konzeption der Projekte nieder, doch hatte ein Großteil der vom Hof geprüften Projekte durch die in ihrem Rahmen durchgeführten Tätigkeiten zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten indirekt zur Verbesserung der Governance und/oder zur Bekämpfung der Korruption beigetragen. Was die Vorbereitungen Serbiens für die dezentrale Verwaltung von EU-Mitteln anbelangt, ergab die Prüfung, dass die Kommission mit ihrem Ansatz die Governance zwar wirksam unterstützt hat, allerdings nur im begrenzten Bereich der IPA-Verwaltungsstrukturen. Die Prüfungsarbeit der Kommission im Hinblick auf die nationalen IPA-Strukturen gemäß der IPA-Verordnung war nicht Teil einer umfassenden Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements auf nationaler Ebene.

VII

Der Bericht enthält konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Programmierung, Konzeption und Durchführung von IPA-Projekten in Serbien. In Bezug auf die nichtfinanzielle Hilfe empfiehlt der Hof der Kommission, die serbischen Behörden bei der weiteren Rationalisierung ihrer nationalen Strategien und der Fertigstellung eines umfassenden Fahrplans zum öffentlichen Finanzmanagement zu unterstützen, den Mechanismus zur Konsultation der Organisationen der Zivilgesellschaft zu verbessern, die Notwendigkeit spezifischer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen oder anderer Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns bei der Projektkonzeption systematisch zu beurteilen und Maßnahmen zu ergreifen, um die von der Kommission im Hinblick auf die nationalen IPA-Strukturen geleistete Prüfungsarbeit in die landesweite Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements zu integrieren.

Hintergrund

01

Nach dem Fall des Regimes von Slobodan Milošević im Oktober 2000 begann für Serbien, das sowohl hinsichtlich der Bevölkerungszahl als auch flächenmäßig größte Land des westlichen Balkans¹, das Heranführungsverfahren an die EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses. **Abbildung 1** gibt einen Überblick über die zentralen Ereignisse, die die Beziehungen zwischen der EU und Serbien in den Jahren 1999 bis 2014 prägten.

1 Serbien hat eine Fläche von 77 474 km² und 7,2 Millionen Einwohner (Daten von 2014, CIA World Factbook).

Abbildung 1

Wesentliche Ereignisse in den Beziehungen zwischen der EU und Serbien

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21. Januar – Die erste Regierungskonferenz (Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission und Serbien) markiert den offiziellen Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Serbien.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. September – Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Serbien tritt in Kraft. Die analytische Prüfung des Besitzstands („Screening“) beginnt. 28. Juni – Der Europäische Rat beschließt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Serbien.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1. März – Der Europäische Rat bestätigt den Status Serbiens als EU-Bewerberland.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. Oktober – Die Kommission veröffentlicht ihre Stellungnahme zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union. 20. Juli – Festnahme von Goran Hadžić, dem letzten Flüchtigen, der vom Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) gesucht worden war. 26. Mai – Festnahme von Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. Februar – Das Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen (Teil des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Serbien) tritt in Kraft.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22. Dezember – Serbien stellt seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft. 19. Dezember – Visumfreie Einreise in den Schengen-Raum für Bürgerinnen und Bürger Serbiens.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21. Juli – Festnahme von Radovan Karadžić. 29. April – Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Serbien wird zusammen mit dem Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen unterzeichnet.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. Mai – Die EU setzt die Gespräche über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Serbien mit der Begründung aus, dass Serbien nicht umfassend mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) zusammenarbeite.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1. Oktober – Serbien nimmt Verhandlungen mit der EU über die Unterzeichnung des internationalen Vertrags mit der Bezeichnung „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen“ auf.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1. Juni – Beim Europäischen Rat von Thessaloniki wird die EU-Perspektive der westlichen Balkanländer bestätigt.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1. April – Festnahme von Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1. Juni – Beim Europäischen Rat von Santa Maria da Feira wird erklärt, dass alle vom Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess betroffenen Länder potenzielle Bewerber für den Beitritt zur EU sind.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. Mai – Veröffentlichung eines Vorschlags der Kommission über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der politischen Strategie der EU gegenüber den westlichen Balkanländern, deren letztendliches Ziel die EU-Mitgliedschaft dieser Länder ist.

02

Dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, den die EU im Jahr 1999 nach einem Jahrzehnt voller Umwälzungen und bewaffneter Konflikte in der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien eingeleitet hatte, lag der Gedanke zugrunde, dass nur eine echte Aussicht auf Integration in die EU den Balkanländern dauerhaft Frieden, Stabilität und Demokratie bringen würde. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess kombiniert vertragliche Beziehungen in Form der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit handelspolitischen Maßnahmen, in deren Rahmen die Region für nahezu alle Güter freien Zugang zu den EU-Märkten erhält, und umfangreicher finanzieller Unterstützung aus dem EU-Haushalt.

03

Die EU bestand darauf, dass Serbien zunächst sowohl mutmaßliche Kriegsverbrecher dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag ausliefern als auch eine dauerhafte Lösung für seine Beziehungen zum Kosovo finden müsse, bevor das Land wesentliche Fortschritte in Richtung einer EU-Mitgliedschaft erzielen konnte. Serbien stellte seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft am 22. Dezember 2009; am 1. März 2012 wurde ihm vom Europäischen Rat auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 28. Februar der Status eines Bewerberlandes verliehen. In den Schlussfolgerungen wurden insbesondere Serbiens Fortschritte im Dialog mit dem Kosovo hervorgehoben². Die Fortschritte Serbiens bei der Erfüllung der politischen Elemente der Kopenhagener Kriterien³ und die Übergabe mehrerer mutmaßlicher Kriegsverbrecher an die Justizbehörden waren weitere Faktoren, die für die Entscheidung des Rates ausschlaggebend waren.

04

Die Beitrittsverhandlungen mit Serbien wurden offiziell am 1. Januar 2014 aufgenommen. Zuvor hatte die Europäische Kommission geäußert, dass die größten Herausforderungen für Serbien ihrer Ansicht nach in Fragen der Governance lägen, und entschieden, dass dieser schwierigste Bereich in den Verhandlungen über die einzelnen Kapitel frühzeitig in Angriff genommen werden sollte⁴.

- 2 Der „Belgrad-Pristina-Dialog“ wurde unter Vermittlung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Catherine Ashton und mit Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes geführt.
- 3 Die vom Europäischen Rat im Juni 1993 festgelegten Kopenhagener Kriterien umfassen:
 - a) politische Kriterien: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
 - b) wirtschaftliche Kriterien: eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;
 - c) die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.
- 4 Um die Beitrittsverhandlungen zu erleichtern, ist der Prozess in 35 einzelne Kapitel der EU-Politik unterteilt. Die Verhandlungen zu den einzelnen Kapiteln sind nicht auf die ordnungspolitischen und rechtlichen Aspekte beschränkt, sondern betreffen auch die Schaffung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und die Fortschritte beim Aufbau der entsprechenden Verwaltungskapazitäten. Die für den Bereich Governance relevanten Kapitel sind im Wesentlichen Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit).

Heranführungshilfe der EU für Serbien

05

Zu den Prioritäten der Heranführungshilfe der EU zählt es, den begünstigten Ländern bei der Stärkung ihrer Verwaltungskapazitäten zu helfen und die Übernahme und Umsetzung des *gemeinschaftlichen Besitzstands*⁵ zu unterstützen. Zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten finanziert die Kommission Tätigkeiten wie den Aufbau von Institutionen, die Einrichtung von Verwaltungssystemen sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.

06

Im Zeitraum 2007-2013 leistete die EU Serbien im Rahmen der Komponente I (Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen) des Instruments für Heranführungshilfe (IPA)⁶ Unterstützung im Bereich der Verwaltungskapazitäten. Dabei verteilten sich die IPA-Mittel – durchschnittlich rund 170 Millionen Euro jährlich – relativ gleichmäßig auf eine Vielzahl verschiedener Sektoren, wie aus **Tabelle 1** hervorgeht. Ein Viertel der Finanzmittel floss in den Bereich der Governance – „Justiz und Inneres“ einschließlich der Bekämpfung der Korruption sowie „Reform der öffentlichen Verwaltung“ einschließlich der Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) –, was deutlich macht, dass die Kommission anerkennt, wie wichtig es ist, Defizite in diesem Bereich anzugehen.

- 5 Der Begriff Besitzstand (*Acquis*) umfasst sämtliche Grundsätze, Politiken, Rechtsvorschriften, Verfahren, Verpflichtungen und Ziele, auf die sich die Europäische Union verständigt oder die sie ausgearbeitet hat.
- 6 Das IPA wurde geschaffen durch die Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82) und die Verordnung (EG) Nr. 718/2007 der Kommission vom 12. Juni 2007 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 170 vom 29.6.2007, S. 1).

Tabelle 1

IPA-Hilfe für Serbien (2007-2013)

Sektor	Zugewiesene Mittel (in Millionen Euro)	Prozentanteil an den Gesamtzuweisungen
Justiz und Inneres	117	9,7 %
Reform der öffentlichen Verwaltung	164	13,6 %
Soziale Entwicklung	171	14,2 %
Entwicklung der Privatwirtschaft	109	9,1 %
Verkehr	146	12,1 %
Umwelt, Klimawandel und Energie	192	16,0 %
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	109	9,1 %
Sonstige den EU-Besitzstand betreffende und horizontale Maßnahmen	195	16,2 %
Insgesamt	1 203	

Quelle: Indikatives Mehrjahresplanungsdokument für Serbien, 2011-2013.

07

Ziel der Prüfung war es, zu beurteilen, ob die Kommission die Heranführungshilfe für Serbien wirksam verwaltet, und dabei insbesondere ihre Unterstützung für den Schlüsselbereich der Governance eingehender zu bewerten. Im Rahmen der Prüfung wurden zwei zentrale Fragen untersucht:

- a) Hat die Kommission IPA-Projekte wirksam verwaltet?
- b) Hat die Kommission im Rahmen ihrer Unterstützung für den Bereich der Governance die nichtfinanzielle Hilfe wirksam verwaltet?

08

Die Prüfungsarbeit wurde zwischen Mai 2013 und Januar 2014 durchgeführt und umfasste Folgendes:

- a) Untersuchung von 15 IPA-finanzierten Projekten unter besonderer Berücksichtigung der Projektergebnisse (siehe **Anhang I**)⁷. Die Stichprobe umfasste acht Projekte im Bereich der Governance, um der Schwerpunktlegung der Prüfung auf diesen Bereich gerecht zu werden, sowie sieben Projekte aus anderen Aktionsbereichen – soziale Entwicklung, Verkehr, Energie, Entwicklung des ländlichen Raums und Entwicklung der Privatwirtschaft;

- b) Aktenprüfung bei einer weiteren Stichprobe von 10 IPA-Projekten aus den Jahresprogrammen 2010, 2011 und 2012 (siehe **Anhang II**), um die Einbeziehung von Governance und Korruptionsbekämpfung als Querschnittsthemen in Projekte zu bewerten, bei denen der Bereich des verantwortlichen Handelns kein vorrangiges Ziel darstellte;
- c) Überprüfung des IPA-Programmierungsprozesses, der Dialogmechanismen zu Themen der Governance sowie der Verfahren, die eingerichtet worden waren, um zu bewerten, ob Serbien bereit ist, ein dezentrales Durchführungssystem (DIS) für die IPA-Hilfe zu verwalten;
- d) Prüfbesuche zwischen dem 17. und 28. Juni 2013 bei der Delegation der Europäischen Union in Belgrad und den maßgeblichen serbischen Fachministerien, Ämtern⁸, regionalen und lokalen Behörden sowie öffentlichen Unternehmen. Zudem wurden Projektstandorte in Belgrad, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica und Ušće besucht.

- 7 Die 15 geprüften IPA-Projekte wurden aus den IPA-Jahresprogrammen für Serbien der Jahre 2007, 2008 und 2009 ausgewählt, da diese Projekte ihre angestrebten Ergebnisse bis zum Ende der Prüfung (Mitte 2013) erreicht haben sollten. Das bislang einzige Budgethilfeprogramm für Serbien, das im Rahmen des IPA 2009 mit 100 Millionen Euro finanziert wurde, war ebenfalls Teil der Prüfung.
- 8 Hier sind vor allem das Amt für Europäische Integration der Republik Serbien, das Amt für Korruptionsbekämpfung sowie das Amt für öffentliches Auftragswesen zu nennen.

Erster Teil – Die Verwaltung von IPA-Projekten durch die Kommission

Die Finanzierungsbeschlüsse wurden aus maßgeblichen Strategien abgeleitet

09

Der Hof untersuchte, ob die strategischen Dokumente aufeinander abgestimmt waren und klare Prioritäten sowie Leistungsindikatoren enthielten und ob die Kommission und die serbischen Behörden ein Verfahren entwickelt hatten, um die für die IPA-Finanzierung am besten geeigneten Projekte auszuwählen. Der Hof prüfte außerdem, ob im Rahmen der IPA-Hilfe für den Bereich der Governance Organisationen der Zivilgesellschaft auf angemessene Weise einbezogen wurden und ob die Koordinierung zwischen den Gebern funktionierte.

Die IPA-Hilfe basiert auf einem kohärenten Bündel strategischer Dokumente

10

Der IPA-Programmierungsrahmen ist komplex und besteht aus zahlreichen Dokumenten, in denen politische Ziele und strategische Prioritäten festgelegt sind (siehe Ziffern 13 und 14 sowie **Abbildung 3**). Dennoch sind die Dokumente, was die Bewertung des Bedarfs und der Prioritäten der einzelnen Länder anbelangt, im Allgemeinen aufeinander abgestimmt. Die IPA-Programmierungsdokumente für Serbien stehen darüber hinaus mit der nationalen Strategie für die EU-Integration sowie den nationalen Bedarfsanalysen in Einklang.

11

Die serbischen Behörden haben mehr als 70 nationale Strategien und Aktionspläne ausgearbeitet, um verschiedene politische und sozioökonomische Probleme anzugehen. Deren Qualität war jedoch nicht immer einheitlich. Außerdem wurden in den zahlreichen verschiedenen nationalen Strategien zwei große Bereiche hinsichtlich der Governance nicht erfasst:

- Da die territoriale Dezentralisierung in Serbien ein politisch sensibles Thema darstellt, wurde der Dezentralisierungsprozess ohne einen strategischen Rahmen zur Festlegung der nationalen Prioritäten und ohne einen Zeitrahmen für deren Umsetzung durchgeführt.
- Es gab keine übergreifende Strategie, um die Umsetzung der Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) zu koordinieren.

12

Die Koalitionsregierung, die zwischen Juli 2012 und Frühjahr 2014 im Amt war, unternahm große Anstrengungen, um den strategischen Rahmen Serbiens für die EU-Beitrittsvorbereitungen zu konsolidieren, insbesondere durch die Annahme eines Aktionsplans zur Weiterverfolgung der in den Fortschrittsberichten der Kommission enthaltenen Feststellungen im Dezember 2012 sowie durch die Annahme eines nationalen Plans für die Annäherung an den Besitzstand im Februar 2013. Unterdessen haben die Kommission und das Serbische Amt für Europäische Integration (SEIO) ebenfalls Maßnahmen ergriffen, um die Kohärenz des strategischen Rahmens Serbiens zu verbessern, beispielsweise durch Bemühungen zur Konsolidierung der zahlreichen nationalen Strategien im Bedarfsbewertungsdokument (NAD) für 2011-2013. Mithilfe des sektorbezogenen Ansatzes wurde die Abstimmung zwischen den nationalen Strategien und den IPA-Zielen seit 2012 sogar noch weiter verbessert.

Die strategischen Dokumente enthielten maßgebliche Prioritäten, und die Festlegung von Zielen und Leistungsindikatoren verbesserte sich schrittweise

13

Die letzte Europäische Partnerschaft mit Serbien, die im Jahr 2007 vorbereitet wurde⁹, bildete den politischen Rahmen zur Förderung von Reformen und – in Form einer Konditionalitätsklausel – die Grundlage für die Möglichkeit, die Finanzhilfe auszusetzen¹⁰. Sie enthielt ein überaus breites Spektrum an kurz- und mittelfristigen Prioritäten, die sich auf die Beitrittskriterien und die Durchsetzung von EU-Standards bezogen. Allerdings wiesen diese Prioritäten keine Rangfolge hinsichtlich ihrer Bedeutung für den EU-Beitritt Serbiens oder den Erhalt von EU-Mitteln auf.

14

In den indikativen Mehrjahresplanungsdokumenten (MIPD), dem Bedarfsbewertungsdokument für Serbien und den nachfolgenden Programmierungsdokumenten wurde eine Reihe von Zielen und Leistungsindikatoren festgelegt, die jedoch häufig zu allgemein formuliert waren. Dadurch war es schwierig, die Fortschritte in den Aktionsbereichen objektiv zu bewerten¹¹. Die neu eingerichteten sektoralen Monitoring-Unterausschüsse (SMSC, siehe Ziffer 58) bestätigten, dass dies ein ernsthaftes Problem darstellte. Beispielsweise berichtete sowohl der für Rechtsstaatlichkeit als auch der für öffentliche Verwaltung zuständige sektorale Monitoring-Unterausschuss im November 2012, dass es aufgrund schlecht definierter Indikatoren generell nicht möglich sei, Fortschritte zu messen. Sie empfahlen, die Festlegung von Indikatoren in künftigen Programmierungszyklen zu verbessern¹².

15

Im Zuge der allmählichen Umstellung auf den sektorbezogenen Ansatz wurden jedoch in den IPA-Programmierungsprozessen der Jahre 2012 und 2013 einige Änderungen vorgenommen. So vereinbarten die sektoralen Arbeitsgruppen RACER-Indikatoren¹³, Ausgangsdaten und Ziele für den Zeitraum bis 2020, die mit dem neuesten Bedarfsbewertungsdokument für Serbien verknüpft waren und in die Sektor- und Projektbögen für 2013 aufgenommen werden sollten¹⁴.

Die Kommission hat zusammen mit den serbischen Behörden ihre Methode zur Auswahl relevanter Projekte Schritt für Schritt verbessert

16

In der ersten Hälfte des Programmierungszeitraums 2007-2013 wurden trotz einer Priorisierung der Projekte durch das SEIO, die EU-Delegation und die zentralen Kommissionsdienststellen dennoch unausgereifte oder problematische Projekte ausgewählt. Diese Projekte hätten nicht ausgewählt werden dürfen, oder sie hätten als Reserve für ein späteres Jahresprogramm zurückgestellt werden müssen¹⁵. Zu den Problemen hinsichtlich der Programmierung, die die Kommission im Zuge ihrer Überwachungstätigkeit ermittelte, zählten die mangelnde Unterstützung durch nationale Behörden, mangelnde Koordinierung zwischen den einzelnen Institutionen, unzureichende Projektkonzeption, unzureichende Definition der Auftragsbedingungen, nicht nachhaltige Finanzierungslösungen und unzureichende Berücksichtigung von Erkenntnissen aus früheren Projekten.

- 9 Beschluss 2008/213/EG des Rates vom 18. Februar 2008 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Serbien einschließlich des Kosovo im Sinne der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 und zur Aufhebung des Beschlusses 2006/56/EG (ABl. L 80 vom 19.3.2008, S. 46).
- 10 Die Hilfe wird von Fortschritten bei der Erfüllung der Kriterien im Kopenhagen sowie bei der Umsetzung der in der Europäischen Partnerschaft festgelegten Prioritäten abhängig gemacht (Anhang 1 Punkt 5 des Beschlusses 2008/213/EG des Rates).
- 11 In der Bewertung der IPA-Hilfe für den Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2007-2011 wurde die Schlussfolgerung formuliert, dass die Messung der erwarteten Leistungen und Auswirkungen einen Bereich darstelle, der nach wie vor Schwächen aufweise, was auf das Fehlen geeigneter und messbarer Indikatoren in den Programmierungsdokumenten zurückzuführen sei (Bewertungsbericht des AESA-Konsortiums, Januar 2013).
- 12 Sitzungsprotokolle des SMSC für Rechtsstaatlichkeit vom 15.11.2012 und des SMSC für die Reform der öffentlichen Verwaltung vom 16.11.2012.
- 13 RACER steht für *relevant* (eng mit den Zielen der Intervention verknüpft); von allen Interessenträgern *akzeptiert*; *glaubwürdig* (engl. *credible*) für Laien und leicht zu interpretieren; *einfach* zu überwachen (z. B. Datensammlung zu niedrigen Kosten möglich) und *robust* (schwer zu manipulieren).
- 14 Bei den Sektor- und Projektbögen handelt es sich um standardisierte Dokumente, die das IPA-Empfängerland der Kommission nach Gesprächen mit dieser für ein bestimmtes Jahr vorlegt. Darin sind – auf Sektor- oder Projektebene – die Prioritätsachsen, die Ziele, die geplanten Vorhaben, die erwarteten Ergebnisse und damit verbundenen objektiv überprüfbar Indikatoren sowie die vorgesehenen Durchführungsmodalitäten – einschließlich Etappenziele – festgelegt.
- 15 Im Zeitraum zwischen Mai 2009 und Mai 2013 wurden monatlich im Durchschnitt 14 IPA-Projekte von der EU-Delegation als problematisch eingestuft.

17

Die Höhe der Kofinanzierung der Projekte und die von der IPA-Finanzierung erwartete Hebelwirkung zählten nicht zu den Kriterien, die im Auswahlprozess herangezogen wurden. Bis 2012 gab es keine Leitlinien der Europäischen Kommission zum Thema parallele Kofinanzierung im Zusammenhang mit dem IPA. Serbien sagte einen Kofinanzierungsbeitrag von 289 Millionen Euro zu den IPA-Jahresprogrammen 2007-2012 zu, was 24 % der gesamten nationalen sowie EU-IPA-Finanzierung entsprach¹⁶. Allerdings war es schwierig, zu überwachen, ob die nationale Kofinanzierungszusage eingehalten worden war. Leitlinien für die Vorgehensweise im Falle einer Nichterfüllung gab es nicht.

18

Sowohl die EU-Delegation als auch die serbischen Behörden unternahmen ernsthafte Anstrengungen, um die ermittelten Probleme zu lösen und sie in den nachfolgenden Programmierungsprozessen zu berücksichtigen. Darüber hinaus hatte die Kommission zusammen mit dem SEIO im Rahmen der IPA-Programme 2012 und 2013 unter anderem folgende Verbesserungen am Auswahlprozess vorgenommen:

- a) strengere Anforderungen hinsichtlich der Projektreife;
- b) ein Abkommen der Kommission mit den serbischen Behörden aus dem Jahr 2012 über Leitlinien zum Thema parallele Kofinanzierung.

Bei der IPA-Finanzierung für den Bereich der Governance wurden Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt einbezogen

19

Im Rahmen der europäischen Erweiterungsstrategie wird ein Schwerpunkt auf die Stärkung von Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) und deren Einbeziehung in die Entwicklung politischer Strategien gelegt. In den IPA-Jahresprogrammen 2007-2010 für Serbien wurden vier Projekte zur Unterstützung der Zivilgesellschaft für insgesamt 9 Millionen Euro genehmigt.

20

Seit 2007 haben sich sowohl der Status der CSO als auch die Zusammenarbeit der Regierung mit ihnen erheblich verbessert. Die serbischen CSO sind mittlerweile sehr aktiv auf dem Gebiet der Governance und der Korruptionsbekämpfung¹⁷. Generell besteht seit 2010 die Möglichkeit, die CSO regelmäßig zur IPA-Programmierung zu konsultieren, allerdings wurde zum Zeitpunkt der Prüfung von diesem Konsultationsmechanismus nur wenig Gebrauch gemacht.

16 Basierend auf den Daten der IPA-Jahresprogramme für Serbien. Diese hohe Kofinanzierungsrate ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die serbischen Behörden 2011 verpflichtet hatten, dem „Zuschuss-/Kreditprogramm für Investitionen im Bereich Umwelt auf kommunaler Ebene“ (MEGLIP) im Sektor Umwelt, Klimawandel und Energie einen Betrag von 122 Millionen Euro zuzuweisen.

17 Siehe dazu beispielsweise die Ergebnisse von Projekt 15 „Zivilgesellschaftlicher Dialog“ in **Kasten 8**.

Die Koordinierung mit anderen Gebern war nur teilweise wirksam, wird jedoch besser

21

Trotz einiger Bemühungen wurde bei den frühen IPA-Projekten nicht konsequent auf eine Koordinierung mit den Projekten anderer Geber geachtet, um so für Komplementarität zu sorgen und Überschneidungen zu vermeiden, was insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit der Fall war (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Beispiele für Koordinierungslücken im Bereich der Rechtsstaatlichkeit

Projekt 3 „Justizsystem“ ist ein deutliches Beispiel für unzureichende Koordinierung, von der Konzeption bis zur Durchführung. So lief das EU-finanzierte Fallbearbeitungssystem parallel zu einem anderen, von USAID finanzierten System. Der Mangel an Koordinierung und lokaler Eigenverantwortung in Bezug auf IT-Fragen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zeigte sich daran, dass umfangreiche IT-Investitionen im Rahmen des IPA ohne geeignete IT-Strategie getätigt wurden.

22

Seit Anwendung des sektorbezogenen Ansatzes herrscht laut IPA-Dokumentation jedoch eine bessere und systematischere Koordinierung zwischen den Gebern. Die Geber werden nun regelmäßig von den sektoralen Arbeitsgruppen konsultiert, und die Kommission bezieht in ihren Dialog mit Serbien internationale Organisationen in deren jeweiligem Fachgebiet umfassend ein, insbesondere die Weltbank (PEFA-Berichte), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (SIGMA-Bewertungen), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), den Europarat und Organisationen der Vereinten Nationen¹⁸.

Die Kommission hat begonnen, Mängel in der Projektkonzeption auszuräumen, die zu Verzögerungen bei der Durchführung beigetragen haben

23

Der Hof untersuchte, ob die 15 geprüften Projekte (siehe **Anhang I**) konkrete Ziele verfolgten, auf einer spezifischen Bedarfsbewertung basierten und ob die Projektkonzeption einschlägige Bedingungen umfasste. Der Hof überprüfte ferner, ob die Projekte gemäß dem vorgesehenen Zeitplan durchgeführt und angemessen überwacht wurden und ob gegebenenfalls Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden.

18 Die Partnerschaft der Kommission mit internationalen Organisationen beschränkt sich nicht auf die Gewinnung von Informationen, die für den Dialog genutzt werden sollen. Bei einer Reihe von IPA-Projekten sind diese Organisationen auch an der Projektdurchführung beteiligt, wie etwa die Weltbank beim Projekt „Korridor X“ (2010); der Europarat beim Projekt „Verantwortliches Handeln auf lokaler Ebene“ (2007) und beim Projekt gegen „Geldwäsche“ (2010); das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste beim Projekt „Informationssystem für Krankenhäuser“ (2008); die OSZE beim Projekt „Unterstützung der Zivilgesellschaft“ (2010) und die EBWE beim Projekt „Unterstützung für die KMU-Entwicklung“ (2012).

Bei Projektkonzeption und Vertragsgestaltung achtete die Kommission zunächst nicht ausreichend auf eine präzise Definition der Projektziele, eine spezifische Bewertung des Bedarfs und die Berücksichtigung von Erkenntnissen aus früheren Projekten

24

Alle untersuchten Projekte entsprachen den in den IPA-Strategiedokumenten dargelegten Prioritäten, doch wurden bei rund der Hälfte der Projekte zu vage und unrealistische Ziele verfolgt (siehe **Kasten 2**). Gleichzeitig zeigte die Kommission Flexibilität, wenn es darum ging, die Liste der Ziele und erwarteten Ergebnisse anzupassen, wenn dies aufgrund des langen Zeitraums – bis zu vier oder fünf Jahre – zwischen dem Projektentwurf und der tatsächlichen Erbringung der Outputs erforderlich war¹⁹.

Diese Flexibilität glich die nachteiligen Auswirkungen von anfänglich zu vagen oder unrealistischen Projektzielen im Wesentlichen – wenn auch nicht vollständig – aus.

25

Einige der geprüften Projekte wurden ohne Bezug zu einer genauen Bedarfsbewertung konzipiert und durchgeführt, wodurch in einigen Fällen die Zuweisung von IPA-Mitteln ineffizient war (siehe **Kasten 3**). 2012 führte die Kommission erstmals Maßnahmen ein, mit denen Bedarfsbewertungen bei der Konzeption von Maßnahmen mehr Gewicht beigemessen wurde, wie die Überprüfung der IPA-Projekt- und Sektorbögen 2012 durch den Hof zeigt.

¹⁹ Die langen Durchlaufzeiten waren auch Thema im Berichtsentwurf des Haushaltskontrollausschusses über die EU-Heranzuführungs-mittel, Ref.: 2011/2033(INI) vom 20.6.2013, Artikel 11, S. 25.

Kasten 2

Beispiele für vage oder unrealistische Projektziele

Da keine Bezugsdaten (Benchmarks) vorgegeben waren, war es schwierig, zu bewerten, inwieweit Projektziele wie „Stärkung der Rolle des Gesundheitsministeriums“ in Projekt 10 „Medizinischer Notdienst“ erreicht wurden. Ebenso verhielt es sich mit dem Ziel „Unterstützung des Beitrittsprozesses durch Förderung und Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis von sowie des Verständnisses für Serbiens EU-Integrationsprozess“ in Projekt 15 „Zivilgesellschaftlicher Dialog Serbien–EU“.

Zum Projekt 7 „Amt für öffentliches Auftragswesen“ gehörte auch die elektronische Auftragsvergabe; dieser Teil erwies sich im späteren Verlauf als unrealistisch.

Kasten 3

Beispiele für unzureichende Bedarfsbewertung

In Projekt 14 „Entwicklung des ländlichen Raums“ blieben 40 % der gelieferten IT-Ausrüstung ungenutzt, und ein Teil davon befand sich zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs noch immer im Lager der Zahlstelle.

Bemerkungen

26

Bei der Konzeption der geprüften Projekte wurden Erkenntnisse aus der Durchführung früherer Projekte kaum berücksichtigt. Die Abschnitte zu den gewonnenen Erkenntnissen in den Projektbögen hatten eher formalen Charakter. Zudem wurden in keinem der geprüften Projektbögen spezifische Erkenntnisse aus ähnlichen Projekten in anderen Empfängerländern erwähnt. Tatsächlich beruhten die Mechanismen der Kommission zur Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse in erster Linie auf den Ergebnissen von Bewertungen auf Makroebene, die oftmals erst Jahre später durchgeführt wurden, und waren daher nicht darauf ausgerichtet, Informationen für zeitnahe Antworten auf Ebene der Projektkonzeption zu liefern.

Mängel in Bezug auf die Konditionalität für den Start der Projekte und die Ablaufplanung wurden immer weiter abgebaut

27

Die Tatsache, dass Konditionalität (Bedingungen) und Ablaufplanung bei der Projektkonzeption nicht ausreichend beachtet wurden, gefährdete oftmals die reibungslose und rechtzeitige Durchführung von IPA-Projekten (siehe **Kasten 4**).

28

Die Kommission prüfte in der Regel, ob nationale Rechtsvorschriften vorhanden waren, um die Wirksamkeit der Maßnahmen sicherzustellen. Bei zwei der geprüften Projekte gab es jedoch Teile, die nicht hinreichend an bestehende oder künftige serbische Rechtsvorschriften angepasst und daher nutzlos waren (siehe **Kasten 5**).

29

Bei Projekten, die ergänzende Aufträge für Lieferungen und den Aufbau von Kapazitäten umfassten, gehörten zu den Bedingungen keine eingehenden vorbereitenden Marktanalysen, insbesondere im Fall von Spezialausrüstung oder sensiblen Geräten. So wurde beispielsweise für Projekt 1 „Polizeireform“ keinerlei Marktforschung verlangt. Das Nichtzustandekommen des Lieferauftrags beeinträchtigte die Relevanz und Wirksamkeit des ergänzenden Partnerschaftsvertrags erheblich.

Kasten 4

Beispiele für unzureichende Konditionalität und Ablaufplanung bei Projekten

Die Ablaufplanung zwischen den beiden Dienstleistungsaufträgen, die dem Projekt 9 „Regionale Entwicklung“ zugrunde lagen, war unzureichend. Die regionalen Entwicklungsstrategien waren vor dem nationalen Plan für regionale Entwicklung entwickelt worden und mussten daher später umformuliert werden, um sie an diesen anzupassen.

Bei Projekt 12 „Žeželj-Brücke“ stellte die Einholung der erforderlichen Baugenehmigungen keine Vorbedingung, sondern eine Maßnahme im Rahmen des Projekts dar. Dies erwies sich als Problem, da die Einholung von Baugenehmigungen in Serbien ein langwieriger Prozess ist. So begann das Projekt im März 2011, doch die Auftragnehmer erhielten die zwingend erforderlichen Genehmigungen erst im April 2012, weshalb sich das Projekt verzögerte.

Beispiele für rechtliche Unvereinbarkeiten

Eine Komponente von Projekt 1 „Polizeireform“ musste verworfen werden, da der Begünstigte geltend machte, dass Integritätsprüfungen von Polizeibediensteten nach serbischem Recht nicht zulässig seien.

Die Defibrillatoren, die im Rahmen von Projekt 10 „Medizinischer Notdienst“ zur Anbringung und Verwendung an öffentlichen Plätzen bestellt worden waren, wurden praktisch nicht genutzt, da das serbische Recht Personen, die kein medizinisches Personal sind, die Verwendung von Defibrillatoren verbietet.

30

Gleichzeitig war die Konditionalität bei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen fundiert und wurde konsequent durchgesetzt, beispielsweise in Projekt 15 „Zivilgesellschaftlicher Dialog Serbien–EU“, bei dem sich ein hohes Maß an Engagement seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen und deren Projektpartner positiv auswirkte.

31

Verglichen mit dem IPA 2007 und 2008 wurde in den Programmierungsdokumenten nach 2012 größeres Augenmerk auf die Konditionalität gelegt. Projektvorschläge wurden wegen fehlender Genehmigungen zurückgestellt²⁰ oder mangels der erforderlichen Durchführbarkeitsstudie herabgestuft.

Bei der Durchführung der geprüften Projekte kam es zu Verzögerungen, doch die IPA-Aufnahmekapazität wurde von der Kommission insgesamt als gut eingestuft

32

Die Durchführung aller geprüften Projekte wurde durch – bisweilen erhebliche – Verzögerungen beeinträchtigt, was darauf hindeuten könnte, dass die Kapazitäten einiger serbischer Projektpartner zur Durchführung der Maßnahmen überschätzt worden waren. Häufig kam es bei großen Infrastrukturprojekten zu Engpässen in Bezug auf die Aufnahmekapazität, etwa bei Projekt 12 „Žeželj-Brücke“ (siehe Ziffer 43). Eine bessere Inanspruchnahme von IPA-Mitteln zeigte sich durch den Erfolg der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, insbesondere im Falle des Zuschussprogramms im Rahmen von Projekt 5 „Kommunalförderungsprogramm“: Von den mehr als 200 eingereichten Projektvorschlägen wurden 67 finanziert, wobei bei diesen Projekten die Tätigkeiten größtenteils innerhalb des geplanten Zeitrahmens abgeschlossen wurden.

20 Ein Beispiel hierfür ist das Projekt zum intermodalen Verkehr, das seit dem IPA 2011 wegen fehlender Genehmigungen für mehrere Programmierungsjahre zurückgestellt ist.

Bemerkungen

33

Gleichzeitig lassen die hohen Auftragsvergabe- und Zahlungsquoten, die die EU-Delegation für den gesamten Programmierungszyklus 2007-2013 meldete, darauf schließen, dass die Aufnahmekapazität auf nationaler Ebene für das gesamte IPA-Programm, trotz Verzögerungen und kostenfreier Vertragsverlängerungen bei der geprüften Stichprobe, eher hoch war.

IPA-Maßnahmen wurden zwar auf Auftragsebene überwacht, jedoch nicht auf Projektebene

34

Auf Projektebene fand keine systematische Überwachung der IPA-Maßnahmen statt. Lenkungsausschüsse waren – obwohl sie irreführend als „Projektlenkungsausschüsse“ bezeichnet wurden – lediglich für bestimmte Aufträge und nicht für das Gesamtprojekt zuständig.

35

Die EU-Delegation ging bei Vor-Ort-Überprüfungen anfangs unterschiedlich vor, doch verbesserte sie die Gesamtsituation im Jahr 2011, indem sie einen formellen Mechanismus für interne Überwachung einführte. Das im Jahr 2009 eingeführte ergebnisorientierte Monitoring (ROM) ist nun ein allgemein verbreiteter Mechanismus für die externe Überwachung von Projekten zum Aufbau von Kapazitäten. Der Hof stellte fest, dass die ROM-Berichte über die geprüften Projekte im Allgemeinen geeignete Informationen über die Projektfortschritte lieferten.

36

Bei Projekten, die sowohl eine nationale Komponente als auch eine IPA-Komponente aufwiesen – wie das Projekt 6 „Unterstützung der Zollbehörden“ –, wurden beide Komponenten getrennt voneinander, ohne einen formellen Informationsfluss zwischen den serbischen Behörden und der EU-Delegation verwaltet. Zudem waren die Fristen bei nationalen Komponenten weniger anspruchsvoll als bei IPA-Komponenten. Durch das mit den serbischen Behörden geschlossene Abkommen über parallele Kofinanzierung konnte die Kommission seit 2012 ihre Bemühungen zur Behebung dieses Mangels an Koordinierung verstärken (siehe Ziffern 17 und 18).

Der Ansatz der Kommission in Bezug auf Korrekturmaßnahmen war eher begrenzt

37

Durch die Korrekturmaßnahmen, die die Kommission während des Durchführungsprozesses erforderlichenfalls ergriffen hatte, wurden die Probleme, die zu Verzögerungen geführt hatten, nicht behoben (siehe Ziffer 16). Diese Maßnahmen bestanden vor allem in flexiblen Vertragsverlängerungen ohne zusätzliche Kosten oder Änderungen der vertraglichen Tätigkeiten. In Fällen, in denen ein Projekt beispielsweise aufgrund mangelnden Engagements vonseiten der serbischen Behörden stockte, wurden die IPA-finanzierten Ressourcen anderen, neuen Tätigkeiten zugewiesen. Drastischere Maßnahmen, etwa der Aufschub der Durchführung bis zur Lösung der Probleme oder gar die Einstellung von Projekten, wurden von der Kommission nicht in Erwägung gezogen.

38

Die im Rahmen der Projektkonzeption festgelegten Bedingungen waren in der Regel nicht ausreichend restriktiv, um automatisch Korrekturmaßnahmen nach sich zu ziehen (siehe Ziffern 27-29)²¹. Gleichzeitig behandelte und löste die EU-Delegation wichtige Probleme aufseiten der Begünstigten, welche die Ausschreibungs-, Auftragsvergabe- und Durchführungsverfahren hätten gefährden können. Probleme, die auf der Ebene der EU-Delegation nicht gelöst werden konnten, wurden an die Monitoringausschüsse und schließlich an den gemischten IPA-Monitoringausschuss verwiesen.

Die IPA-Projekte haben die geplanten Outputs im Allgemeinen erbracht, doch die über die Outputs hinausgehenden Ergebnisse sind womöglich nicht nachhaltig

39

Der Hof untersuchte, ob die geplanten Outputs und sonstigen Ergebnisse erbracht und die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ordnungsgemäß umgesetzt wurden. Der Hof prüfte auch, ob davon auszugehen war, dass die Nachhaltigkeit der Projektoutputs und sonstigen Ergebnisse auch nach Ende der IPA-Finanzierung gesichert wäre.

40

Tabelle 2 (für Projekte im Bereich Governance) und **Tabelle 3** (für Projekte in anderen Bereichen als Governance) enthalten eine ausführliche Darstellung der Feststellungen des Hofes in Bezug auf die Outputs und sonstigen Ergebnisse der Projekte. Der Hof berücksichtigte – sofern verfügbar – bei seiner Bewertung einschlägige Schlussfolgerungen, die in Evaluierungen und Berichten im Rahmen des ergebnisorientierten Monitorings (ROM) formuliert worden waren²².

Ein Großteil der geplanten Outputs und über die Outputs hinausgehenden Ergebnisse der IPA-Projekte wurde erbracht

41

Trotz systematischer Verzögerungen hatten die zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossenen Projekte einen Großteil der ursprünglich geplanten oder im Zuge der Projektdurchführung überarbeiteten Outputs erbracht. Die Erbringung der Outputs war de facto eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Kommission die Abschlusszahlungen leistete. Aus diesem Grund gab es sehr wenige Fälle, in denen die Outputs bei Projektabschluss nicht vollständig erzielt worden waren (siehe **Kästen 7, 9 und 10**). Allerdings ließen einige der Prüfungsfeststellungen die Frage des mittel- und langfristigen Nutzens bestimmter, oftmals relativ geringfügiger Projektoutputs aufkommen (siehe Ziffer 48).

42

Die Projekte erzielten im Allgemeinen gute Ergebnisse, die auch über die Outputs hinausgingen, und trugen somit zum Erreichen der Ziele der IPA-Hilfe bei. Insgesamt halfen die acht geprüften IPA-Projekte im Bereich Governance, die Leistungsfähigkeit der begünstigten Einrichtungen zu erhöhen und/oder den nationalen Rechtsrahmen zu verbessern (siehe **Kasten 6**). Bei vier Governance-Projekten stellte der Hof wesentliche Mängel fest, was die Ergebnisse anbelangte (siehe **Kasten 7**).

- 21 Bestätigt wird dies im Entwurf des Berichts *Evaluation of Rule of Law sector implemented and financed by IPA Programme and other Donors in the Republic of Serbia* (Bewertung der Maßnahmen im Sektor Rechtsstaatlichkeit, die durch das IPA-Programm und andere Geber in der Republik Serbien umgesetzt und finanziert wurden) von Mai 2013 (Betrachtungszeitraum: 2007-2011). Dort heißt es, es sei immer ein Zeichen für eine mangelhafte Konzeption, wenn ein Projekt zu früh begonnen werde, als dass mit den Projektaktivitäten angemessene Ergebnisse erzielt werden könnten (S. 24), und dass Bedingungen eingeführt werden sollten, die als mögliche Sanktion die Aussetzung der Projektdurchführung vorsehen (S. 59).
- 22 Insbesondere die Zwischenbewertung und Meta-Evaluierung der IPA-Hilfe, Länderbericht Serbien, ECORYS, August 2013. Siehe auch die in den Fußnoten 22, 24, 28 und 30 erwähnten Evaluierungen.

Kasten 6

Beispiele für konkrete Ergebnisse von Projekten im Bereich der Governance

Durch das Projekt 2 „Korruptionsbekämpfung“ wurde mit Erfolg die Stärkung der Verwaltungskapazitäten des Amts für Korruptionsbekämpfung unterstützt, insbesondere durch die Bereitstellung von IT-Lösungen. Darüber hinaus wurde der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung verbessert, indem zur Ausarbeitung einer überarbeiteten Korruptionsbekämpfungsstrategie und eines Aktionsplans beigetragen wurde.

Projekt 5 „Kommunalförderungsprogramm“ trug dazu bei, die Leistungsfähigkeit von Verwaltungsbehörden auf lokaler Ebene zu erhöhen und die Qualität der Dienstleistungen für die Bürger zu verbessern. Dies wurde durch die Vor-Ort-Prüfungen des Hofes in Kraljevo (Geografisches Informationssystem) und Niš (Callcenter und Zentrum für Baugenehmigungen) bestätigt. Das Projekt half auch, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den in ihrem jeweiligen Gebiet tätigen öffentlichen Versorgungsunternehmen zu verbessern.

Kasten 7

Beispiele für gemischte Ergebnisse von Projekten im Bereich der Governance

Im Rahmen des Projekts 5 „Kommunalförderungsprogramm“ erzielte das spezifische Modul zur Unterstützung der Initiative „Kommunalobligationen“ begrenzte Ergebnisse. Die Ständige Konferenz der Städte und Gemeinden (SCTM) förderte Kommunalobligationen als Alternative zu klassischen Bankkrediten, stieß dabei jedoch auf Widerstand vonseiten der Banken und mangelnden Willen zur Veränderung bei den Kommunen. Das Volumen der Kommunalobligationen war äußerst gering. Mitte 2013 hatten lediglich zwei Städte Kommunalobligationen ausgegeben: die Stadt Novi Sad für 35 Millionen Euro und die Stadt Pančevo für 1 Million Euro. Aufgrund der geringen Anzahl der Emissionen hatte der IPA-finanzierte Sekundärmarkt nie seine Wirkung entfaltet.

Durch das Projekt 8 „Interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen“ wurde erfolgreich eine zentrale Harmonisierungsstelle innerhalb des Finanzministeriums eingerichtet, allerdings verwendete die Stelle zum Zeitpunkt der Prüfung alle ihre Ressourcen für Ausbildungsmaßnahmen und nahm ansonsten noch keine klassischen Aufgaben einer zentralen Harmonisierungsstelle – wie die Entwicklung von internen Prüfungsstrategien und -standards – wahr. Insbesondere hatte die zentrale Harmonisierungsstelle Mittelbewirtschaftern und internen Prüfern noch keine Unterstützung in den Bereichen Risikobewertung und Betrugsbekämpfung zukommen lassen. Die geplanten internen Prüfungsstellen waren zwar formell eingerichtet worden, hatten jedoch Personalprobleme. Allerdings wurde mithilfe des Projekts erfolgreich ein Zertifizierungssystem für interne Prüfer entwickelt.

Kasten 8

Beispiele für gute Ergebnisse von IPA-Projekten in anderen Bereichen als Governance

Im Rahmen der IPA-finanzierten Komponenten des Projekts 13 „Energieversorgungsunternehmen Elektroprivreda Srbije (EPS)“ waren die erwarteten Ergebnisse hinsichtlich des Aufbaus von Kapazitäten für die Beschaffung und der Einrichtung von Umweltschutzsystemen gemäß dem Besitzstand erzielt worden.

Die im Bereich der Korruptionsbekämpfung gewährten Zuschüsse für zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des Projekts 15 „Zivilgesellschaftlicher Dialog“ führten zu nachhaltigen Ergebnissen, darunter die Entwicklung praktischer Methoden zur Korruptionsbekämpfung im Gesundheitssektor und Überwachung des öffentlichen Beschaffungswesens durch die Bürger sowie die Durchführung einer Erhebung zum nationalen Integritätssystem.

43

Von den sieben Projekten, die in den nicht Governance-bezogenen Aktionsbereichen geprüft wurden, hatten vier die über die Outputs hinausgehenden geplanten Ergebnisse entweder vollständig oder weitgehend erzielt (siehe **Kasten 8**), und zwei wurden als teilweise wirksam bewertet (siehe **Kasten 9**). Das siebte Projekt, Projekt 12 „Žeželj-Brücke“, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen, wobei man von einer Verzögerung von 18 Monaten ausging. Die großen Infrastrukturprojekte erscheinen besonders häufig auf den Engpasslisten, da ausbleibende Fortschritte und versäumte Fristen bei ihnen immer wieder ein Problem darstellen²³. Die EU

hatte zuvor bereits zwei andere Projekte zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Žeželj-Brücke finanziert: ein CARDS-Projekt²⁴ im Jahr 2004 zur Finanzierung der ausführlichen Konstruktionsbeschreibung und ein IPA-Projekt im Jahr 2008 zur Beaufsichtigung des Wiederaufbaus. Trotz erheblicher finanzieller und technischer Hilfe seitens der EU sind Planung und Umsetzung von Investitionsprojekten durch die serbischen Behörden noch immer unzureichend. Die Verfügbarkeit von Baugenehmigungen ist nach wie vor ein ernsthaftes Problem, mit dem sich die Kommission im Zuge der IPA-Programmierung Schritt für Schritt befasst (siehe Ziffer 31).

- 23 *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungshilfe für die Republik Serbien nach Sektoren), Maxima Consulting, Referenz SWE14/OC01-18, 2014, S. 80.
- 24 Im Zeitraum 2000-2006 erfolgte die Finanzierung der Programme zur Unterstützung Serbiens größtenteils im Rahmen der CARDS-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG (ABl. L 306 vom 7.12.2000, S. 1). CARDS steht für „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation“ (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung).

Kasten 9

Beispiele für teilweise wirksame IPA-Projekte in anderen Bereichen als Governance

Bei Projekt 11 „Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft“ wurden die erwarteten Ergebnisse im Hinblick auf die Stärkung der Institutionen teilweise erzielt: Auf Regierungsebene muss die Clusterstrategie neu definiert werden, und es ist notwendig, wirksame Unterstützungsmaßnahmen für die Entwicklung einer lokalen Kette zu erarbeiten. Auch im Bereich der Internationalisierung wurden die Ziele zum Teil verwirklicht: Von acht Zielen wurden fünf erreicht.

Auch das Projekt 14 „Entwicklung des ländlichen Raums“ war teilweise wirksam. Zahlstelle und Verwaltungsbehörde waren zwar eingerichtet worden, doch ihre Akkreditierung hatte sich aufgrund von Entwicklungen, die außerhalb des Einflussbereichs des Projekts lagen, verzögert (zum Zeitpunkt der Prüfung betrug die Verzögerung anderthalb Jahre). Die Zahlstelle war nicht in der Lage, die geplanten Projektaktivitäten zu integrieren, insbesondere die Schulungsmaßnahmen. Die zweite Projektkomponente (LEADER) erzielte ebenfalls Teilergebnisse. Die Bemühungen zur Umsetzung der geplanten Strukturen auf lokaler Ebene waren erfolgreich, doch im Rahmen des Projekts gelang es nicht, eine kritische Masse an geschultem Personal zu schaffen.

Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren waren im Allgemeinen wirksam

44

Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wurden im Allgemeinen für geeignet befunden, um die rechtzeitige Erbringung der erwarteten Outputs sicherzustellen²⁵. Bei vier geprüften Projekten wurden jedoch gravierende Probleme bei der planmäßigen Beschaffung aller oder einzelner Ausrüstungsteile festgestellt, insbesondere wenn es sich um Spezialausrüstung oder sensible Geräte handelte (siehe **Kasten 10**).

45

Die Kommission verlangte keinerlei zusammenfassende Kontrolldokumente über den Verlauf gescheiterter Ausschreibungsverfahren und versäumte es, die Gründe für das – sogar mehrmalige – Scheitern von Ausschreibungsverfahren zu analysieren. Es fanden sich keine Belege dafür, dass die Bestimmungen des IPA-Programmierungsleitfadens für Spezialausrüstung aus dem Jahr 2008 eingehalten wurden²⁶.

Die Aussicht auf Nachhaltigkeit der IPA-Projekte war nicht völlig zufriedenstellend

46

Bei zwei Dritteln der geprüften Projekte stellte der Hof Probleme in Bezug auf die Nachhaltigkeit bestimmter einzelner Outputs und anderer Ergebnisse fest. Die Nachhaltigkeit des mithilfe der erworbenen Güter erzielten Nutzens war besonders dann gefährdet, wenn versäumt worden war, maßgebliche Entscheidungen zu treffen, oder wenn der Begünstigte nicht über ausreichende Budgetmittel verfügte und von Gebern abhängig war (siehe **Kasten 11**). Bei Projekten im Bereich der Governance stellten vor allem Probleme im Personalbereich eine Gefahr für die Nachhaltigkeit dar, und die von der serbischen Regierung infolge der globalen Krise ergriffenen Sparmaßnahmen verschärften dies noch (siehe **Kasten 12**).

- 25 Da die EU-Delegation die Vergabeverfahren im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung durchführte, können anhand der Projekte keine Schlüsse über die Verwaltungskapazitäten der serbischen Behörden im Bereich der Beschaffung gezogen werden.
- 26 Bedingung für die endgültige Genehmigung des Projektbogens zu Investitionsprojekten oder Projektkomponenten, die sich auf Spezialausrüstung beziehen oder für die erhebliche Beträge vorgesehen sind, ist die vorherige Vorlage einer geeigneten Marktstudie. Notwendige Ausnahmen von dieser Regel hat der Nationale IPA-Koordinator gegenüber der Europäischen Kommission schriftlich zu begründen (Teil 7.2 des IPA-Programmierungsleitfadens).

Kasten 10

Beispiele für Probleme bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

Bei Projekt 1 „Polizeireform“ geriet das Ausschreibungsverfahren für Ausrüstungsgegenstände, die für verdeckte Überwachungsmaßnahmen benötigt wurden, unter Zeitdruck, und die Mittelbindung wurde schließlich wieder aufgehoben. Die gescheiterte Beschaffung der Ausrüstung schwächte das Engagement des Begünstigten und beeinträchtigt noch immer die Fähigkeit der internen Kontrollabteilung, Korruption innerhalb der Polizei wirksam zu bekämpfen, was eines der Schlüsselziele des Projekts darstellte.

Bei Projekt 6 „Unterstützung der Zollbehörden“ wurde Los 2 der IPA-finanzierten Ausrüstung (Kleidung) aufgrund von Schwierigkeiten bei der Einhaltung der EU-Ursprungsregeln schließlich aus der Ausschreibung herausgenommen und direkt vom serbischen Staat finanziert.

Kasten 11

Beispiele für Risiken für die Nachhaltigkeit

Was die Nachhaltigkeit von Projekt 3 „Justizsystem“ anbelangt, so hatten die serbischen Behörden zum Zeitpunkt der Prüfung die maßgebliche Entscheidung, welches System (EU SAPS oder US AVP) im serbischen Gerichtsnetzwerk eingeführt werden sollte, noch nicht getroffen. Es war unklar, ob Mittel für eine landesweite Einführung verfügbar waren, und absehbar, dass sich Lebensdauer der Software und unzureichende oder veraltete Hardware negativ darauf auswirken würden. Rund 70 % des IT-Budgets für das Justizsystem in Serbien wurden durch das IPA oder andere Geber bereitgestellt; die übrigen 30 % stammten aus dem Staatshaushalt, was keine nachhaltige Lösung darstellte, um die IT-Entwicklung und die Eigenverantwortung der Begünstigten sicherzustellen.

Bei Projekt 9 „Regionale Entwicklung“ war das zentrale Problem im Hinblick auf die Nachhaltigkeit die unklare Organisationsstruktur der Regionalentwicklungspolitik sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene. Es herrschte kein klarer Konsens über den Grad der Dezentralisierung und darüber, wie sich die Regionalisierung darin einfügen würde²⁷. Das Risiko war groß, dass die geförderten regionalen Entwicklungsagenturen ohne eine klare Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten nicht überleben würden. Sie standen auch vor erheblichen finanziellen Problemen und waren noch immer von Gebern abhängig.

Es gab keinerlei Planung und Vorbereitung für den Ersatz der IPA-finanzierten Krankenwagen, die kurz vor dem Ende ihrer Nutzungsdauer standen und immer größere Wartungskosten verursachten. Daher war nicht sicher, ob die mithilfe von Projekt 10 „Medizinischer Notdienst“ verbesserte Leistungsfähigkeit langfristig aufrechterhalten werden kann.

²⁷ *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies* (Ex-ante-Bewertung des nationalen Plans für regionale Entwicklung und der regionalen Entwicklungsstrategien), IBF International Consulting, Juli 2012, S. 7.

Kasten 12

Beispiele für Personalprobleme bei Projekten im Bereich der Governance

Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse von Projekt 8 „Interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC)“ hängt davon ab, ob es dem Finanzministerium gelingt, einen geeigneten dauerhaften Pool kompetenter interner Prüfer im öffentlichen Sektor zu schaffen. Da das Ministerium jedoch mit der Privatwirtschaft und der staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde konkurriert, hatte es Schwierigkeiten, seinen Einstellungsplan zu erfüllen und die Personalfuktuation zu begrenzen²⁸.

Die Personalfuktuation gefährdet auch die institutionellen Kapazitäten der neuen Stellen, die für die Umsetzung der IPA-Komponente „Entwicklung des ländlichen Raums“ zuständig sind und durch das Projekt 14 „Entwicklung des ländlichen Raums“ finanziert werden²⁹.

²⁸ Die im Zuge der Prüfung aufgesuchten internen Prüfstellen hatten mit Personalproblemen zu kämpfen. Im Justizministerium waren zwei (nicht zertifizierte) interne Prüfer tätig, und nicht acht, wie geplant. Im Finanzministerium war nur einer der drei vorgesehenen internen Prüfer (der Referatsleiter) tätig.

²⁹ Siehe auch *Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors* (Bewertung der Maßnahmen im Sektor Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, die durch das IPA-Programm und andere Geber umgesetzt und finanziert wurden), Januar 2013, Sektorbewertung, S. 37-39.

47

Wenngleich gewisse Rechtsvorschriften sich als Hindernis für die Wirksamkeit bestimmter Projektkomponenten erwiesen (siehe Ziffer 28), waren sie in einigen Fällen förderlich für die Nachhaltigkeit ganzer Projekte. Dank des neuen serbischen Gesetzes zum öffentlichen Auftragswesen beispielsweise konnte die Nachhaltigkeit zahlreicher Ergebnisse von Projekt 7 „Amt für öffentliches Auftragswesen“

sowie einiger Maßnahmen, die mithilfe der geprüften, maßnahmenbezogenen Zuschüsse im Rahmen von Projekt 15 „Zivilgesellschaftlicher Dialog“ finanziert wurden, sichergestellt werden.

Tabelle 2

IPA-Projekte im Bereich der Governance – Bewertung der Outputs und sonstigen Ergebnisse

Prüfungskriterien	Projekt							
	1. Polizeireform	2. Korruptionsbekämpfung	3. Justizsystem	4. Staatsanwaltschaft und Strafvollzug	5. Kommunalförderungsprogramm	6. Serbisches Zollwesen	7. Amt für öffentliches Auftragswesen	8. Interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC) Phase 3
Die geplanten Outputs wurden erbracht.	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Die über die Outputs hinausgehenden Ergebnisse wurden erzielt.	Yellow	Green	Yellow	Entfällt Projekt noch nicht abgeschlossen	Yellow	Green	Green	Yellow
Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wurden hinreichend vorbereitet, um die rechtzeitige Erbringung der erwarteten Outputs sicherzustellen.	Red	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Wirksamkeit der Maßnahmen sichergestellt wird, waren vorhanden.	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Die Aussichten auf die Nachhaltigkeit des Projekts nach Ende der IPA-Finanzierung waren gut, insbesondere: Die Finanzierung nach Ende der IPA-Förderung war gewährleistet, und der Begünstigte hatte ausreichend Eigenverantwortung und Kapazitäten, um die Kontinuität des Projekts sicherzustellen.	Yellow	Green	Red	Green	Yellow	Green	Green	Yellow

- Zufriedenstellend
- Teilweise zufriedenstellend
- Nicht zufriedenstellend

48

Es besteht ein Mangel an geeigneten Folgemaßnahmen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit. Auswirkungen und Nutzen eines Vertrages werden nach dessen Auslaufen nur selten bewertet. In Serbien wurden noch keine ergebnisorientierten Ex-post-Monitoringmaßnahmen eingeleitet, um die mittel- und langfristige Nachhaltigkeit der IPA-Projektergebnisse zu überprüfen. In den Projekten oder Verträgen selbst ist die Verantwortung für die Auswirkungen oder Nachhaltigkeit der geplanten Ergebnisse auf mittlere oder

längere Sicht nicht geregelt. De facto endet die Verantwortung für diese Aspekte unmittelbar nach Abschluss der vertraglichen Tätigkeiten. Ein geeigneter Follow-up-Mechanismus fehlt insbesondere in den Fällen, in denen der praktische Nutzen bestimmter Leistungen erst Jahre nach Projektende bewertet werden kann (z. B. bei Strategiepapieren, Protokollen, Verfahren, Handbüchern, Analysen, verschiedenen Studien usw.) oder in Fällen, in denen dies ausdrücklich so vorgesehen ist, wie z. B. bei den Projekten 1 „Polizeireform“ und 10 „Medizinischer Notdienst“.

Tabelle 3

IPA-Projekte in anderen Bereichen als Governance – Bewertung der Outputs und sonstigen Ergebnisse

Prüfungskriterien	Projekt						
	9. Programm zur regionalen Entwicklung	10. Medizinische Notdienste	11. Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft	12. Žeželj-Brücke	13. Energieversorgungsunternehmen Elektroprivreda Srbije (EPS)	14. Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums	15. Zivilgesellschaft
Die geplanten Outputs wurden erbracht.				Entfällt Projekt noch nicht abgeschlossen			
Die über die Outputs hinausgehenden Ergebnisse wurden erzielt.				Entfällt Projekt noch nicht abgeschlossen			
Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren wurden hinreichend vorbereitet, um die rechtzeitige Erbringung der erwarteten Outputs sicherzustellen.							
Die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Wirksamkeit der Maßnahmen sichergestellt wird, waren vorhanden.				Entfällt			
Die Aussichten auf die Nachhaltigkeit des Projekts nach Ende der IPA-Finanzierung waren gut, insbesondere: Die Finanzierung nach Ende der IPA-Förderung war gewährleistet, und der Begünstigte hatte ausreichend Eigenverantwortung und Kapazitäten, um die Kontinuität des Projekts sicherzustellen.							

- Zufriedenstellend
- Teilweise zufriedenstellend
- Nicht zufriedenstellend

Zweiter Teil – Die Verwaltung der nichtfinanziellen Hilfe zur Unterstützung der Governance durch die Kommission

Die Kommission hat im Rahmen ihres Dialogs mit Serbien Fragen der Governance ausführlich behandelt, was zunehmend positive Auswirkungen hatte

49

Der Hof untersuchte, ob im Rahmen des Dialogs zwischen der EU und Serbien zentrale Fragen der Governance explizit behandelt und Aktionspunkte und entsprechende Folgemaßnahmen festgelegt wurden. Ferner wurde geprüft, ob politische Prioritäten bei der Politikgestaltung und der Projektkonzeption berücksichtigt wurden. Der Hof überprüfte zehn IPA-Projekte, die unlängst in anderen Sektoren als Governance durchgeführt wurden (siehe **Anhang II**), um zu bewerten, inwieweit die Bereiche Governance und Korruptionsbekämpfung als Querschnittsthemen in diese Projekte einbezogen wurden.

Es gab einen strukturierten Dialog zwischen der Kommission und Serbien zum Thema Governance

50

Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (siehe Ziffer 2) enthält Bestimmungen über den Dialog zwischen der EU und Serbien zu politischen Angelegenheiten und zur Kooperationspolitik³⁰. Die Kommission hat ein komplexes System von offiziellen und weniger formellen Sitzungen und Dokumenten auf verschiedenen Ebenen eingerichtet, um einen ausführlichen ständigen Dialog mit den serbischen Partnern zu ermöglichen.

Die entsprechenden Strukturen für den Verstärkten Ständigen Dialog (EPD), den Dialog zum Interimsabkommen (IA) und den IPA-Dialog auf höherer Ebene sind in **Abbildung 2** dargestellt. Die Komplexität des allgemeinen strategiepolitischen Dialogs und der IPA-Programmierung werden in **Abbildung 3** veranschaulicht.

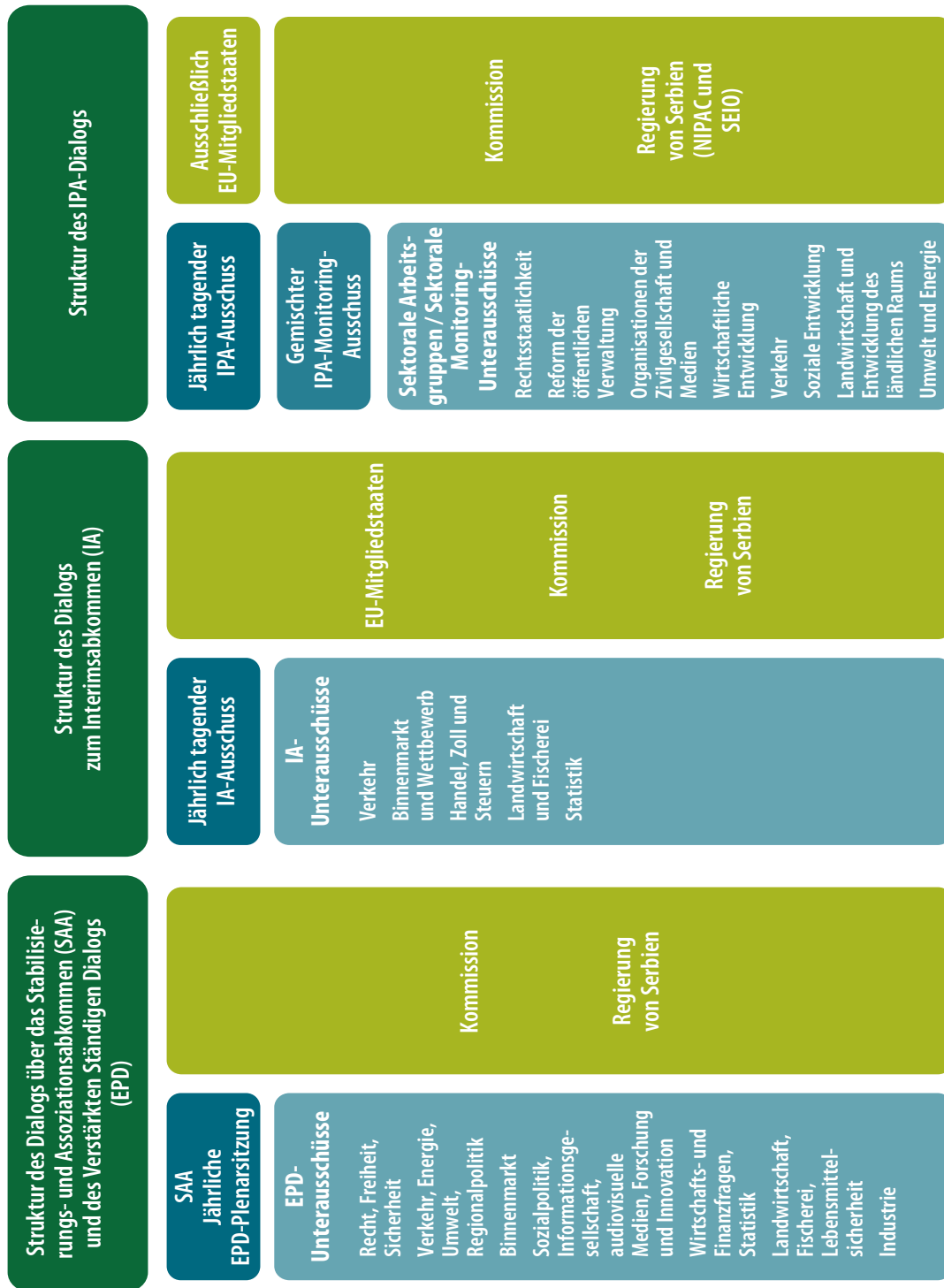
51

Beim Verstärkten Ständigen Dialog wurde der Reform der öffentlichen Verwaltung (PAR) und der Reform des Justizsektors, einschließlich der Korruptionsbekämpfung, als Teil der politischen Kriterien große Bedeutung beigemessen. Diese Bereiche wurden konsequent und ausführlich sowohl in den EPD-Plenarsitzungen als auch den entsprechenden EPD-Unterausschüssen behandelt. Die anhaltende Bedeutung der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung im Hinblick auf Serbiens Status als Bewerberland zeigt sich dadurch, dass die entsprechenden Kapitel des Besitzstands (23 und 24) bereits frühzeitig im Verhandlungsprozess, basierend auf den Erfahrungen aus früheren Erweiterungsrounds, angegangen wurden.

30 Insbesondere die Titel II und VIII des SAA.

Abbildung 2

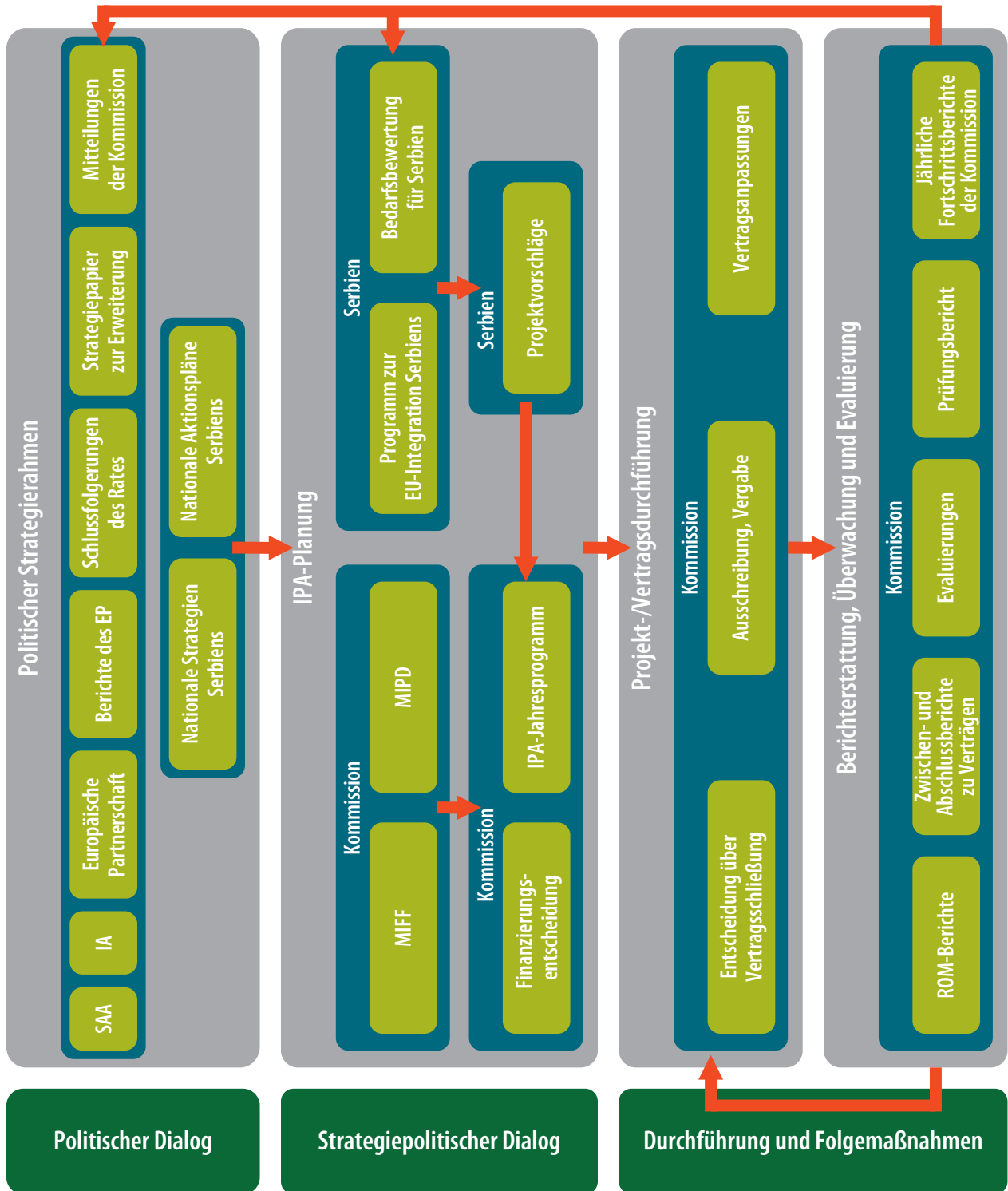
Strukturen des Dialogs zwischen der EU und Serbien (bis September 2013)



Quelle: EuRH, auf der Grundlage von Informationen der Kommission und des EAD.

Abbildung 3

Wesentliche Elemente des politischen und IPA-bezogenen Dialogs zwischen der EU und Serbien



Quelle: EuRH, auf der Grundlage von Informationen der Kommission und des EAD.

52

Die Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) wurde in den EPD-Plenarsitzungen gewöhnlich im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung behandelt, wurde jedoch nicht ganz so intensiv bearbeitet wie die übrigen Bereiche der Governance. Spezifische PFM-Themen – wie die staatliche Rechnungsprüfungsbehörde, die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC), die Zentrale Harmonisierungsstelle, interne Prüfungen und das Gesetz über das Haushaltssystem – wurden jedoch auf Ebene der EPD-Unterausschüsse ausführlicher behandelt.

53

Eine weitere Gelegenheit, PFM-Themen mit Serbien zu diskutieren, bot sich der Kommission bei der Ausarbeitung der Bedingungen für das allgemeine Budgethilfeprogramm für Serbien im Rahmen der IPA-Komponente I für das Jahr 2009. Das Programm zielte darauf ab, die makrofinanzielle Stabilität in Serbien kurzfristig zu fördern und es dem Land zu ermöglichen, trotz der Wirtschaftskrise strukturelle Reformen durchzuführen³¹. Kernpunkte der Zahlungsbedingungen waren vor allem die Zuverlässigkeit der administrativen und finanziellen Verfahren in Serbien, die Vorlage eines neuen Haushaltsgesetzes durch die serbische Regierung und die Annahme eines Strategiepapiers zur Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor. Eine weitere Bedingung bestand darin, eine Aktualisierung der PEFA-Bewertung mit dem Ziel der Erstellung eines PFM-Fahrplans auf den Weg zu bringen. Die Kommission war der Auffassung, dass Ende 2010 alle diese Bedingungen erfüllt waren. Obwohl Serbien keinen spezifischen PFM-Fahrplan aufgestellt hatte, stellte der Hof fest, dass einige PFM-Themen in der PAR-Strategie des Landes für 2013-2016 behandelt wurden. Darüber hinaus wurden mit dem Gesetz zum öffentlichen Auftragswesen aus dem Jahr 2012 einige der in den Vorjahren festgestellten Defizite behoben.

Im Rahmen des Dialogs wurden systematisch Aktionspunkte für den Bereich „verantwortliches Handeln“ und entsprechende Folgemaßnahmen festgelegt

54

Die Mehrebenenstruktur (siehe **Abbildungen 2 und 3**) bildete eine solide Grundlage für einen offenen Dialog zur Vereinbarung, Festlegung, Nachverfolgung und Überwachung von Prioritäten. Aktionspunkte im Hinblick auf zentrale Themen der Governance wurden sowohl vom EPD-Plenum als auch in den Sitzungen der Unterausschüsse von Jahr zu Jahr besonders überprüft.

55

Der Prozess der Überwachung durch die Kommission kommt in den jährlichen Fortschrittsberichten zum Ausdruck. Die Analyse des Hofes hat ergeben, dass die Kommission in ihren Fortschrittsberichten die in den zentralen Governance-Bereichen in Serbien erzielten Fortschritte realistisch bewertet hat. Den Berichten zufolge wurden in den Jahren 2007-2013 einige konkrete Ergebnisse im Bereich der Korruptionsbekämpfung erzielt. Diese Ergebnisse reichten vom Aufbau eines institutionellen Rahmens – mit IPA-Hilfe – über die verstärkte Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen bis hin zur Durchführung von Ermittlungen in einigen prominenten Korruptionsfällen. Fortschritte wurden auch im Hinblick auf die Reform der öffentlichen Verwaltung und die Komponente Finanzkontrolle bei der Reform des öffentlichen Finanzmanagements sowie vor allem im Bereich des öffentlichen Auftragswesens festgestellt. Bei der Reform des Justizsektors, die zu den zentralen Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns gehört, waren die größten Defizite zu verzeichnen. Hier wurden seit 2007 nur wenige Fortschritte gemeldet.

31 Ein Betrag von 100 Millionen Euro der IPA-Mittelzuweisungen für Serbien im Jahr 2009 war für den Bereich Budgethilfe vorgesehen. Dieser Betrag stellte eine Ergänzung zu einem überarbeiteten IWF-Programm in Höhe von 2,9 Milliarden Euro und mehreren von der Weltbank gewährten Darlehen für die Entwicklungspolitik dar.

56

Auf serbischer Seite weisen die nationalen Aktionspläne für die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission seit 2010 transparente Ziele und Aufgaben auf. Außerdem enthalten sie angemessene Überwachungsmaßnahmen und eine Zusammenfassung von Folgemaßnahmen, die systematisch aufgebaut und leicht vergleichbar ist.

Im Rahmen des Dialogs wurden Verknüpfungen zwischen den politischen Prioritäten und der Politikgestaltung hergestellt

57

Die zentralen Governance-Themen wurden in den wichtigsten IPA-Programmierungsdokumenten für Serbien³² der Jahre 2007 bis 2013 – die im Wesentlichen auf zentralen Dialogdokumenten beruhen – hinreichend behandelt, obwohl der Reform des öffentlichen Finanzmanagements ein etwas geringerer Stellenwert beigegeben wurde. Im Rahmen des Dialogs wurde regelmäßig auf die IPA-Hilfe im Allgemeinen oder auf spezifische IPA-Projekte als wichtige Instrumente zur Verbesserung der Governance in Serbien Bezug genommen. Der 2008 gegründete gemischte IPA-Monitoringausschuss (siehe **Abbildung 2**) befasste sich mit spezifischen Durchführungsaspekten des Dialogs auf höherer Ebene, aber auch mit der strategischen Ebene der Finanzhilfe³³.

58

2012 nahmen acht sektorale Monitoring-Unterausschüsse ihre Arbeit im Rahmen des gemischten Monitoringausschusses auf. Sie konzentrieren sich in erster Linie auf den Kontext, in dem die IPA-Hilfe bereitgestellt wird. Sie werden von der Kommission und Serbien (SEIO) geleitet, sind transparent strukturiert und haben ein wirksames Überwachungsinstrument, das einfache Vergleiche ermöglicht, geschaffen. Die sektoralen Monitoring-Unterausschüsse haben auch die Abstimmung zwischen der nationalen Bedarfsermittlung und der IPA-Hilfe erheblich verbessert. Beispielsweise wurden bei den die Reform der öffentlichen Verwaltung betreffenden Projekten im Rahmen der jüngsten nationalen IPA-Programme nahezu alle Prioritäten berücksichtigt, die im Abschnitt „Reform der öffentlichen Verwaltung“ des serbischen Bedarfsbewertungsdokuments für 2011-2013 festgelegt worden waren³⁴.

Die Schwerpunktlegung auf den Bereich der Governance im Rahmen des Dialogs und des Programmierungsprozesses schlug sich im Allgemeinen nicht explizit in der Projektkonzeption nieder

59

Bei der IPA-Programmierung auf hoher Ebene wurde das Thema verantwortliches Handeln besonders berücksichtigt, was teilweise auf Governance-Probleme zurückzuführen ist, die bei früheren Beitrittsrunden aufgetreten waren, und als Indikator für eine unzureichende Vorbereitung der betroffenen Länder erachtet wurde. Allerdings schlug sich diese Schwerpunktlegung im Allgemeinen nicht explizit auf der Ebene der Projektplanung durch die Kommission und die serbischen Behörden nieder.

- 32 SAA, Erweiterungsstrategien der Kommission, Europäische Partnerschaft, MIPD und Jährliche Nationale IPA-Programme.
- 33 Den gemeinsamen Vorsitz im gemischten IPA-Monitoringausschuss führen ein hochrangiger Vertreter der Kommission (Direktorenrang) und der nationale IPA-Koordinator (derzeit der Minister für Europäische Integration).
- 34 Darüber hinaus zeigt sich die verstärkte Schwerpunktlegung auf den Bereich Governance bei der Politikgestaltung daran, dass in der EU-Erweiterungsstrategie 2013-2014 erhebliche zusätzliche Anstrengungen zur Entwicklung des öffentlichen Finanzmanagements und dessen Kontrolle vorgesehen sind.

Bemerkungen

60

Weniger als die Hälfte der Projektkonzeptionsdokumente des Zeitraums 2007-2012 enthielten konkrete Verweise auf verantwortliches Handeln. Bei den Projekten, bei denen Governance-Aspekte zwar relevant waren, jedoch kein vorrangiges Ziel darstellten, wurde in den Projektunterlagen zumeist ganz allgemein auf die Notwendigkeit von Transparenz hingewiesen. Nur in einigen wenigen Projektkonzeptionsdokumenten verweisen die Kommission und die serbischen Behörden konkret auf die Risiken von Korruption oder potenziellen Interessenkonflikten. Ab 2011 wurden bei der Projektkonzeption jedoch deutlichere Formulierungen in Bezug auf das verantwortliche Handeln verwendet.

61

Die Liste der Querschnittsthemen bei der Projektkonzeption umfasste nicht die Themen verantwortliches Handeln oder Korruptionsbekämpfung. Die Projektkonzeptionsdokumente des Zeitraums 2007-2011 beschränkten sich vielmehr strikt auf drei Querschnittskriterien, nämlich Chancengleichheit, Umwelt und Minderheiten. 2012 wurde als viertes Querschnittsthema die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Interessenträger aufgenommen.

62

Bei keinem der untersuchten Projekte (siehe **Anhang II**) war im Rahmen der Projektkonzeption eine formelle Bewertung der Notwendigkeit von speziell auf den begünstigten Sektor zugeschnittenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung oder anderen Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns vorgesehen. Ausnahmen hiervon bildeten das Projekt E „Stärkung der Gesetzgebung auf zentraler Ebene“, in dessen Projektbogen das Thema Korruption begrenzt behandelt wurde, und das Projekt I „Unterstützung für die KMU-Entwicklung“,

dessen ausdrückliches Ziel es war, Korruption und Schattenwirtschaft durch die Einführung elektronischer Dienstleistungen zu bekämpfen.

63

Doch obwohl im Rahmen der Projektkonzeption die Themen Korruptionsbekämpfung oder Governance nicht ausdrücklich erwähnt waren, trugen die meisten der untersuchten Projekte indirekt zur Bekämpfung der Korruption und zur Verbesserung der Governance bei. Die Tätigkeiten einiger Projekte, die zur Verbreitung von Kenntnissen und Verwendung von bewährten Verfahren im Bereich Vergabe und Aufträge beitrugen (z. B. die Projekte A „Kommunale Infrastruktur“ und B „Beaufsichtigung der Straßenbauarbeiten entlang Korridor X“), fügten sich in die nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung ein. Im Rahmen von Projekt A „Kommunale Infrastruktur“ wurde der Bereich „verantwortliches Handeln“ auch durch Maßnahmen in Bezug auf Finanzmanagement, Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung auf lokaler Ebene sowie Maßnahmen zur Schaffung einer Projektpipeline gemäß EU-Standards unterstützt. Bei Projekten zur Unterstützung des Aufbaus von Verwaltungskapazitäten im Umwelt- und Energiesektor (Projekte D „Stärkung der Umweltaufsichtsbehörde“ und H „Energieagentur“) sowie im Landwirtschaftssektor (Projekte C „Wirksame Landwirtschaft“ und J „Unterstützung der Landwirtschaft“) kann ebenfalls eine Wirkung auf die Korruptionsbekämpfung festgestellt werden.

Bemerkungen

Bei der Genehmigung des serbischen Systems zur Verwaltung von EU-Mitteln hat die Kommission das öffentliche Finanzmanagement Serbiens nicht in vollem Umfang berücksichtigt

64

Der Hof untersuchte, ob die Kommission die Risiken innerhalb der IPA-Durchführungsstellen systematisch bewertet hat, ob die serbischen Behörden geeignete Eindämmungsmaßnahmen ergriffen und gegebenenfalls weiterverfolgt haben und ob dieser Prozess Teil der umfassenden Bewertung von PFM-Themen durch die Kommission war.

Die IPA-Durchführungsstellen wurden einer systematischen Risikoanalyse unterzogen, doch wurde vor der Dezentralisierung der Verwaltung von EU-Mitteln keine umfassende Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements vorgenommen

65

Gemäß der IPA-Verordnung soll die Verwaltung von EU-Mitteln nach Möglichkeit dezentral erfolgen und von der Kommission auf die jeweiligen Bewerberländer übertragen werden, um die Eigenverantwortung der begünstigten Länder für die Verwaltung der EU-Hilfe zu stärken. Dies erfolgt über neue nationale Stellen – zusammengefasst unter dem Begriff „dezentrales Durchführungssystem“ –, die mit der Umsetzung der Heranführungshilfe betraut sind. Bevor die Kommission beschließt, einem begünstigten Land Verwaltungsbefugnisse zu übertragen³⁵, sollte sie sicherstellen, dass das betreffende Land die festgelegten Bedingungen, insbesondere in Bezug auf die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme, erfüllt³⁶.

66

Im Hinblick auf die Verwirklichung der dezentralen Mittelverwaltung – zunächst mit und später ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission – befolgt Serbien einen detaillierten Fahrplan mit Richtvorgaben und -fristen. Gemäß diesem Fahrplan wurden die IPA-Durchführungsstrukturen³⁷ im Rahmen ihrer Akkreditierung durch die serbischen Behörden und die Kommission systematischen Risikobewertungen unterzogen. Allerdings betraf der Akkreditierungsprozess nur die Strukturen, die für die dezentrale Verwaltung von IPA-Mitteln eingerichtet wurden. Es bestand keine rechtliche Verpflichtung, eine umfassende Bewertung des Gesamtschritts bei der Reform des öffentlichen Finanzmanagements und der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption in Serbien durchzuführen. Folglich förderte das DIS-Akkreditierungsverfahren die Governance wirksam im begrenzten Bereich der IPA-Verwaltungsstrukturen, war jedoch nicht Teil einer globalen PFM-Strategie auf nationaler Ebene.

67

Hinreichend entwickelte interne Prüfungskapazitäten beim Finanzministerium und anderen Fachministerien werden voraussichtlich einen positiven Beitrag zu den für die dezentrale Mittelverwaltung erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsystemen leisten. Obwohl in letzter Zeit einige Fortschritte erzielt wurden³⁸, befinden sich die nationalen internen Prüfungskapazitäten noch in einer frühen Phase, was die wirksame Unterstützung der dezentralen Verwaltung von EU-Mitteln angeht. Dem SIGMA-Bericht 2013 zufolge³⁹ war keine Strategie zur Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten beim Finanzmanagement angenommen worden, und die im Finanzministerium angesiedelte zentrale Harmonisierungsstelle⁴⁰ hatte den Mittelbewirtschaftern und internen Prüfern keine ausreichende methodische Unterstützung in den Bereichen Risikobewertung und Betrug zukommen lassen.

- 35 Im Rahmen der dezentralen Mittelverwaltung überträgt die Kommission die Verwaltung bestimmter Maßnahmen auf das begünstigte Land, behält jedoch die oberste Gesamtverantwortung für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans.
- 36 Artikel 56 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 248 vom 16.9.2002, S. 1) sowie Artikel 11 und 19 der IPA-Durchführungsverordnung (EG) Nr. 718/2007.
- 37 Im Rahmen der dezentralen Mittelverwaltung muss Serbien Strukturen für die öffentliche Beschaffung, die Auftragsvergabe, Zahlungen sowie die Überwachung und Berichterstattung über IPA-Programme einrichten.
- 38 Siehe dazu die Schlussfolgerungen zu Projekt 8 „Interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen“ in den Kästen 7 und 12.
- 39 SIGMA-Bewertung Serbien, April 2013, *Public administration reform coordination, implementation and priorities* (Koordinierung, Umsetzung und Prioritäten der Reform der öffentlichen Verwaltung).
- 40 Die Aufgabe der zentralen Harmonisierungsstelle besteht darin, die internen Prüfungskapazitäten des öffentlichen Dienstes zu entwickeln und zu harmonisieren. Siehe auch Kästen 7 und 12.

68

Im Rahmen ihrer Erweiterungsstrategie 2013 unternahm die Kommission Schritte in die richtige Richtung, indem sie betonte, dass es notwendig sei, sich zusammen mit den Erweiterungsländern zunächst auf die Grundprinzipien zu konzentrieren. Es wird speziell darauf verwiesen, dass die PFM-Systeme erheblich verbessert werden müssen, um das Risiko von Betrug und Korruption zu verringern. Ferner ist die sektorspezifische Budgethilfe im Rahmen des IPA von der Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen abhängig.

Es wurden Maßnahmen zur Minderung der Risiken ergriffen und weiterverfolgt

69

Die zur Minderung der innerhalb der IPA-Durchführungsstellen ermittelten Risiken ergriffenen Maßnahmen waren sachdienlich, und ihre Umsetzung wurde von der Kommission verfolgt. Nach der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse überwacht die Kommission das System weiterhin, indem sie etwaige ungeklärte Fragen weiterverfolgt (z. B. verbleibende Prüfungsfeststellungen von mittlerem oder geringem Risiko). Ein wichtiger risikomindernder Faktor ist die Tatsache, dass die Kommission die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen, sollten bestimmte Anforderungen nicht mehr erfüllt werden, zurücknehmen oder aussetzen kann.

70

Risiken im Zusammenhang mit Personalfluktuationen⁴¹ und politischen Veränderungen, die während der Einführung der dezentralen Verwaltung auftreten und zum Verlust von Erfahrungswerten und Synergien führen könnten, sind in der Phase der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse nicht einfach zu bewältigen und erfordern aktive Folgemaßnahmen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Mitarbeiter nach ihrer Einstellung vor allem Aus- und Weiterbildungsangebote wahrnehmen und nur begrenzt praktische Erfahrungen sammeln können, da es noch keine Transaktionen gibt. Dies birgt weitere Risiken in Form von Demotivation und hoher Personalfluktuationsrate.

71

Ein weiteres Risiko innerhalb der IPA-Strukturen ist das derzeit geringe Schutzniveau von Personen, die Missstände öffentlich machen („Whistleblower“), wie in der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie für 2013-2018 eingeräumt wird. Die serbischen Behörden bereiten hierzu gerade ein neues Gesetz vor, um das Vertrauen potenzieller Whistleblower zu erlangen.

41 Im SIGMA-Bericht 2013 wird die Fluktuationsrate auf 15-20% pro Jahr geschätzt. Darin heißt es auch, dass Veränderungen in der Regierung zu hohen Fluktuationsraten führten, insbesondere in leitenden Positionen.

Schlussfolgerungen

72

Alles in allem ist die Verwaltung der Heranführungshilfe für Serbien durch die Kommission wirksam. Zusammen mit anderen Formen der Unterstützung trägt die finanzielle Heranführungshilfe für Serbien wirksam dazu bei, dass das Land soziale und wirtschaftliche Reformen umsetzen und seine Governance verbessern kann. Auf der Grundlage ihrer mit anderen IPA-Empfängerländern gesammelten Erfahrungen legt die Kommission bei der Planung ihrer finanziellen und nichtfinanziellen Hilfe für Serbien zunehmend Gewicht auf Fragen der Governance.

Hat die Kommission IPA-Projekte wirksam verwaltet?

73

Im Großen und Ganzen hat die Kommission IPA-Projekte in Serbien wirksam verwaltet. Die Programmierung der IPA-Finanzhilfe basiert auf einem kohärenten strategischen Rahmen, und das Konzept zur Auswahl von Projekten, die für die Vorbereitung Serbiens auf den Beitritt sachdienlich sind, wird Schritt für Schritt verbessert (siehe Ziffern 9-22).

74

Die geprüften Projekte erbrachten sowohl im Bereich der Governance als auch in anderen Bereichen als Governance größtenteils die geplanten Outputs (siehe Ziffern 39-43), wiesen jedoch Defizite hinsichtlich folgender Punkte auf:

- a) Konzeption: Der Festlegung von Zielen, der Bedarfsbewertung, den Erkenntnissen aus früheren Projekten und den Bedingungen für den Start von Projekten sowie der Ablaufplanung wurde nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt (siehe Ziffern 24-31);
- b) Durchführung: Die geprüften Projekte der früheren IPA-Programme wurden durch – bisweilen erhebliche – Verzögerungen beeinträchtigt; Maßnahmen wurden auf Auftragsebene, jedoch nicht auf Projektebene, systematisch überwacht, und die von der Kommission ergriffenen Korrekturmaßnahmen beschränkten sich größtenteils auf Änderungen bei den Tätigkeiten; einige einzelne Ausschreibungs- und Vergabeverfahren waren nicht in vollem Umfang wirtschaftlich oder wirksam (siehe Ziffern 32-38, 44 und 45);
- c) Nachhaltigkeit: Bei zwei von drei Projekten waren die Aussichten auf Nachhaltigkeit der Ergebnisse fraglich; insbesondere die Nachhaltigkeit von Projekten auf dem Gebiet der Governance war wegen Problemen im Personalbereich gefährdet (siehe Ziffern 46-48).

75

Dank des flexiblen Verwaltungsansatzes der Kommission konnten die Auswirkungen einiger dieser Konzeptionsmängel abgefedert werden, und bei der Ausarbeitung der jüngsten IPA-Jahresprogramme hatte die Kommission Schritte unternommen, um die in den früheren IPA-Programmen festgestellten Schwachstellen zu beheben (siehe Ziffern 27-31 und 38).

Hat die Kommission im Rahmen ihrer Unterstützung für den Bereich der Governance die nichtfinanzielle Hilfe wirksam verwaltet?

76

Im Großen und Ganzen hat die Kommission die nichtfinanzielle Hilfe für Serbien im Bereich der Governance wirksam verwaltet. Sie nutzte den Dialog mit Serbien auf wirksame Weise, um Themen der Governance und Korruptionsbekämpfung zu behandeln. Sie hat ihren Ansatz zur Einbeziehung dieser Themen in die Politikgestaltung und in die Projektkonzeption schrittweise verbessert. Die Kommission hat den Bereich der Governance innerhalb der Strukturen der EU-Finanzierung zwar wirksam gefördert, hat jedoch das öffentliche Finanzmanagement auf nationaler Ebene nicht in vollem Umfang berücksichtigt (siehe Ziffern 50-71).

77

Die Kommission hat mit Serbien einen strukturierten Dialog zu Governance-Themen eingerichtet. Im Rahmen des Dialogs werden die zentralen Governance-Bereiche ausreichend behandelt, Aktionspunkte und ihre Weiterverfolgung festgelegt, und es wird eine Verbindung zwischen den politischen Prioritäten und der Politikgestaltung hergestellt. In der EU-Erweiterungsstrategie und der überarbeiteten IPA-Verordnung wird der finanziellen und wirtschaftlichen Governance in den Beitrittsländern größerer Stellenwert beigemessen (siehe Ziffern 50-58).

78

Der Hof stellte fest, dass sich die Schwerpunktlegung auf den Bereich der Governance im Rahmen des Dialogs und des Programmierungsprozesses in der Projektkonzeption in geringerem Umfang niederschlug. Risiken im Zusammenhang mit der Governance wurden in den Teilbereichen der Projektdokumentation, die sich auf die Konditionalität, die Erkenntnisse aus der Vergangenheit und die Querschnittsthemen bezogen, nur begrenzt oder überhaupt nicht berücksichtigt. Doch obwohl bei den meisten der geprüften Projekte aus jüngerer Zeit die Notwendigkeit von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen oder anderen Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns nicht ausdrücklich erwähnt war, hat nach Ansicht des Hofes ein Großteil dieser Projekte durch die in ihrem Rahmen durchgeführten Tätigkeiten zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten indirekt zur Bekämpfung der Korruption und zur Verbesserung der Governance beigetragen (siehe Ziffern 59-63).

79

Bei der Genehmigung des dezentralen Durchführungssystems hat die Kommission die Strukturen Serbiens für die Verwaltung von EU-Mitteln bewertet. Dabei wurden die Risiken innerhalb der IPA-Strukturen systematisch beurteilt und die Maßnahmen zur Eindämmung dieser Risiken überwacht. Allerdings bezog sich der Akkreditierungsprozess entsprechend den rechtlichen Anforderungen lediglich auf die IPA-Durchführungsstellen, weshalb das dezentrale Durchführungssystem nicht Teil einer umfassenden vorläufigen Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene war (siehe Ziffern 65-71).

Empfehlungen

80

Zur Verbesserung der Programmierung, Konzeption und Durchführung von IPA-Projekten sollte die Kommission folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) Sie sollte die Verfahren zur Priorisierung und Auswahl von Projekten transparenter gestalten und für eine systematischere Dokumentation dieser Verfahren sorgen, sodass sich daran die einzelnen Phasen einer fundierten Projektpriorisierung ablesen lassen.
- b) Sie sollte das Verfahren zur Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse verbessern, indem sie eine spezielle Datenbank entwickelt, die Erkenntnisse aus früheren Projekten in Serbien und anderen relevanten Empfängerländern umfasst. In diesem Zusammenhang sollte der Verlauf oder die Typologie gescheiterter oder mehrfach durchgeführter Ausschreibungsverfahren erfasst werden. Zudem sollte in Erwägung gezogen werden, wichtige Empfehlungen aus den Abschlussberichten zu Aufträgen in die Datenbank einzutragen. Die Datenbank könnte nach den großen Sektoren gegliedert werden, die bei der IPA-Programmierung verwendet werden.
- c) Sie sollte die den erwarteten Outputs von Projekten und Verträgen zugrunde liegende Bedarfsbewertung systematisch dokumentieren, um insbesondere die Eigenverantwortung der Begünstigten im Hinblick auf den ermittelten Bedarf zu verbessern.
- d) Sie sollte den Grundsatz der Konditionalität stärken. Vor allem sollte im Vorfeld und in konkreter, messbarer Form überprüft werden, ob der Begünstigte über die notwendigen Kapazitäten zur Realisierung eines qualitativ hochwertigen Projekts verfügt, ob die einzelnen Komponenten eines Projekts mit dem nationalen Rechtsrahmen vereinbar sind und ob die erforderlichen Baugenehmigungen vorliegen. Stärkere Konditionalität sollte dazu beitragen, die Zahl der Projekte, die noch nicht zur Durchführung bereit sind, zu verringern – insbesondere im Fall großer Infrastrukturprojekte.
- e) Sie sollte ein System für die Erstellung eines regelmäßigen kurzen Fortschrittsberichts einrichten, damit ein geeigneter Prüfpfad für das gesamte Projekt und nicht nur für Einzelverträge sichergestellt ist. Die Kurzberichte sollten eine vollständige Liste aller Verträge enthalten, die zu einem bestimmten Projekt/Sektor gehören.
- f) Sie sollte ein System zur Überprüfung des mittel- und langfristigen Nutzens von Projektoutputs (einschließlich Studien, Analysen, Verfahren, Protokolle und Schulungsmaterialien) einführen. Eine stärkere Betonung des letztendlichen Nutzens sollte dazu beitragen, den Schwerpunkt weg von der Erbringung von Outputs und Erfüllung numerischer Vertrags- und Zahlungsziele hin zu nachhaltigeren Ergebnissen zu verlagern.

81

In Bezug auf ihren strukturierten Dialog mit Serbien über Governance-Themen sowie den DIS-Prozess sollte die Kommission

- a) deutlich machen, dass die serbischen Behörden ihre verschiedenen nationalen Strategien weiter rationalisieren und einen umfassenden PFM-Fahrplan zum Abschluss bringen müssen, und bei Bedarf diesbezüglich technische Unterstützung leisten;
- b) im Rahmen der IPA-Programmierung Maßnahmen ergreifen, um den Konsultationsmechanismus mit im Bereich der Governance tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft zu verbessern;
- c) Leitlinien herausgeben, um dafür zu sorgen, dass die Notwendigkeit sektorspezifischer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen oder anderer Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns gegebenenfalls im Zuge der Projektkonzeption bewertet wird;
- d) im Rahmen ihrer Beurteilung der landesweiten PFM-Reformen überprüfen, ob die von der Kommission im Zusammenhang mit dem DIS-Akkreditierungsverfahren geleistete Prüfungsarbeit umfassend berücksichtigt wird.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 21. Oktober 2014 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Liste der geprüften IPA-Projekte

Lfd. Nr.	Titel	Nationales Programm / Projekt-Nr.	Budget (in Millionen Euro) ¹
Governance-Projekte			
Justiz und Inneres – Korruptionsbekämpfung und Verwaltungskapazitäten			
1.	Polizeireform: Interne Angelegenheiten	2007/6	1,0
2.	Korruptionsbekämpfung	2008/5	2,5
3.	Verbesserung der Effizienz und Transparenz des Justizsystems	2007/4	2,6
4.	Verbesserung der Transparenz und Effizienz (Staatsanwaltschaft und Strafvollzug)	2008/8	4,5
Reform der öffentlichen Verwaltung (PAR)			
5.	Kommunalförderungsprogramm	2007/2	22,5
6.	Angleichung der serbischen Direktion zur Durchsetzung des Zollrechts an Standards, Organisation und operative Methoden der EU-Durchsetzungsbehörden	2008/6	4,4
Öffentliches Finanzmanagement (PFM)			
7.	Unterstützung des Amtes für öffentliches Auftragswesen	2007/7	2,0
8.	Förderung der Entwicklung der Internen Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC) Phase 3	2008/2	2,0
Nicht-Governance-Projekte			
Soziale Entwicklung			
9.	Programm zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf regionaler Ebene	2007/13	23,3
10.	Reform des Gesundheitswesens – Medizinische Notdienste	2007/16	10,0
Entwicklung der Privatwirtschaft			
11.	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft	2007/22	3,5
Verkehr			
12.	Žeželj-Brücke – Wiederaufbau der serbischen Infrastruktur	2009/4	30,0
Umwelt, Klimawandel und Energie			
13.	Umweltschutz im serbischen Energieversorgungsunternehmen Elektroprivreda Srbije (EPS)	2008/17	11,0
Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums			
14.	Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung von Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß EU-Standards	2007/32	4,4
Sonstige den EU-Besitzstand betreffende und bereichsübergreifende Maßnahmen			
15.	Unterstützung der Zivilgesellschaft I Unterstützung der Zivilgesellschaft II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Gesamt			128,4

¹ Nationale Kofinanzierung nicht inbegriffen.

Liste der IPA-Projekte, die geprüft wurden, um die Einbeziehung der Bereiche Governance und Korruptionsbekämpfung als Querschnittsthemen zu untersuchen

Lfd. Nr.	Titel	Nationales Programm / Projekt-Nr.	Budget (in Millionen Euro)
A.	Programm zur Förderung der kommunalen Infrastruktur – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Beaufsichtigung der Straßenbauarbeiten entlang Korridor X (Abschnitte Gredelica – Vladicin Han und Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	Aufbau von institutionellen Kapazitäten und Förderung von Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums in Serbien	2010/20	2,8
D.	Stärkung der serbischen Umweltaufsichtsbehörde und der einschlägigen Akteure	2010/23	2,5
E.	Stärkung der Kapazitäten zur Gesetzgebung, Politikgestaltung und Koordinierung auf zentraler Ebene	2011/3	6,5
F.	Sozioökonomische Entwicklung im Donauraum	2011/13	18,5
G.	Zuschuss-/Kreditprogramm für Investitionen im Bereich Umwelt auf kommunaler Ebene (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Aufbau von Kapazitäten der Energieagentur	2011/19	1,5
I.	Unterstützung für die KMU-Entwicklung	2012/7	6,2
J.	Unterstützung für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums (insbesondere Maßnahmen 1.4 und 2)	2012/10	15,6
Gesamt			113,8

Zusammenfassung

IV

Das IPA ist bedarfsorientiert, und seine Prioritäten basieren auf Beurteilungen zum Stand der Erfüllung der EU-Kriterien, die insbesondere in der Mitteilung zur Erweiterungsstrategie und den Jahresberichten der Kommission zu finden sind. Die Zuweisungskriterien tragen der Fähigkeit Serbiens Rechnung, die Mittel zu nutzen und zu verwalten und die Beitrittsbedingungen einzuhalten. Auf diese Weise stellt das IPA die Verbindung zwischen den politischen Rahmenbedingungen der Erweiterung und dem Haushaltsverfahren der EU her.

VI

Die Kommission bestätigt, dass für die Verwaltung der IPA-Mittel das Verfahren des dezentralen Durchführungssystems (DIS) eingerichtet wurde. Serbien bereitet derzeit ein umfangreiches Reformprogramm für das öffentliche Finanzmanagement (PFM) vor, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen wird. Deshalb soll eine Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt werden.

Bemerkungen

11

Die Kommission unterstützt die Regierung bereits bei der Verbesserung der Qualität ihrer strategischen Dokumente mit einer Reihe von IPA-finanzierten Eindämmungsmaßnahmen. Die Kommission hat im Verlauf des letzten Jahres eine Reihe von Sektorevaluierungen zum bisherigen IPA und anderen Geberhilfen in Serbien vorgenommen, um die Vorbereitungen auf das IPA II zu unterstützen, dessen Ziel es ist, die Umsetzung kohärenter sektorbezogener Strategien/Programme über einen sektorspezifischen Ansatz zu fördern.

11 – Erster Gedankenstrich

Die – begrenzte – Unterstützung durch das IPA für den Dezentralisierungsprozess basierte auf der 2004 von der serbischen Regierung beschlossenen Strategie für die Reform der öffentlichen Verwaltung (PAR) und den dazugehörigen Aktionsplänen. Die einzelnen Bereiche der IPA-Unterstützung leiteten sich direkt aus den Aktionsplänen der PAR-Strategie ab. Das ausgewählte Projekt 5 („Kommunalförderungsprogramm“) stellte auf den Aufbau lokaler Verwaltungskapazitäten in Schwerpunktbereichen der EU-Integration ab. Dem Aktionsplan für die PAR-Strategie entsprechend wurde das Projekt außerdem so konzipiert, dass die von dem für die Dezentralisierung zuständigen Ministerium geforderte Erarbeitung einer Dezentralisierungsstrategie unterstützt wird. Dem Projekt mangelte es jedoch an politischem Willen. Gleichwohl werden die Ergebnisse der Komponente dieses Projekts durch den neu gebildeten Rat für Dezentralisierung weiter genutzt, der im Herbst 2013 erneut zusammengetreten ist, um mit der Ausarbeitung der Strategie fortzufahren. Unter der neuen Regierung liegt das Mandat für die Formulierung der Dezentralisierungsstrategie beim Ministerium für regionale Entwicklung und lokale Selbstverwaltung.

Die Kommission stimmt zu, dass jede weitere Unterstützung durch das IPA II für einen Dezentralisierungsprozess auf einer klaren nationalen Dezentralisierungsstrategie und einem entsprechenden Aktionsplan beruhen muss.

11 – Zweiter Gedankenstrich

Die Kommission räumt ein, dass es keine übergreifende PFM-Strategie für alle wichtigen Aspekte des PFM gab. Vielmehr wurden unterschiedliche Aspekte des PFM durch jeweils eigene Strategien abgedeckt, wie etwa durch die Steuerstrategie oder die Strategie für die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC), sodass eine strategische Grundlage für die Förderung spezieller IPA-Projekte bestand, auch wenn eine formelle übergreifende PFM-Strategie fehlte. In der neuen Erweiterungsstrategie, bei der die Grundprinzipien im Mittelpunkt stehen („Fundamentals first“), liegt seit Oktober 2013 das Schwergewicht vor allem auf der wirtschaftlichen Governance und dem öffentlichen Finanzmanagement, und sie sieht vor, dass die Beitrittsländer spezielle PFM-Aktionspläne

aufstellen sollten. Deshalb wird sich die Förderung im Rahmen des IPA II in diesem Bereich auf einen schlüssigeren PFM-Rahmen stützen als bisher. Hierzu ist festzustellen, dass die neue serbische PAR-Strategie für den Zeitraum 2013-2016 auch das PFM einschließt. Dies stellt eine wesentliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Handhabung dar, denn damit wird deutlich gemacht, dass das PFM nicht nur das Finanzministerium, sondern alle Nutzer von Haushaltsmitteln betrifft und dass die Umsetzung koordiniert und einheitlich erfolgen muss. Darüber hinaus wird die geplante PEFA-Bewertung zum Gesamtbild der vorhandenen PFM-Systeme beitragen.

13

Der Zweck der Europäischen Partnerschaften besteht darin, anstelle eines Politikrahmens einen allgemeinen Bezugsrahmen zu bieten, die Schwerpunktbereiche für Reformen zu ermitteln und allgemeine Leitlinien für die Finanzhilfe in diesen Schwerpunktbereichen vorzugeben in der Erwartung, dass das Land sich an die darin genannten Grundsätze und Prioritäten hält. Diese Grundsätze sind regelmäßig mit Serbien abgestimmt und in den ersten Jahren der IPA-Programmierung in den nationalen Programmen berücksichtigt worden. Die jährlich aktualisierte Erweiterungsstrategie und die länderspezifischen jährlichen Fortschrittsberichte bieten einen konkreteren und für den Beitritt relevanten Rahmen.

14

Die Kommission hat die Notwendigkeit verbesserter Indikatoren in der Programmierung für die IPA-Hilfe anerkannt und diese Frage im IPA-II-Rahmen aufgegriffen. Die indikativen Mehrjahresplanungsdokumente (MIPD), mit denen die langfristige strategische Ausrichtung für die IPA-Förderung je Land festgelegt wird, enthalten einen Anhang mit den einzelnen Indikatoren auf verschiedenen Ebenen. Dazu gehören u. a. Indikatoren in den Bereichen wirtschaftliche Governance und Bekämpfung der Korruption.

16

Die Kommission räumt ein, dass in den früheren IPA-Programmen einige Projekte, deren zügige Umsetzung von der Regierung zugesagt worden war, aufgrund ihrer Bedeutung für Serbien ausgewählt wurden. Mit den IPA-Programmen 2012 und 2013 wurden bereits wesentlich strengere Anforderungen an die Projekte eingeführt, die im Rahmen des IPA II noch systematischer durchgesetzt werden sollen. Mittels IPA-Hilfen hat die Kommission die Entwicklung einer neuen Methode zur Auswahl von Investitionsprojekten unterstützt, die Teil der nationalen Pipeline für einzelne Projekte sein werden. Die Methode soll der serbischen Regierung dabei helfen, a) die Priorisierung und b) die Reife der Projekte/Programme in den Infrastruktursektoren zu beurteilen.

20

Die Kommission teilt die Ansicht über die Bedeutung der Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) und wird die Beteiligung von CSO an der IPA-Programmierung weiterhin befürworten und fördern.

Kasten 3

Die Lieferungen wurden mit den Vorleistungen einer parallelen Partnerschaft zur Unterstützung des Plans für die institutionelle Entwicklung der Zahlstelle abgestimmt. Der Zahlstelle waren in der vom Landwirtschaftsministerium vorgenommenen Systematisierung 105 Stellen zugeteilt worden. Während der Laufzeit des Projekts wurde die Regierung dreimal umgebildet, wodurch die geplanten Einstellungen für die Zahlstelle ins Stocken gerieten.

26

Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Kapazitäten zur Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse aus früheren Projekten und damit den Programmierungsprozess für das IPA II (2014-2020) zu verbessern. Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den sektorspezifischen Bewertungen im Rahmen der IPA-Komponente I in Serbien sind in die Konzipierung des IPA-Programms 2014 eingeflossen. Im Programmierungsprozess für 2014 wurde den sektoralen Arbeitsgruppen erstmals eine Tabelle mit den Empfehlungen für jeden Sektor im Einzelnen sowie für die Programmierung insgesamt als wichtiges Ausgangsdokument vorgelegt.

27

Seit der IPA-Programmierung 2012 wird die Konditionalität (Bedingungen) gezielt genutzt, in Sektor-/Projektbögen klar und auf messbare Weise definiert und während der Umsetzung durchgesetzt. Bei der Programmierung wurden zahlreiche Projekte auf später verschoben, wenn entscheidende Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Kommission plant dennoch, die Konditionalität noch strenger durchzusetzen, und hat der serbischen Regierung klargemacht, dass künftig nur ausgereifte Projekte für die Programmierung berücksichtigt werden.

33

Tatsächlich sind in den Kommissionsberichten des Anweisungsbefugten die erfüllten hohen Zielvorgaben und die Auftragsvergabequoten nach Teildelegation aufgeführt, die Jahr für Jahr gleich blieben und somit hohe Aufnahmekapazitäten unter Beweis stellten.

37

Um die erfolgreiche Durchführung der laufenden Projekte zu sichern, hat die Kommission dies insbesondere in den ersten Monitoringausschüssen aufgegriffen, was ein flexibles Auftragsmanagement zur Folge hatte. Dieser Prozess führte zu stärkeren Überwachungsmechanismen und rigoroseren Entscheidungen je nach Sachlage, sollten bei der Durchführung Schwierigkeiten auftreten.

Kasten 7 – Antwort zum ersten Absatz

Das Volumen der Kommunalobligationen für die Stadt Novi Sad stellt die zweitgrößte Kreditaufnahme durch eine Kommunalverwaltung in Serbien dar. Die im Rahmen dieses Programms erzielten Ergebnisse beeinflussen den Markt 2014 noch immer – etwa wenn geplant wird, weitere Kommunalobligationen für die Städte Šabac und Stara Pazova aufzulegen. Bei der Ständigen Konferenz der Städte und Gemeinden gehen noch immer Anträge auf Unterstützung für die Ausgabe von Kommunalobligationen ein, die eine Alternative zu Krediten bilden. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Markt für Kommunalobligationen in Serbien ohne diese Unterstützung wahrscheinlich nicht existieren würde und die Gemeinden weiterhin hohe Zinsen für Bankkredite zahlen müssten. Deshalb war die Förderung der Kommunalobligationen

ein wichtiger Ausgangspunkt für den kommunalen Kreditmarkt in Serbien, für die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur und für Einsparungen bei den Kommunalhaushalten.

Kasten 7 – Antwort zum zweiten Absatz

Die finanzielle IPA-Unterstützung hilft der Regierung, die EU-Kriterien zu erfüllen, und ergänzt den politischen Dialog. Die Kommission hat auf die Mängel in der Tätigkeit der zentralen Harmonisierungsstelle und der personellen Ausstattung der internen Prüfstellen in den entsprechenden Strukturen ihres politischen Dialogs mit den serbischen Behörden, insbesondere im einschlägigen Unterausschuss des SAA sowie im Screening-Bericht für Kapitel 32, hingewiesen. Deshalb wird kurzfristig im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit einer Verbesserung gerechnet. Auch wenn das Projekt 2008 nicht alle Schwierigkeiten ausräumen konnte, hat es doch erheblich dazu beigetragen, die Vorbereitung auf einen Stand zu heben, der es der Kommission ermöglicht, die Eröffnung von Kapitel 32 vorzuschlagen.

43

Zur Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Bereich öffentliche Arbeiten auf Basis dieses speziellen Projekts lassen sich keine pauschalen Schlussfolgerungen ziehen. Bei den meisten Verzögerungen kam der Prüfbeauftragte zu dem Ergebnis, dass sie vom Auftragnehmer verursacht wurden. Seither, insbesondere seit dem IPA 2011, werden Schwierigkeiten dieser Art nun über bessere Verknüpfungen zwischen den Politikelementen und der Programmierung geregelt.

45

Die Kommission räumt ein, dass ein zusammenfassendes Kontrolldokument zur Vorgeschichte gescheiterter Ausschreibungen fehlt. Die Gründe für abgesetzte oder gescheiterte Ausschreibungen werden jedoch fallweise analysiert und bei einer möglichen Neuaufgabe berücksichtigt.

Kasten 10 – Antwort zum ersten Absatz

Das Ausschreibungsverfahren für die Polizeireform scheiterte, weil bis zum Ablauf der offiziellen Frist nur ein Angebot eingegangen war. Nach dem Scheitern des Ausschreibungsverfahrens setzte sich der Begünstigte (das Dezernat interne Ermittlungen beim Innenministerium) weiter für das Projekt ein, obwohl Probleme wie die mangelnde Eigenständigkeit der Stelle, fehlendes Personal und unzureichende Unterstützung durch leitende Mitarbeiter im Innenministerium weiterhin die Fähigkeit der internen Kontrollabteilung beeinträchtigen, Korruption innerhalb der Polizei wirksam zu bekämpfen. Diese Probleme sind Gegenstand entsprechender Schreiben des Leiters der Delegation und des Botschafters des Partners an den Minister.

Kasten 11 – Antwort zum ersten Absatz

Die Kommission wendet die hier gewonnenen Erkenntnisse bereits an. Im IPA-Programm 2012 umfasst der IT-Bereich für das Justizsystem als erste Aktivität eine Bedarfsanalyse. Jede weitere Hilfe kann erst geleistet werden, wenn diese Bedarfsanalyse abgeschlossen ist.

Kasten 11 – Antwort zum zweiten Absatz

Die Kommission stimmt zu, dass das Fehlen eines klaren regionalpolitischen Rahmens ein Risiko für die Nachhaltigkeit bedeutete. Es gab jedoch kein einziges EU-Modell, das hätte vorgeschlagen werden können, da organisatorische Aspekte auf nationaler Ebene als politische Entscheidung der serbischen Regierung festgelegt werden müssen. Die Nachhaltigkeit wurde zu einem Problem, als offenbar wurde, dass Serbien zu Beginn des Prozesses nicht über einen regionalpolitischen und rechtlichen Rahmen sowie klare Finanzierungsmechanismen verfügen würde. Die Kommission weist darauf hin, dass sämtliche EU-finanzierten regionalen Entwicklungsagenturen auch nach Beendigung des Projekts und der EU-Förderung arbeitsfähig blieben. Die meisten sind zwar immer noch mit den Projekten verbunden, haben jedoch regionale Anerkennung erworben und beziehen Gelder aus Programmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, nationale Mittel, Mittel von bilateralen Gebern und auch private Einnahmen aus der Erbringung verschiedener Unternehmensdienstleistungen. Eine wichtige Erkenntnis aus dem Programm ist, dass die Tätigkeiten in einer klaren Reihenfolge zu organisieren sind, sodass z. B. die Annahme eines strategischen/rechtlichen Rahmens eine Voraussetzung für die Gewährung weiterer Unterstützung ist.

Kasten 11 – Antwort zum dritten Absatz

Das Projekt kann als einmalige staatliche Hilfe für kommunale Strukturen angesehen werden, denen erst dann die Verantwortung für die Wartung und Beschaffung von Ausrüstungen und Infrastruktur in ihren Gesundheitseinrichtungen übertragen wurde.

Zum Zeitpunkt des Kaufs wollte das Gesundheitsministerium mehr Fahrzeuge anschaffen, um einen größeren Bedarf abzudecken (der Fuhrpark müsste 1000 Fahrzeuge umfassen, und Serbien verfügte nur über knapp 400, einschließlich der 252 von der EU gespendeten). Doch die finanziellen Ressourcen werden immer knapper, und die kommunalen Haushalte ließen nur Reparaturen und gelegentliche Anschaffungen zu.

Die Beschaffung durch die EU könnte als Notfall-Wiederaufbauhilfe betrachtet werden, da vor 1991 keine derartigen Anschaffungen erfolgt sind und diese Fahrzeuge für das System dringend gebraucht wurden. Andernfalls hätten schwerwiegende Folgen für die Erbringung der Dienste und die Gesundheit der Bevölkerung gedroht.

Diese Fahrzeuge sind immer noch die neuesten im Land, und sie sind weiterhin größtmöglich im Einsatz, sodass die mit dem Projekt erreichte verbesserte Leistungsfähigkeit nach wie vor aufrechterhalten wird. Eine Erneuerung des Fuhrparks ist von der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abhängig.

Kasten 12 – Antwort zum ersten Absatz

Die Kommission stimmt zu, dass es bei einigen Ministerien schwierig ist, Personal für die interne Prüfung einzustellen. Serbien hat der Kommission jedoch mitgeteilt, dass bei 76 Nutzern von Haushaltsmitteln interne Prüfstellen eingerichtet wurde (55 bei der Zentralregierung, 21 auf kommunaler Ebene). Auf diese Nutzer entfallen insgesamt 90 % der öffentlichen Mittel. Alle Ministerien haben interne Prüfreferate gebildet, wobei in zwei Ministerien die Stellen noch nicht besetzt waren. Unterdessen können die kleineren Nutzer von Haushaltsmitteln ein gemeinsames internes Prüfreferat aufbauen oder eine Vereinbarung mit Nutzern von Haushaltsmitteln schließen, die über eine interne Prüfstelle verfügen, und deren Prüfer nutzen.

Das Thema wird im Rahmen des Kapitels 32 in den Verhandlungen eine Rolle spielen; daher ist mit Fortschritten zu rechnen, die in dieser Hinsicht aufmerksam verfolgt werden, bis das Kapitel geschlossen wird.

Kasten 12 – Antwort zum zweiten Absatz

Die Kommission erkennt die Schwierigkeit, ausgebildete Mitarbeiter in wichtigen Verwaltungsstrukturen zu halten, als horizontale Herausforderung in den Kandidatenländern an. Diese Frage wird im Rahmen der Verhandlungen in allen Bereichen überwacht, da ein Kapitel erst geschlossen werden kann, wenn die Rechtsvorschriften vollständig an die der EU angeglichen sind und die Verwaltungskapazitäten als für die Umsetzung von EU-Politikmaßnahmen ausreichend eingestuft werden.

48

Es wurden bereits Schritte unternommen, um Schwachstellen im Bereich Nachhaltigkeit abzumildern. Der Überwachungszeitplan 2014 für ergebnisorientiertes Monitoring beinhaltet auch eine Reihe von Ex-post-Maßnahmen zur Überprüfung der mittel- und langfristigen Nachhaltigkeit der Ergebnisse von IPA-Projekten.

59

Bei der förmlichen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Serbien im Januar 2014, die mit den Kapiteln zur Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 Judikative und Grundrechte und Kapitel 24 Justiz, Freiheit und Sicherheit) begannen, wurde mit großem Nachdruck betont, dass ein solides und berechenbares Klima der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet sein muss, das einem insgesamt verbesserten Governance-Umfeld förderlich ist. Dazu gehört insbesondere – und schwerpunktmäßig – eine effiziente und abschreckende Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen und in allen Sektoren, auch bei Projekten.

61

In allen Programmierungszeiträumen wurden Querschnittsthemen im Rahmen der allgemeineren Fragen der Rechtsstaatlichkeit erfasst. Auch wenn dies in den Jahren zuvor nicht eigens erwähnt wurde, geht die Kommission hier übergreifend vor, räumt aber ein, dass ausdrückliche Verweise diesbezüglich für mehr Klarheit sorgen könnten.

66

Serbien stellt derzeit ein umfassendes Programm zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) auf, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen soll. Deshalb wird eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt. Ein umfassendes und zuverlässiges PFM-Reformprogramm gehört zu den grundlegenden Anforderungen in den Beitrittsverhandlungen Serbiens mit der Europäischen Union und ist gleichzeitig eines der maßgeblichen Elemente für die Planung und Durchführung langfristiger Reformen.

Die PEFA-Bewertung wird der serbischen Regierung eine Momentaufnahme der allgemeinen PFM-Leistung liefern, die es ermöglicht, den aktuellen Stand in wichtigen Bereichen zu beurteilen und zu ermitteln, wo die Beschränkungen und Risiken für eine künftige neue PFM-Reformstrategie liegen. Dazu gehört auch die Bewertung von IPA-Strukturen innerhalb der serbischen Behörden.

67

Die Kommission stimmt zu, dass weitere Anstrengungen nötig sind, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen. Nach und nach wurde die interne Prüfstelle aufgebaut, um mit der dezentralen Managementbasis Schritt zu halten. Die Anzahl der internen Prüfer und der durchgeführten Prüfungen ist im Laufe der Zeit gestiegen. Allerdings gibt es für viele Haushaltsbehörden und Empfänger von Haushaltsmitteln noch kein wirksames und funktionierendes internes Prüfsystem gemäß den Anforderungen des Gesetzes über das Haushaltssystem. Wie die Arbeit der internen Prüfer, der zentralen Haushaltskontrolleure und auch der staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde deutlich macht, stehen im Mittelpunkt der internen Kontrolle die Ex-post-Überprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften und die Aufdeckung möglicher Unregelmäßigkeiten. Um Unregelmäßigkeiten von vornherein zu verhindern, sollte sich allerdings gemäß dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht der Verwaltung der Schwerpunkt schrittweise darauf verlagern, die Verwalter, unterstützt durch eine interne Prüfstelle, für die Einrichtung und Umsetzung geeigneter FMC-Strukturen verantwortlich zu machen.

70

Die Kommission hat Maßnahmen getroffen, um die Risiken einer hohen Personalfuktuation zu mindern. Die Mitarbeiter beteiligen sich aktiv an den Aufgaben, die die Delegation im aktuellen dezentralen System wahrnimmt, und sammeln am Beispiel realer Fälle praktische Erfahrungen, bevor sie, wenn schließlich das dezentrale System eingeführt wird, die betreffenden Tätigkeiten selbst ausführen. Zu solchen Aufgaben gehören die Beobachtung von Bewertungsausschüssen, die Teilnahme an Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollbesuche bei Projekten.

71

Der verstärkte Schutz von Personen, die Missstände öffentlich machen („Whistleblower“), ist ein wichtiges Element, das bereits im Screening-Bericht zu Kapitel 23 angeführt wurde. Der Aufbau eines funktionierenden Systems für den Schutz von Whistleblowern sollte im Aktionsplan, den Serbien derzeit zur Erfüllung des Benchmarks für die Eröffnung dieses Kapitels aufstellt, einen hohen Stellenwert erhalten. Ein Gesetzentwurf zum Schutz von Whistleblowern wurde erarbeitet und soll verabschiedet werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

74 a)

Die Kommission räumt einige konzeptionsbedingte Schwachstellen ein, insbesondere bei früheren IPA-Projekten. Deshalb hat sie ihre Sektorblätter in dieser Hinsicht verbessert. Bei den IPA-finanzierten Sektorevaluierungen wurden Erkenntnisse aus der Umsetzung des IPA I (2007-2012) berücksichtigt. Die Empfehlungen aus diesen Bewertungen wurden an die Arbeitsgruppen weitergeleitet und fließen jetzt in die IPA-II-Programmierung ein. Einige der spezifischen Empfehlungen in den Sektorevaluierungen wurden im neuen IPA-II-Rahmen (Verordnung (EU) Nr. 231/2014), der gemeinsamen Durchführungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2014) und den Entwürfen für die Rahmenabkommen, die mit jedem einzelnen Empfänger zu schließen sind, bereits berücksichtigt.

74 b)

Die Kommission räumt vereinzelte Probleme bei der Umsetzung früherer Projekte ein; sie wurden vom Auftraggeber behoben, um die vertragliche Umsetzung zu sichern und im Vertragsmanagement für ein solides Finanzgebaren zu sorgen. Aufgrund der komplexen und technisch anspruchsvollen Ausschreibungsverfahren kam es zu einigen Fehlern, die bei der erneuten Ausschreibung behoben wurden.

74 c)

Die Kommission räumt ein, dass es schwierig ist, ausgebildetes Personal für die Verwaltung zu gewinnen und zu halten; dies ist ein Querschnittsproblem in allen Kandidatenländern. Diese Frage wird in allen Bereichen während der Verhandlungen überwacht, da ein Kapitel erst geschlossen werden kann, wenn die Rechtsvorschriften vollständig an die der EU angeglichen sind und die Verwaltungskapazitäten als für die Umsetzung von EU-Politikmaßnahmen ausreichend eingestuft werden.

76

Serbien bereitet derzeit ein umfangreiches Reformprogramm für das öffentliche Finanzmanagement (PFM) vor, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen wird. Deshalb soll eine Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (PEFA) durchgeführt werden. Ein umfassendes und zuverlässiges PFM-Reformprogramm gehört in den Beitrittsverhandlungen Serbiens mit der Europäischen Union zu den grundlegenden Anforderungen und ist gleichzeitig eines der maßgeblichen Elemente für die Planung und Durchführung langfristiger Reformen.

78

In allen Programmierungszeiträumen wurden Querschnittsthemen im Rahmen der allgemeineren Fragen der Rechtsstaatlichkeit erfasst. Auch wenn dies in den Jahren zuvor nicht eigens erwähnt wurde, geht die Kommission hier übergreifend vor, räumt aber ein, dass ausdrückliche Verweise diesbezüglich für mehr Klarheit sorgen könnten.

80 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Der Priorisierungs- und Auswahlprozess hat sich während der Laufzeit des IPA I insgesamt bereits verbessert. Für IPA-II-Projekte sind im Einklang mit der neu entwickelten Methode und der Umstellung auf einen sektoralen Ansatz, durch die sich die Verbindung zwischen Politikschwerpunkten und Hilfeprogrammierung vertiefen wird, weitere Fortschritte zu erwarten. Die maßgebenden Politikschwerpunkte für die Programmierung finden sich im Länderstrategiepapier wieder; Lücken werden jährlich im Strategiedokument und den Fortschrittsberichten der Kommission bewertet. Nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen sollte die Programmierung in jedem Sektor unmittelbar mit den in den jeweiligen Kapiteln ermittelten Schwerpunkten verknüpft sein, und zwar zunächst in den Screening-Berichten und danach in den Benchmarks für die Eröffnung bzw. Schließung. Eine weitere deutliche Verbesserung im Investitionsbereich dürfte sich aus dem Aufbau einer nationalen Pipeline einzelner strategischer Projekte auf den Gebieten Verkehr, Energie, Umwelt und Unternehmensinfrastruktur ergeben, die von der Regierung beschlossen werden und als einzige Grundlage für die IPA-Förderung von Infrastrukturen dienen soll.

80 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Im Zusammenhang mit thematischen Sektorevaluierungen wurden Erkenntnisse aus der Projektdurchführung, die länder- und/oder sektorübergreifend relevant sind, bereits weitergegeben, und es wurden vor allem mit IPA-finanzierten Sektorevaluierungen Erkenntnisse aus der Umsetzung des IPA I (2007-2012) gewonnen. Im Ergebnis wurden einige der in den Sektorevaluierungen benannten spezifischen Empfehlungen im neuen IPA-II-Rahmen (Verordnung (EU) Nr. 231/2014), der gemeinsamen Durchführungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 236/2014) und den Entwürfen für die Rahmenabkommen, die mit jedem einzelnen Empfänger zu schließen sind, bereits berücksichtigt. Gegebenenfalls fanden sie auch Eingang in die IPA-II-Programmierung. Für die interne Überwachung und Berichterstattung sind in einer speziellen Tabelle die Entwicklungsschritte aufgeführt, die unternommen wurden, um die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen aus früheren Evaluierungen bei beiden

Sektoren und Hilfeformen in die Tat umzusetzen. Darüber hinaus beabsichtigt die Kommission, im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Rahmens für die Überwachung und Berichterstattung zur Erfüllung der Anforderungen an die Berichterstattung ausgehend vom Rechtsrahmen für das IPA II zu untersuchen, ob ein effizientes und kostengünstiges Berichterstattungsinstrument (möglicherweise auf der Grundlage vorhandener Instrumente) eingerichtet werden kann, das auch den Ausschreibungsprozess abdeckt. Zudem ist entsprechend den kürzlich aktualisierten politischen Leitlinien der GD Erweiterung zur Evaluierung eine Überprüfung der aktuellen Überwachungsverfahren und -instrumente sowie eine Stärkung der Synergien zwischen den Bereichen Evaluierung und Überwachung vorgesehen, was dazu beitragen dürfte, eine konsequente Weiterverfolgung bisheriger Erkenntnisse und Empfehlungen zu gewährleisten.

80 c)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und gedenkt sie zu berücksichtigen, indem sie den Rahmen für die Interventionslogik in Maßnahmendokumenten im IPA II verbessert, insbesondere in Bezug auf Ergebnisse und Outputs der Maßnahmen sowie durch eine weitere Verbesserung der Dokumentation im Zusammenhang mit den Bedarfsabschätzungen im Anhang zu den Maßnahmendokumenten.

80 d)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. De facto wird sie bereits weitgehend berücksichtigt, da die Konditionalität seit der IPA-Programmierung 2012 gezielt genutzt, in Sektor-/Projektbögen auf messbare Weise definiert und während der Umsetzung durchgesetzt wird. Bei der Programmierung wurden zahlreiche Projekte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, wenn entscheidende Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Kommission plant jedoch, die Konditionalität noch strenger durchzusetzen, und hat der serbischen Regierung klargemacht, dass nur ausgereifte Projekte für die Programmierung berücksichtigt werden. Diese Politik wird in Bezug auf die Infrastruktur weiterhin unterstützt, indem eine gemeinsame Projektpipeline erstellt wird, die auch eine individuelle Bewertung aller Projekte bezüglich ihres Reifegrads (und die Erfüllung der Konditionalität) umfasst.

80 e)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung. Ein verbesserter Prüfpfad für das gesamte Projekt soll im Bericht des Anweisungsbefugten für 2014 für die einzelnen Teildelegationen enthalten sein, d. h. für die Aufträge in der Jährlichen Zuverlässigkeitsstrategie für 2014 und für den Prüfplan ab 2014. Ergebnisse, Feststellungen und Empfehlungen aus den Prüfungen und Vor-Ort-Monitorings werden in den Kurzberichten präsentiert, die Daten für das gesamte Projekt/den gesamten Sektor enthalten. Diese Berichte werden dahin gehend verbessert, dass bestimmte Empfehlungen vermittelt und umgesetzt werden.

80 f)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und plant die Einrichtung eines Systems zur Aufnahme von Stichproben solcher Kontrollen in ihre jährlichen Prüf- und Vor-Ort-Kontrollpläne.

81 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Kommission unterstützt derzeit eine Bewertung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht mit dem Ziel, der serbischen Regierung eine umfassende Momentaufnahme der PFM-Leistung an die Hand zu geben. Bei einer solchen Bewertung wird der aktuelle Stand in maßgebenden Bereichen beurteilt und ermittelt, wo Einschränkungen und Risiken für eine künftige neue PFM-Reformstrategie bestehen. Dazu gehört auch die Bewertung der IPA-Strukturen innerhalb der serbischen Behörden. Serbien stellt zurzeit ein umfassendes Programm für eine Reform des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) auf, das sich auf eine umfassende Diagnose der PFM-Teilsysteme stützen soll. Die Fortschritte werden während der Verhandlungen im Rahmen von Kapitel 32 zur Finanzkontrolle aufmerksam gesteuert und überwacht werden.

81 b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und begrüßt jede weitere Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft an den Politik- und Programmierungsprozessen. Tatsächlich ist sie der Ansicht, dass diese Maßnahmen weitgehend bereits im Gange sind. Die Kommission hat bereits IPA-Unterstützung für die Einrichtung eines Büros für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft geleistet. Das Büro wurde 2010 eingerichtet. Im Jahr 2010 haben die nationalen Behörden außerdem einen Mechanismus, SECO (Sektorspezifische Organisationen der Zivilgesellschaft) genannt, für die Teilnahme der Zivilgesellschaft an der Planung, Programmierung und Überwachung von IPA-Hilfe eingerichtet. Der SECO-Mechanismus ist auf Sektorbasis organisiert. Für jeden Sektor wurden repräsentative Organisationen der Zivilgesellschaft registriert. Die IPA-Unterstützung erfolgte über technische Hilfe für die Konzeption des SECO-Mechanismus und zur Stärkung von dessen Einfluss auf die allgemeinere Entscheidungsfindung. Auch wenn Organisationen der Zivilgesellschaft regelmäßig zur IPA-Programmierung konsultiert werden, haben sie diesen Mechanismus bisher doch nur sehr eingeschränkt genutzt.

81 c)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird entsprechende Leitlinien herausgeben, um dafür zu sorgen, dass gegebenenfalls im Zuge der Projektkonzeption die Notwendigkeit sektorspezifischer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen oder anderer Maßnahmen im Bereich des verantwortlichen Handelns bewertet wird.

81 d)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und wird dafür Sorge tragen, dass die im Zusammenhang mit der Akkreditierung und Übertragung der Verwaltung vom März 2014 für den PFM-Reformprozess geleistete Prüfungsarbeit berücksichtigt wird.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

In diesem Bericht wird bewertet, ob die Heranführungshilfe der EU für Serbien – rund 1,2 Milliarden Euro im Zeitraum von 2007 bis 2013 – bei der Vorbereitung des Landes auf die EU-Mitgliedschaft wirksam war. Die geprüften Projekte erbrachten zwar die geplanten Outputs, wiesen jedoch Defizite hinsichtlich ihrer Konzeption, Durchführung und Nachhaltigkeit auf. Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission bei der Planung der Hilfe für Serbien mit Recht den Schwerpunkt auf Governance-Fragen legt und die EU-Heranführungshilfe wirksam dazu beiträgt, dass Serbien strukturelle Reformen umsetzt und das öffentliche Finanzmanagement verbessert.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen