

IV

(Informationen)

INFORMATIONEN DER ORGANE UND EINRICHTUNGEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 5/2007

über die Verwaltung des Programms CARDS durch die Kommission,
zusammen mit den Antworten der Kommission

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

(2007/C 285/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
ABKÜRZUNGEN		3
ZUSAMMENFASSUNG	I-VIII	4
EINLEITUNG	1-7	5
PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ	8-10	5
BEMERKUNGEN	11-60	6
Schwachstellen in den strategischen Anleitungen für den Programmplanungsprozess ...	11-27	6
Länderstrategiepapiere zu allgemein formuliert, Mehrjahresrichtprogramme ohne klare Prioritäten und keine wirksame Ausrichtung der Hilfe	11-19	6
Schwachstellen in den strategischen Anleitungen führten zu Umsetzungsproblemen	20	7
Verlagerung der Hilfe von der Investitionsförderung auf den Institutionenaufbau. ...	21-27	7
Effiziente Verwaltungsstrukturen gewährleisteten die rasche Bereitstellung der Hilfe, die Aufnahmekapazität der nationalen Verwaltungen war allerdings problematisch	28-41	9
Verwaltungsstrukturen nicht immer geeignet	28-37	9
Rasche Bereitstellung der Hilfe, allerdings ohne ausreichende Berücksichtigung der Aufnahmekapazität der Empfängerländer	38-41	11
Managementansatz der Kommission fördert nicht die Verantwortung der Empfängerländer	42-54	12
Begrenzte Verantwortung der Empfängerländer in der Projektfindungs- und Ausschreibungsphase	45-52	12
Fehlende Eigenverantwortung der Länder bei der Geberkoordinierung	53-54	14
Inkohärenter Ansatz für Überwachung und Bewertung	55-60	14

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	61-70	15
Wie wirksam hat die Kommission das Programm CARDS verwaltet?	61	15
Inwieweit waren die strategischen Anleitungen für die Programme geeignet und stimmig?	62-64	15
Inwieweit waren die von der Kommission festgelegten und verwendeten Managementkonzepte zweckmäßig und effizient?	65-67	15
Inwiefern wurde durch die finanzierten Projekte die Eigenverantwortung der Empfängerländer gefördert?	68-69	16
Inwieweit erwiesen sich Überwachung und Bewertung als wirksam bei der Ermittlung von Schwachstellen und der Verbreitung von Informationen und ergriff die Kommission rechtzeitig Folgemaßnahmen?	70	16
Antworten der Kommission		19

ABKÜRZUNGEN

ADF	Albanischer Entwicklungsfonds (<i>Albanian Development Fund</i>)
CARDS	Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung (<i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i>)
CFCU	Zentrale Finanzierungs- und Auftragsvergabestelle (<i>Central Finance and Contracting Unit</i>)
EAR	Europäische Agentur für Wiederaufbau
ECPA	EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EURALIUS	Europäische Unterstützung für das Justizwesen in Albanien (<i>European Assistance Mission to the Albanian Justice System</i>)
SB	Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UN	Vereinte Nationen
UNMIK	Mission der Vereinten Nationen im Kosovo

ZUSAMMENFASSUNG

I. Das Programm „Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung“ (CARDS) zielt hauptsächlich darauf ab, die Beteiligung der Empfänger am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu fördern und die Eigenverantwortlichkeit der Länder und Einrichtungen des westlichen Balkans in Bezug auf diesen Prozess zu erhöhen. Mit CARDS wird eine nachhaltige und auf die Zielsetzungen der EU abgestimmte Reform, die Konsolidierung der Stabilität und die Annäherung der Region an die Europäische Union bezweckt. Die Mittelausstattung des Programms für den Zeitraum 2000-2006 betrug mehr als 5 000 Millionen Euro (Ziffern 1-7).

II. Der Hof prüfte das Programm CARDS im Hinblick auf eine Beurteilung der Wirksamkeit der Verwaltung durch die Kommission anhand folgender Fragestellungen (Ziffer 8):

- a) Waren die strategischen Leitlinien für die Ausrichtung des Programms geeignet und stimmig?
- b) Waren die von der Kommission festgelegten und angewandten Managementkonzepte zweckmäßig und effizient?
- c) Wurde durch die finanzierten Projekte die Eigenverantwortung der Empfängerländer gefördert?
- d) Erwiesen sich Überwachung und Bewertung als wirksam bei der Ermittlung von Schwachstellen und der Verbreitung der entsprechenden Feststellungen, und ergriff die Kommission rechtzeitig Folgemaßnahmen?

III. Die strategischen Anleitungen der Kommission waren sehr allgemein gehalten. Sie waren geeignet für die Wiederaufbauphase, nicht jedoch für die anspruchsvolleren Zielsetzungen im Bereich des Institutionenaufbaus. Die Länderstrategiepapiere boten nicht genügend Orientierungshilfe, umso mehr als sie nicht rechtzeitig durch sektorspezifische Strategien untermauert wurden. In den Mehrjahresrichtprogrammen wurden keine Prioritäten zwischen den oder innerhalb der verschiedenen Interventionsbereiche gesetzt. Die im Jahr 2004 eingeführten Europäischen Partnerschaften wurden nicht als zusätzliche Entscheidungshilfen für die Auswahl von Maßnahmen genutzt (Ziffern 11-27).

IV. In der Vergangenheit wurde die EU-Hilfe für den westlichen Balkan dadurch beeinträchtigt, dass parallel drei verschiedene Rechtsgrundlagen bestanden, die Programme langsam durchgeführt wurden und die Abwicklung durch eine übermäßige Zentralisierung gekennzeichnet war. In der CARDS-Verordnung wurden die Rechtsgrundlagen zusammengeführt. Außerdem ist es der Kommission gelungen, die rasche Bereitstellung der Hilfe zu gewährleisten, allerdings mitunter auf Kosten der Fähigkeit der Empfängerländer, die Hilfe bestmöglich zu nutzen. Die Kommission zog vier verschiedene Managementkonzepte heran. Die beiden wichtigsten Konzepte — dezentralisierte Delegationen und die Europäische Agentur für Wiederaufbau — erwiesen sich überwiegend als wirksam und zweckmäßig (Ziffern 28-41).

V. Obwohl die Eigenverantwortung der Empfängerländer für die Kommission eine Priorität darstellte, gab es für die Verwirklichung dieser Zielsetzung keinen kohärenten Ansatz, und die angewandten Managementkonzepte waren der Entwicklung einer entsprechenden Eigenverantwortung nicht förderlich (Ziffern 42-54).

VI. Überwachung und Bewertung waren teilweise zufrieden stellend, doch zwischen den Delegationen und der Wiederaufbauagentur bestehen Unterschiede in der Vorgehensweise. Das Fehlen zweckmäßiger Projektindikatoren beeinträchtigte die Wirksamkeit der Überwachung (Ziffern 55-60).

VII. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission das Programm CARDS insofern weitgehend erfolgreich verwaltet hat, als ein Beitrag zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau in den Empfängerländern geleistet wurde. Bei der Verbesserung der Verwaltungskapazitäten war die Hilfe allerdings weniger wirksam, weil der Schwerpunkt ursprünglich nicht auf dem Institutionenaufbau lag und die Empfängerländer nicht über ausreichende Kapazitäten zur Absorption der Hilfe verfügten (Ziffern 61-70).

VIII. Die Gültigkeit der CARDS-Verordnung endete 2006, und 2007 trat das neue Instrument für Heranführungshilfe in Kraft. Der Hof empfiehlt der Kommission, ihre strategischen Anleitungen zu verbessern, den Ausführungsrhythmus umfassend auf die Aufnahmekapazität der Begünstigten abzustimmen, eine wirksame Strategie zur Gewährleistung der Eigenverantwortung der Empfängerländer festzulegen und die Verwendung bewährter Verfahren für Überwachung und Bewertung voranzutreiben (Ziffern 61-70).

EINLEITUNG

1. CARDS steht für *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung). Das Programm CARDS ⁽¹⁾ umfasst die nachstehenden Länder des westlichen Balkans: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Was die Hilfe für die Bundesrepublik Jugoslawien und ihren Nachfolgestaat, die Staatenunion Serbien und Montenegro ⁽²⁾, angeht, so wurde das Programm CARDS in drei Jahresprogramme aufgliedert: Serbien ⁽³⁾, Kosovo und Montenegro.

2. CARDS ist Teil der Stabilisierungs- und Assoziierungsstrategie der Europäischen Union gegenüber dem westlichen Balkan, die als Reaktion auf die Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren entstand. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsstrategie stand am Ende des militärischen Konflikts und am Anfang des materiellen Wiederaufbaus und wirtschaftlichen Neubeginns der Länder (d. h. Stabilisierung) sowie immer engerer Beziehungen zur Europäischen Union (d. h. Assoziierung). Der Europäische Rat erklärte auf seiner Tagung im Juni 2000 ausdrücklich, dass diese Integration letztlich zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union führen könnte.

3. In der Einleitung zur CARDS-Verordnung wird das Hauptziel der Hilfe wie folgt dargelegt: „Die gegenwärtige Gemeinschaftshilfe sollte weiterentwickelt und neu ausgerichtet werden, um sie den politischen Zielen der Union in dieser Region anzupassen, d. h. vor allem, um zur Weiterentwicklung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses beizutragen und um die Verantwortung der begünstigten Länder und Gebietseinheiten für diesen Prozess zu stärken.“ Gemäß der Verordnung sollte besonderes Augenmerk zudem der regionalen Dimension der Gemeinschaftshilfe gebühren.

4. Beim Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess handelt es sich um eine progressive Partnerschaft, in deren Rahmen die EU eine Mischung aus Handelserleichterungen (autonome Handelsmaßnahmen), Wirtschafts- und Finanzhilfe (Programm CARDS) und vertraglichen Vereinbarungen (Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen) anbietet.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates (ABl. L 306 vom 7.12.2000, S. 1).

⁽²⁾ Im Februar 2003 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien umgewandelt in eine Staatenunion aus zwei Republiken namens Serbien und Montenegro. Laut Verfassungscharta konnte jede der beiden Republiken nach drei Jahren ein Unabhängigkeitsreferendum abhalten. Montenegro hielt im Frühjahr 2006 nach Maßgabe internationaler Standards ein Unabhängigkeitsreferendum ab. Die Zustimmung zur Lösung des Bundes mit Serbien lag über der 55%-Marke, so dass Montenegro am 3. Juni 2006 förmlich seine Unabhängigkeit erklären konnte. Zwei Tage später erklärte sich Serbien zum Nachfolgestaat der Staatenunion Serbien und Montenegro.

⁽³⁾ Jeder Verweis auf Serbien im vorliegenden Bericht bedeutet folglich ausgenommen die Provinz Kosovo.

5. Für den Zeitraum 2000-2006 beliefen sich die dem Programm CARDS insgesamt zugewiesenen Haushaltsmittel auf über 5 000 Millionen Euro; sie waren hauptsächlich zur Investitionsförderung und zum Institutionenaufbau bestimmt. Im Westbalkanraum leben insgesamt rund 24 Millionen Menschen; die Mittelausstattung von CARDS stellt somit eine Unterstützung in Höhe von 30 Euro/Kopf/Jahr dar und unterstreicht damit die politische Bedeutung, die die EU dieser Region beimisst ⁽⁴⁾.

6. Hauptinterventionsbereiche des Programms CARDS sind:

- a) Wiederaufbau, Festigung der Demokratie, Aussöhnung und Rückkehr von Flüchtlingen;
- b) institutionelle und rechtliche Entwicklung, einschließlich der Abstimmung auf Normen und Konzepte der Europäischen Union, Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte, der Zivilgesellschaft und der Medien sowie eine funktionierende freie Marktwirtschaft;
- c) nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, einschließlich einer Strukturreform;
- d) Förderung engerer Beziehungen und der regionalen Zusammenarbeit der Länder untereinander sowie mit der EU und den (damaligen) mitteleuropäischen Bewerberländern.

7. Bei der Europäischen Kommission waren bis Anfang 2005 die Generaldirektion Außenbeziehungen und das Europäische Amt für Zusammenarbeit EuropeAid gemeinsam für die Verwaltung des Programms CARDS zuständig. Die Generaldirektion Außenbeziehungen war für die politischen Beziehungen und die strategische Entwicklung, etwa die Ausarbeitung der Länderstrategiepapiere und Mehrjahresrichtprogramme, zuständig. Die Verwaltung der Jahresprogramme war Aufgabe des Amts für Zusammenarbeit EuropeAid. Seit Anfang 2005 ist die Generaldirektion Erweiterung für den gesamten Projektzyklus von der Formulierung der Politik über die Programmplanung bis hin zur Durchführung zuständig.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8. Die Prüfung des Europäischen Rechnungshofs diente der Beurteilung, wie wirksam die Kommission das Programm CARDS verwaltet. Die Hauptziele der Prüfung bestanden darin, zu einem Urteil darüber zu gelangen, inwieweit

- a) die strategischen Anleitungen für die Ausrichtung des Programms geeignet und stimmig waren;
- b) die von der Kommission festgelegten und verwendeten Managementkonzepte zweckmäßig und effizient waren;

⁽⁴⁾ Zum Vergleich: Die TACIS-Verordnung sieht für den gleichen Zeitraum wie die CARDS-Verordnung weniger als 2 Euro/Kopf/Jahr vor.

- c) die aus dem Programm finanzierten Projekte die Eigenverantwortung der Empfängerländer förderten;
- d) Überwachung und Bewertung bei der Ermittlung von Schwachstellen und der Verbreitung der entsprechenden Feststellungen wirksam waren und inwieweit die Kommission rechtzeitig Folgemaßnahmen traf.

9. Im Rahmen der Prüfungsarbeiten wurden Strategie- und Planungsdokumente sowie Leitlinien und Berichte überprüft. Darüber hinaus wurde eine Ermessensstichprobe von CARDS-Projekten (*Anhang*) aus dem Zeitraum 2002-2005 geprüft.

10. Desgleichen wurden im Rahmen der Prüfung relevante, im Auftrag der Kommission erstellte Bewertungsberichte, einschließlich der (im Juni 2004 abgeschlossenen) Halbbewertung des Programms CARDS ⁽¹⁾ sowie die von der Kommission ergriffenen Weiterverfolgungsmaßnahmen untersucht. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass diese Berichte eine ausreichende Grundlage für die Verwendung der Ergebnisse zur Erhärtung seiner eigenen Prüfungsfeststellungen bilden ⁽²⁾.

BEMERKUNGEN

Schwachstellen in den strategischen Anleitungen für den Programmplanungsprozess

Länderstrategiepapiere zu allgemein formuliert, Mehrjahresrichtprogramme ohne klare Prioritäten und keine wirksame Ausrichtung der Hilfe

11. Die CARDS-Verordnung liefert die Rechtsgrundlage für die wichtigsten Strategiepapiere, die für die CARDS-Hilfe herangezogen werden: „Für die Gemeinschaftshilfe sollten eine strategische Rahmenplanung, eine Jahresprogrammierung und eine Mehrjahresprogrammierung vorgenommen werden, die dem mit dieser Verordnung eingesetzten Verwaltungsausschuss zur Stellungnahme vorgelegt werden.“

⁽¹⁾ Artikel 13 der CARDS-Verordnung besagt, dass „die Kommission dem Rat spätestens zum 30. Juni 2004 einen Bewertungsbericht mit Vorschlägen zum weiteren Vorgehen im Rahmen dieser Verordnung und, soweit erforderlich, mit Vorschlägen zu ihrer Änderung (unterbreitet)“.

⁽²⁾ Die wichtigsten Schlussfolgerungen der Bewertung der Hilfe für Balkanländer im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 (CARDS-Verordnung) (Vertrag Nr. B7-6510/2002/005) lauteten:

- a) Das Programm CARDS war für die Sicherstellung der finanziellen und technischen Unterstützung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses höchst relevant;
- b) der zentrale Charakter und Ansatz könnten der Einbeziehung der Begünstigten in das Programm und seiner Wirksamkeit hinderlich sein;
- c) die ausgewogene Verteilung der Unterstützung auf den Institutionenaufbau und auf Investitionen in die Entwicklung stellte eine wesentliche Herausforderung dar;
- d) die regionale Dimension des Programms war unzureichend ausgeprägt.

12. Der Hof beurteilte, inwieweit das Programm CARDS geeigneten strategischen Anleitungen unterlag, auf den spezifischen Bedarf der beteiligten Länder ausgerichtet war und dabei gleichzeitig den in der Verordnung festgelegten Zielen und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess im weiteren Sinn entsprach.

13. Gemäß der CARDS-Verordnung erstellte die Kommission eine strategische Rahmenplanung für die westlichen Balkanländer mit Länderstrategiepapieren für die einzelnen Länder sowie ein regionales Strategiepapier, in dem alle Empfängerländer berücksichtigt wurden. Wie in der Verordnung vorgegeben, legte die Kommission zwei Mehrjahresrichtprogramme vor, ein länderspezifisches sowie ein regionales (mehrere Länder betreffendes) Programm für die Zeiträume 2002-2004 und 2005-2006.

14. Im Jahr 2004 — am Ende des ersten Planungszeitraums für die Mehrjahresrichtprogramme — billigte der Europäische Rat Dokumente über Europäische Partnerschaften mit Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie Serbien und Montenegro (einschließlich des Kosovo) ⁽³⁾ zur Vertiefung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ⁽⁴⁾. Die Partnerschaftsdokumente wurden für jedes Land in der Region ausgearbeitet und enthielten Angaben zu den Handlungsbereichen sowie zu den Pflichten, die die Partnerländer auf dem Weg der Annäherung an die Europäische Union zu erfüllen hatten. Die EU-Hilfe sollte auf die in den Partnerschaftsdokumenten festgesetzten Prioritäten ausgerichtet werden.

15. Die Prüfung offenbarte Schwachstellen in den strategischen Anleitungen zu den Programmplanungsmechanismen für CARDS. Die in den Länderstrategiepapieren beschriebenen Strategien entsprachen formal zwar den Leitlinien der Kommission für Länderstrategiepapiere, waren aber so allgemein formuliert, dass sie für die eigentliche Programmplanung wenig hilfreich waren. Die Länderstrategiepapiere wurden nicht aktualisiert, um wichtigen Änderungen — wie den Europäischen Partnerschaftsdokumenten des Rates — Rechnung zu tragen.

16. Entgegen den Vorgaben in den Leitlinien der Kommission ⁽⁵⁾ waren in den Mehrjahresrichtprogrammen keine Prioritäten zwischen und innerhalb von Sektoren festgelegt, und es gab auch keinen Zeitplan für die Abwicklung der vorgesehenen Maßnahmen. Die erste Europäische Partnerschaft aus dem Jahr 2004 eröffnete der Kommission die Möglichkeit, ihre Maßnahmen im Rahmen des Mehrjahresrichtprogramms für 2005-2006 ⁽⁶⁾ genauer auszurichten. Die Mehrjahresrichtprogramme für diesen Zeitraum enthielten zwar Verweise auf die Prioritäten gemäß den Europäischen Partnerschaften, lieferten allerdings immer noch keine ausreichende Entscheidungshilfe für die Auswahl der zu finanzierenden Maßnahmen.

⁽³⁾ Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 533/2004 des Rates (ABl. L 86 vom 24.3.2004, S. 1).

⁽⁴⁾ Die Europäische Partnerschaft mit Kroatien wurde mit Beschluss 2004/648/EG des Rates (ABl. L 297 vom 22.9.2004, S. 19) angenommen.

⁽⁵⁾ Verweis auf Punkt 3.1.4 der Leitlinien für die Umsetzung des gemeinsamen Rahmens für Länderstrategiepapiere.

⁽⁶⁾ Seit Kroatien im Jahr 2004 den Status eines Bewerberlandes erhielt, kommt es in den Genuss der Heranführungsinstrumente. Eine Überarbeitung des Mehrjahresrichtprogramms für 2005-2006 im Rahmen des Programms CARDS war deshalb nicht nötig.

17. Gemäß der CARDS-Verordnung hatte der CARDS-Ausschuss ⁽¹⁾ eine Stellungnahme zu den Programmierungsleitlinien, den Mehrjahresrichtprogrammen und den Jahresprogrammen abzugeben, um die strategischen Anleitungen im Programmplanungsprozess zu verbessern. In der Praxis fanden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Qualität der vorgeschlagenen Dokumente durch die Arbeit des Ausschusses verbesserte.

18. Ausführliche Analysen nach Sektoren seitens der Kommission und/oder nationale Strategien der Empfängerländer waren größtenteils nicht vorhanden oder wurden zu spät ausgearbeitet, um die strategischen Anleitungen zu verbessern. Infolgedessen wurden Projekte nicht auf der Grundlage objektiver Kriterien ausgewählt. In einigen Fällen wurden sie aufgrund eines Ad-hoc-Antrags der Begünstigten ausgewählt.

19. Trotz der Komplexität des Projektfindungsprozesses wurden keine klaren Methoden zur Optimierung der Projektauswahl herangezogen. So wurden beispielsweise vor der Projektauswahl keine Kosten-Nutzen-Analysen ⁽²⁾ oder sonstige Vergleichsanalysen möglicher Alternativprojekte durchgeführt. Bei einigen Projekten handelte es sich lediglich um die Weiterführung früherer Förderungen. Leitlinien zur Erleichterung der Entscheidungsfindung bezüglich der für die Förderung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses am besten geeigneten Maßnahmen waren nicht vorhanden.

Schwachstellen in den strategischen Anleitungen führten zu Umsetzungsproblemen

20. Der Hof ermittelte bei seiner Prüfung Abweichungen zwischen Projektplanung und Projektverwirklichung. Wichtige Projekte wurden wegen Widerständen im Empfängerland nicht verwirklicht, oder aber die ursprünglichen Pläne für die Projekte blieben bei der Verwirklichung unberücksichtigt (Kasten 1).

Kasten 1

Beispiele für nicht verwirklichte Projekte

Beispiel 1: Keine politische Unterstützung für die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) Serbiens

Bereits Anfang 2001 hatte die Wiederaufbauagentur die erforderlichen Bausteine für eine tiefgreifende Reform der staatlichen Institutionen in Serbien ermittelt, wozu u. a. die Unterstützung der Haushaltsverwaltung und der internen Revision sowie die Schaffung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde zählten. Allerdings kam im serbischen Parlament die erforderliche Unterstützung für die ORKB nicht zustande, und das Projekt wurde erst im Programm für 2006 wieder aufgegriffen.

Beispiel 2: EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien (ECPA)

Im Projektbogen des Programmplanungsjahrs 2002 für den Sektor Justiz und Inneres in Albanien war für den Bereich „Polizei und öffentliche Ordnung“ ein Beitrag zum Aufbau des Rechtsstaats und funktionierender Polizeistrukturen, die die demokratische Stabilität festigen können, vorgesehen. Weiter hieß es darin, das Projekt diene der Förderung der EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien (ECPA), von Schulungsmaßnahmen und verbundenen Investitionen. Von den 8 Millionen Euro, die dem Bereich „Polizei und öffentliche Ordnung“ zugewiesen wurden, waren 4 Millionen Euro für Institutionenaufbau (Finanzierung der ECPA-Mission), 2,5 Millionen Euro für Schulungs- und Unterstützungsmaßnahmen und 1,5 Millionen Euro für Investitionen vorgesehen.

In der Praxis blieb der Projektbogen vollkommen unberücksichtigt. Nicht 1 Euro wurde für die Finanzierung der ECPA-Mission aufgewendet. 4,7 Millionen Euro flossen in ein Datenübertragungsnetz, 1,9 Millionen Euro wurden für Energieversorgungseinrichtungen verwendet, und 1 Million Euro wurden als Zuschuss zwecks Unterstützung des Programms zur Reform des Sicherheitssektors an die Vereinten Nationen gezahlt.

Verlagerung der Hilfe von der Investitionsförderung auf den Institutionenaufbau

21. Da sich die Empfängerländer in einer Nachkriegsphase befanden, war das Programm CARDS in den ersten Jahren stärker auf den Wiederaufbau (über Investitionsprojekte) als auf den Institutionenaufbau ausgerichtet. Im späteren Programmverlauf erwies sich allerdings eine Schwerpunktverlagerung auf den Institutionenaufbau als erforderlich.

22. Die Verlagerung der Hilfe wurde von der Entlastungsbehörde mit Interesse verfolgt. In seinem im Mai 2002 veröffentlichten Bericht über die Europäische Agentur für Wiederaufbau vertrat das Europäische Parlament die Auffassung, dass die Wiederaufbauagentur die den beiden Ländern (Bundesrepublik Jugoslawien und ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) für den Aufbau von Institutionen gewährte EU-Hilfe erheblich aufstocken sollte.

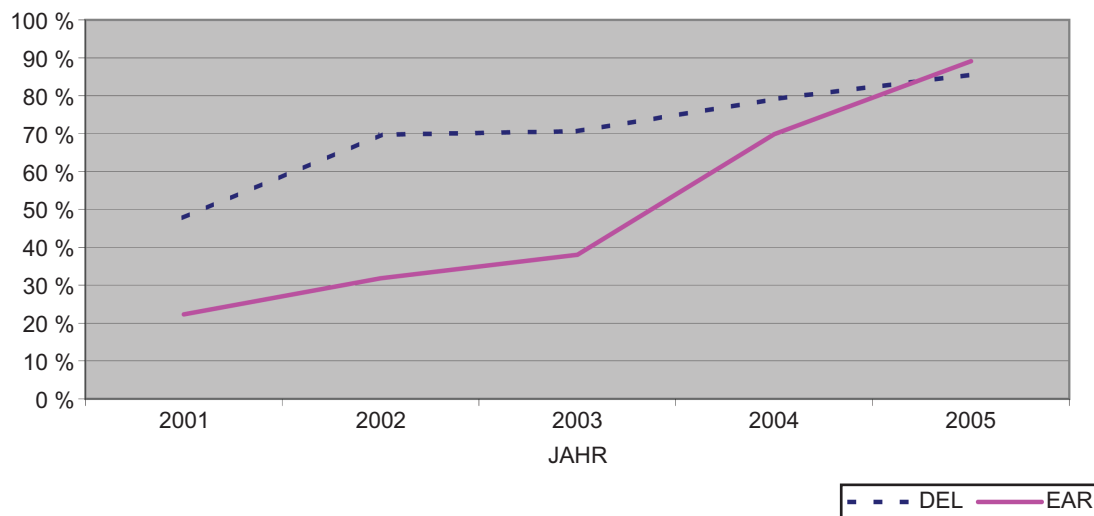
23. Der Hof analysierte die CARDS-Projekte, um den Anteil der Projekte zum Institutionenaufbau und den Anteil der Investitionsprojekte zu ermitteln und zu bewerten (siehe Abbildung 1).

⁽¹⁾ Der CARDS-Ausschuss setzt sich zusammen aus den Vertretungen der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission.

⁽²⁾ Anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse lässt sich die wirtschaftliche Effizienz eines Programms oder Projekts messen, und sie liefert zudem eine Vergleichsgrundlage für Alternativlösungen.

Abbildung 1

**Anteil der Projekte zum Institutionenaufbau in den Delegationen
und bei der Wiederaufbauagentur (EAR) nach Programmplanungsjahren ⁽¹⁾**



⁽¹⁾ Projekte jedes Programmplanungsjahrs n werden im Jahr n und den Folgejahren verwirklicht.

24. Im Allgemeinen wurde Projekten zum Institutionenaufbau zwischen 2001 und 2005 zunehmend Bedeutung beigemessen. In den Ländern, in denen die Hilfe von den Delegationen ⁽¹⁾ verwaltet wurde, lag der Schwerpunkt von Anfang an stärker auf dem Institutionenaufbau als in den Ländern, in denen die Hilfe von der Wiederaufbauagentur ⁽²⁾ verwaltet wurde.

25. Beim Ausbau der Verwaltungskapazität eines Landes gelten Partnerschaften (*Twinning*) als wichtiges Instrument ⁽³⁾. Dennoch liefen die Partnerschaften auf dem westlichen Balkan nur schleppend an, insbesondere in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, wo die Wiederaufbauagentur erst ab 2005 auf Partnerschaften zurückgriff. In einer Bewertung der Partnerschaften ⁽⁴⁾ gelangte die Wiederaufbauagentur zu dem Schluss, dass die Programmverwalter der Wiederaufbauagentur *Twinning* mitunter nur bedingt unterstützten und die Mitarbeiter der Wiederaufbauagentur in der Verwendung dieses Instruments nicht immer ausreichend geschult waren.

⁽¹⁾ Die Kommissionsdelegationen führen Programme im Rahmen von CARDS in Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie in Kroatien durch.

⁽²⁾ Die Europäische Agentur für Wiederaufbau hat Einsatzzentralen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, im Kosovo, in Montenegro und in Serbien.

⁽³⁾ Die Kommission führte *Twinning* bereits im Mai 1998 als das wichtigste Instrument der Heranführungshilfe für den Institutionenaufbau ein. Auf dem Gipfel in Thessaloniki wurde im Juni 2003 betont, wie wichtig *Twinning* für die westlichen Balkanstaaten ist.

⁽⁴⁾ Siehe Bewertung EU/13/040/05 der Wiederaufbauagentur von November 2005.

26. Als sich die Westbalkanländer allmählich von den Folgen des Krieges erholten, wurde in den Programmentwürfen und diesbezüglichen Projektbögen ⁽⁵⁾ sowie den laufenden Projekten dem Wunsch des Parlaments Rechnung getragen, die EU-Hilfe von den Investitionsförderungen verstärkt auf den Institutionenaufbau zu verlagern. In einigen Fällen führten die Änderungen der geplanten Projekte allerdings dazu, dass der Institutionenaufbau an Bedeutung verlor (siehe Kasten 2).

Kasten 2

Neuausrichtung eines Projekts zum Institutionenaufbau — Integrierte Grenzsicherung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Im Jahresprogramm CARDS für 2003 war für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien u. a. eine stärkere Kontrolle der grünen Grenze vorgesehen, wofür Mittel in Höhe von 2,8 Millionen Euro bereitgestellt wurden. Laut Jahresprogramm waren in diesem Bereich eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen erforderlich, und zwar 1. die Schaffung eines eigenen Grenzschatzes, 2. die Verbesserung der Einstellungsverfahren, 3. die Bereitstellung grundlegender Schulungsmaßnahmen und vertiefender Lehrgänge in der Grenzsicherung sowie 4. die Bereitstellung von Geräten zur Erkennung falscher oder gefälschter Dokumente sowie von Hightech-Geräten zur Durchsuchung von Fahrzeugen zusammen mit den entsprechenden Lehrmitteln.

⁽⁵⁾ Ein Projektbogen ist eine Kurzbeschreibung (im Durchschnitt 4-5 Seiten) ohne Spezifikationen. Die Erstbeschreibung umfasst die geplante Interventionslogik sowie die Ziele, Ergebnisse und Tätigkeiten des Projekts. Ferner werden darin die Projektrisiken bewertet und objektiv überprüfbare Indikatoren und Methoden zur Überprüfung dieser Indikatoren festgelegt.

Dieser Initiative lagen zwei Zielsetzungen zugrunde: 1. die Verbesserung der Kapazität der nationalen Grenzschutzdienste zur Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Strukturen, um den unmittelbaren Anforderungen zu genügen, und 2. die Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur für die Grenzpolizei und der Aufbau operativer Kapazitäten gemäß den Normen der Europäischen Union.

Anstatt die vorstehend genannten Erfordernisse, Ziele und Prioritäten konsequent zu verfolgen, verwendete die Wiederaufbauagentur den gesamten Betrag für den Kauf von Fahrzeugen.

27. Der Hof fand keine Anhaltspunkte für eine laufende Überwachung der Projekte durch den Ausschuss nach der Genehmigungsphase. Mit anderen Worten, der Ausschuss befasste sich nicht mit Änderungen an den Projekten, nachdem diese angelaufen waren.

Effiziente Verwaltungsstrukturen gewährleisteten die rasche Bereitstellung der Hilfe, die Aufnahmekapazität der nationalen Verwaltungen war allerdings problematisch

Verwaltungsstrukturen nicht immer geeignet

28. Im Juli 1998 veröffentlichte der Hof seinen Sonderbericht Nr. 5/98 über den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien (im Zeitraum 1996-1997). Die Prüfung bezog sich auf zwei Länder, und zwar auf Bosnien und Herzegowina sowie in geringerem Umfang auf Kroatien. In dem Bericht wurde beanstandet, dass es trotz eindeutiger Absichtserklärungen der Europäischen Union der Kommission nicht gelungen war, ihre Personalmittel so umzuverteilen, dass sowohl in den zentralen Kommissionsdienststellen als auch in den betroffenen Gebieten vor Ort genügend Personal für den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien zur Verfügung gestellt werden konnte. Der Hof gelangte zu den nachstehenden Schlussfolgerungen:

- a) Die Mobilisierung der EU-Mittel für den Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien wurde durch das Fehlen eines Durchführungsplans, den Personalmangel, die übertriebene Zentralisierung und die institutionellen Schwachstellen auf der Ebene der örtlichen Behörden verzögert.
- b) Im Jahr 1997 war der Rhythmus der Auszahlungen für das Wiederaufbauprogramm der EU (29 %) niedrig im Vergleich zum Auszahlungsrhythmus der anderen Geldgeber (52 %).
- c) Das Nebeneinander von drei Verordnungen, welche die Haushaltslinien für die Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen betrafen, erschwerte der Kommission die Verwaltung.

29. Um die Mängel bei der Bereitstellung der EU-Hilfe zu beheben, empfahl der Hof der Kommission, die Verwaltung ihrer Hilfe zugunsten der Delegationen zu dezentralisieren und ihre Maßnahmen auf eine geringere Anzahl von Sektoren zu konzentrieren.

30. Unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Schwachpunkte bewertete der Hof anhand der aktuellen Prüfung, inwieweit die Verwaltungsstrukturen des Programms CARDS effizient waren und ob die Hilfe schnell genug bereitgestellt wurde.

31. Die Prüfung ergab, dass sich die Effizienz der EU-Maßnahmen auf dem westlichen Balkan seit 1998 signifikant erhöht hat. Dies ist großen Veränderungen geschuldet: Erstens wurde mit der CARDS-Verordnung eine einheitliche Rechtsgrundlage für ähnlich angelegte Maßnahmen geschaffen, zweitens wurde der Dekonzentrationsprozess angestoßen, um Schnelligkeit und Qualität der EG-Außenhilfe ⁽¹⁾ zu verbessern, und drittens übertrug die Kommission die Durchführung der Hilfe teilweise einer eigens zu diesem Zweck geschaffenen neuen Einrichtung, nämlich der Europäischen Agentur für Wiederaufbau. Diese Maßnahmen trugen in ihrer Gesamtheit zu einer rascheren Bereitstellung der Hilfe bei und erhöhten die Effizienz der Unterstützung (siehe Kasten 3).

Kasten 3

Beispiel für hohe Mittelverwendungsraten im Rahmen des Programms CARDS

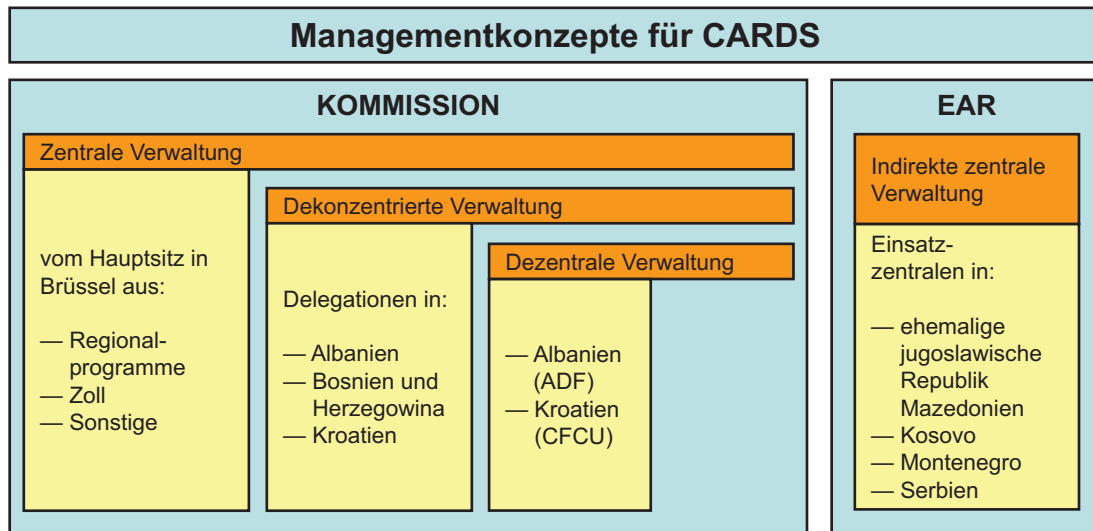
Die Wiederaufbauagentur wurde geschaffen, weil es sich als notwendig erwies, rasch und effizient auf die dringlichen Bedürfnisse der Bevölkerung im Kosovo unmittelbar nach der Krisensituation des Jahres 1999 reagieren zu können. Der Hof gelangte bei früheren Prüfungen zu der Schlussfolgerung, dass die Wiederaufbauagentur mit ihren Maßnahmen im Kosovo unmittelbar nach der Krise die ehrgeizigen Ziele im Bereich der Grundversorgung erreichte. Die hohen Mittelverwendungsraten wurden im Kosovo während der gesamten Laufzeit des Programms CARDS aufrechterhalten. Seit November 2006 verwaltete die Wiederaufbauagentur im Auftrag der Kommission im Kosovo über 1 100 Millionen Euro; etwa 91 % dieser Mittel wurden gebunden, rund 86 % ausgezahlt. Neben den KFOR-Truppen trug die EU-Hilfe zur Normalisierung des Lebens im Kosovo bei.

32. Alles in allem wurde das Programm CARDS anhand von vier verschiedenen Methoden und Strukturen (siehe Abbildung 2) umgesetzt, die größtenteils wenig Spielraum für eine Einbindung der Empfängerstaaten ließen. Dieser Ansatz wurde angesichts der mangelhaften Verhältnisse in den nationalen Verwaltungen gewählt, um die rasche Bereitstellung der Hilfe zu gewährleisten.

⁽¹⁾ Aufgrund der Dekonzentration sind die Kommissionsdelegationen für die Projektvorbereitung, die Auftragsvergabe sowie die finanzielle und technische Abwicklung zuständig. Folglich verschob sich die Aufgabenstellung der zentralen Dienststellen in Brüssel weg von der direkten Projektverwaltung und hin zur Überwachung und Unterstützung der Delegationen.

Abbildung 2

Managementkonzepte für CARDS



33. Die wichtigsten Merkmale der verschiedenen Managementkonzepte sind nachstehend beschrieben:

- „Zentrale Verwaltung“ durch die Generaldirektion Erweiterung (und zuvor das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid): Die Generaldirektion Erweiterung verwaltet die Regionalprogramme direkt von Brüssel aus. Regionalprogramme sind auf den Ausbau der Verwaltungskapazität, etwa in den Bereichen Zoll und Bekämpfung des organisierten Verbrechens, sowie auf die Stärkung der Zivilgesellschaft ausgerichtet;
- „Dekonzentrierte Verwaltung“: Auf die Kommissionsdelegationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Kroatien wurden Verwaltungsaufgaben verlagert ⁽¹⁾. Aufgrund der Dekonzentration sind die Delegationen nunmehr für die Projektvorbereitung, die Auftragsvergabe sowie die finanzielle und technische Abwicklung zuständig;
- „Dezentrale Verwaltung“: Dabei überträgt die Kommission in Albanien und in Kroatien die Durchführung einiger Programme auf die Regierungen der Empfängerländer;
- „Indirekte zentrale Verwaltung“: Die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) ⁽²⁾, eine unabhängige EU-Agentur, verwaltet das Programm im Kosovo ⁽³⁾, in Serbien, Montenegro und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die Wiederaufbauagentur ist in administrativen Belangen dem Europäischen Parlament und dem Rat, nicht aber der Europäischen Kommission rechenschaftspflichtig.

⁽¹⁾ Der Dekonzentrationsprozess begann in Bosnien und Herzegowina im Jahr 1998, noch bevor die Kommission im Mai 2000 eine groß angelegte Reform der Verwaltung ihres Außenhilfeprogramms ankündigte. Die Delegation in Kroatien arbeitet seit 2001 dezentralisiert, die Delegation in Albanien seit 2003.

⁽²⁾ Die Wiederaufbauagentur wurde im Februar 2000 errichtet. Ihre Vorgängerorganisation, die Task Force für das Kosovo, nahm 1999 ihre Tätigkeit auf. Im Jahr 2001 wurde das Mandat der Agentur auf Serbien und Montenegro ausgedehnt, im Jahr 2002 kam die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hinzu.

⁽³⁾ Das Kosovo wird gemäß der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates derzeit von der UNMIK verwaltet.

34. Der Hof stellte fest, dass durch Dekonzentration und indirekte Zentralisierung (Wiederaufbauagentur) eine effiziente Bereitstellung der Hilfe sichergestellt war. Bei den beiden anderen Managementkonzepten (zentral und dezentral) wurden hingegen Schwachpunkte festgestellt ⁽⁴⁾.

35. In beiden Delegationen sowie bei der Wiederaufbauagentur ermöglichten die Kapazitätsaufstockung in den operativen Dienststellen und die Tatsache, dass das für Finanzen und Verträge zuständige Personal vor Ort verfügbar war, eine zügigere Projektabwicklung. Die verbesserten Kontakte mit den Begünstigten und anderen betroffenen Parteien sowie ein tieferes Verständnis der lokalen Bedingungen, Risiken und Möglichkeiten verbesserten die Leistung und verkürzten die zur Problemlösung benötigte Zeit ⁽⁵⁾.

36. Die beiden anderen Verwaltungsformen sind aus finanzieller Sicht zwar weniger bedeutsam, waren aber auch weniger wirksam. Bei der zentralen Verwaltung — ein mehrere Staaten betreffendes Regionalprogramm, das zentral verwaltet wird — wurden mehrere Schwachstellen festgestellt:

- Die für die Zusammenarbeit in der Region bereitgestellten Mittel machten einen sehr geringen Anteil an den Gesamtausgaben (rund 5 %) aus. Die Gelder wurden teilweise auf nationaler Ebene und nicht auf regionaler Ebene verwaltet (etwa im Fall der integrierten Grenzsicherung);
- Auch die Rückkehrprogramme für Flüchtlinge, die naturgemäß grenzübergreifende Aspekte aufweisen, wurden jeweils auf Länderebene verwaltet;

⁽⁴⁾ Diese Mängel wurden auch in der Zwischenbewertung des Programms CARDS bestätigt.

⁽⁵⁾ Siehe Sonderbericht Nr. 10/2004 über die Verlagerung der Verwaltung der EG-Außenhilfe auf die Kommissionsdelegationen (ABl. C 72 vom 22.3.2005).

- c) Im Jahr 2003 wurden Maßnahmen ergriffen, um die Empfängerländer stärker in die Programmierung der regionalen Mittelzuweisungen im Rahmen des Programms CARDS einzubinden. Die Länder wurden allerdings in der Regel nicht ausreichend über die regionalen Projekte informiert.

37. Auch bei den dezentralen Durchführungsstrukturen in Albanien und Kroatien waren Probleme zu verzeichnen:

- a) In Albanien wurden Programme unter Beteiligung des Albanischen Entwicklungsfonds fortgeführt, ohne dass die Kommission bewertet hätte, ob der Fonds in der Lage war, seine Zuständigkeiten gemäß der im Jahr 2003 geltenden Finanzregelung wahrzunehmen. Aufgrund der Probleme mit dem Fonds beschloss die Kommission, den dezentral verwalteten Teil des Programms CARDS in Albanien deutlich einzuschränken, und übertrug ihn der Delegation;
- b) In Kroatien wurden im Jahr 2002 konkrete Schritte im Hinblick auf eine förmliche Dezentralisierung eingeleitet. EuropeAid ließ allerdings bei der Bestimmung des für angebracht gehaltenen Dezentralisierungstempos die operationellen Gegebenheiten im kroatischen Finanzministerium

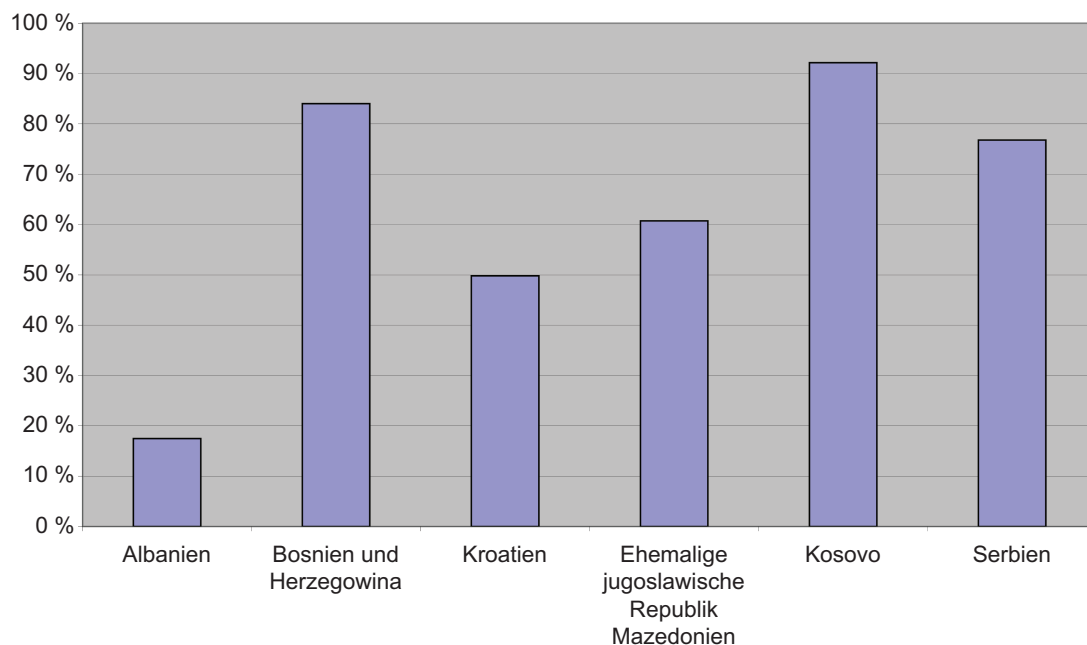
außer Acht, was einen Stillstand des Dezentralisierungsprozesses von 2003 bis 2005 zur Folge hatte. Nachdem die Generaldirektion Erweiterung das Programm CARDS Anfang 2005 von EuropeAid übernommen hatte, bewertete die Kommission die Lage neu und beschloss im Februar 2006 die Wiederaufnahme der Dezentralisierung in Kroatien ⁽¹⁾.

Rasche Bereitstellung der Hilfe, allerdings ohne ausreichende Berücksichtigung der Aufnahmekapazität der Empfängerländer

38. Der Europäische Rechnungshof hat in seinen Berichten über Maßnahmen im Außenbereich (als Beispiel sei hier der Sonderbericht Nr. 6/2006 über Umweltaspekte der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission ⁽²⁾ genannt) immer wieder beanstandet, dass die Kommission für die Mittelbindungen und die Durchführung zu viel Zeit benötigt. Im Gegensatz dazu wurden beim Programm CARDS im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina sowie in Serbien die Mittelbindungen sehr zügig vorgenommen (siehe *Abbildung 3*). In Albanien und Kroatien hingegen lief das Programm wegen des Rückstands aus früheren Programmen relativ schleppend an.

Abbildung 3

Mittelbindungsraten in CARDS-Ländern Binnen Jahresfrist gebundene Mittel 2002-2004



⁽¹⁾ Siehe Artikel 2 des Beschlusses K(2006) 264 (E/148/2006) der Kommission: „Im Rahmen des Programms CARDS gilt dieser Beschluss für eine Reihe von Projekten, die von der Kommission und Kroatien in der am 2. September 2003 unterzeichneten CARDS-Finanzierungsvereinbarung 2003 und der am 29. November 2004 unterzeichneten CARDS-Finanzierungsvereinbarung 2004 festgelegt wurden.“

⁽²⁾ ABl. C 235 vom 29.9.2006.

39. In Albanien führte die Notwendigkeit, diesen Verzug zu kompensieren, später zu einer sehr hohen Konzentration bei der Auftragsvergabe: 63 % der zwischen 2001 und 2005 im Rahmen des Programms CARDS insgesamt vergebenen Aufträge wurden im Jahr 2004 unterzeichnet. Somit mussten viele Aufträge parallel durchgeführt werden, was die Aufnahmekapazität ⁽¹⁾ der Begünstigten vor große Herausforderungen stellte (siehe Kasten 4). Verzögerungen im Jahresprogramm 2001 bewirkten, dass in Kroatien zwei Jahresprogramme gleichzeitig durchgeführt wurden.

Kasten 4

Übermäßige Beanspruchung der nationalen Verwaltungskapazität in Albanien

In Albanien entfiel — neben der hohen Konzentration an Projekten in einem kurzen Zeitraum — der größte Teil der Hilfe auf den Sektor Justiz und Inneres. Zum Zeitpunkt der Prüfung liefen im Bereich Justiz und Inneres parallel wenigstens 48 verschiedene Projekte, von denen 13 von der EU und 35 von anderen Gebern finanziert wurden.

Im Zusammenhang mit dem Projekt EURALIUS (*European Assistance Mission to the Albanian Justice System* — Europäische Unterstützung für das Justizwesen in Albanien) in Albanien ergab die Prüfung beispielsweise, dass die Projektkonzeption sehr ehrgeizig war, denn es mussten zehn spezifische Ziele, an denen 15 verschiedene Arten von Projektpartnern beteiligt waren, gleichzeitig erreicht werden. An jedem der zehn Ziele waren zahlreiche verschiedene Projektpartner beteiligt. Der Hauptbegünstigte — das Justizministerium — musste sich folglich mit 78 verschiedenen geplanten Tätigkeiten befassen.

40. Einer der wichtigsten unbeabsichtigten Nebeneffekte der auf Betreiben der Kommission beschleunigten Auftragsvergabe bestand darin, dass die Begünstigten möglicherweise nicht den größtmöglichen Nutzen aus den Projekten ziehen konnten, wodurch deren Wirksamkeit und Nutzeffekt geschmälert wurde.

41. Um die Wirksamkeit der Projekte zu gewährleisten, ist die Gemeinschaftshilfe im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses an Bedingungen geknüpft, bei deren Nichteinhaltung die Kommission gegebenenfalls geeignete Maßnahmen ergreifen kann. Dennoch wurden Projekte mitunter ohne Einhaltung der Bedingungen seitens des Begünstigten verwirklicht, wodurch der erbrachte Mehrwert geringer war als ursprünglich erwartet. Dies lässt sich am Beispiel der Unterstützung für das Gerichtswesen in Kroatien veranschaulichen (Kasten 5).

⁽¹⁾ Dass es in Albanien im Jahr 2004 zu dieser Häufung bei der Auftragsvergabe kam, ist zumindest zum Teil auch auf einen im Dezember 2003 von den zentralen Dienststellen der Kommission zwecks Überprüfung des Standes der Dekonzentration vorgenommenen Kontrollbesuch zurückzuführen. Aufgrund des Besuchs wurde beschlossen, die endgültige Bestätigung der Befugnisweiterübertragung im Rahmen der Dekonzentration davon abhängig zu machen, dass innerhalb von sechs Monaten Ausschreibungen im Wert von 25 Millionen Euro durchgeführt würden.

Kasten 5

Unterstützung des kroatischen Gerichtswesens

Das aus dem Programm 2002 finanzierte Twinning-Projekt wurde verwirklicht, obwohl bei Start des Projekts nicht eine der im Projektbogen festgelegten Voraussetzungen erfüllt war. Eine dieser Voraussetzungen war das Vorliegen einer Strategie für die Reform des Justizwesens. Da die Kommission diesem Projekt höchste Priorität beimaß, wurde es dem Begünstigten regelrecht aufgezwungen. Aus den vorstehend genannten Gründen führten die dem Begünstigten unterbreiteten Empfehlungen, die vom kroatischen Justizministerium zwar akzeptiert und anerkannt wurden, nicht zu einschneidenden Maßnahmen in allen Bereichen.

Managementansatz der Kommission fördert nicht die Verantwortung der Empfängerländer

42. Neben der Leistung eines Beitrags zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wird in der CARDS-Verordnung das zweite Hauptziel der Hilfe wie folgt formuliert: „Die gegenwärtige Gemeinschaftshilfe sollte (...) die Verantwortung der begünstigten Länder und Gebietseinheiten für diesen [Stabilisierungs- und Assoziierungs]-prozess (...) stärken.“

43. Wie in Ziffer 31 dargelegt, wurden die angewandten Managementkonzepte hauptsächlich geschaffen, um die schnelle Bereitstellung der Hilfe zu gewährleisten. Der Nachteil des gewählten Ansatzes liegt in der geringen Einbeziehung der Empfängerländer. Dieser Ansatz war zwar für die Wiederaufbauphase geeignet, büßte mit der zunehmenden Verlagerung der Hilfe von Infrastrukturprojekten auf Projekte zum Institutionenaufbau jedoch an Wirksamkeit ein.

44. In der Verordnung werden keine konkreten Zuständigkeiten der Empfängerländer festgeschrieben. Trotz des offenkundigen politischen Willens, die Länder so schnell wie möglich in die Europäische Union zu integrieren, wurde die Verwaltungszuständigkeit der Länder nicht entsprechend erweitert. Der Hof fand bei der Kommission keine Anhaltspunkte für eine förmliche — allgemeine oder länderspezifische — Strategie für die Verwaltung der Hilfe im Hinblick auf die kontinuierliche Ausweitung der Verantwortung der Begünstigten.

Begrenzte Verantwortung der Empfängerländer in der Projektfindungs- und Ausschreibungsphase

45. Der Hof bewertete, inwieweit die Verwaltung des Programms CARDS durch die Kommission zu einer Stärkung der Verantwortung der Empfängerländer in bestimmten entscheidenden Phasen des Projektzyklusmanagements beitrug. Außerdem wurden die Folgen unzureichender Eigenverantwortung evaluiert.

46. In den Leitlinien der Kommission für die Projektfindung und anschließende Ausarbeitung der Jahresprogramme ⁽¹⁾ war eine Beteiligung der Begünstigten an der Beschlussfassung nicht ausdrücklich vorgesehen. In den von EuropeAid für die Jahresprogramme 2001 und 2002 ausgegebenen Anleitungen wurde die Einbeziehung der Begünstigten in keiner Weise erwähnt. In den Leitlinien für die Jahresprogramme 2003 und 2004 wurde insofern eine gewisse, wenn auch begrenzte Einbeziehung vorgesehen, als mit potenziellen Begünstigten im Zuge der Vorbereitungsarbeiten erste Kontakte aufgenommen werden mussten und den Begünstigten von der Delegation bzw. der Wiederaufbauagentur spätestens zwei Wochen vor Fertigstellung des Jahresprogramms der Entwurf der Projektbögen übermittelt werden musste. Im Zuge der Prüfung wurde anhand von Befragungen von rund 30 Begünstigten an Ort und Stelle bewertet, inwieweit die Begünstigten einbezogen worden waren.

47. Der Hof fand, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Serbien, einige Beispiele für Projekte, bei denen die Kommission und die Wiederaufbauagentur sich um eine Stärkung der Eigenverantwortung der Empfängerländer bemüht hatten (siehe Kasten 6).

Kasten 6

Beispiele für bewährte Verfahren im Bereich der Eigenverantwortung

Beispiel 1: Stärkung der Direktion für Europäische Integration in Bosnien und Herzegowina

Das Beschlussfassungsverfahren für die Programmplanung 2006 im Rahmen von CARDS in Bosnien und Herzegowina eignet sich gut als Beispiel für die Erhöhung von Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht. Bereits mit den CARDS-Jahresprogrammen für 2004 und 2005 leitete die Kommission den Ausbau der Verwaltungskapazität seitens des Empfängerlands ein, indem beispielsweise in Bosnien und Herzegowina Dienstposten der gehobenen Laufbahn für Programmplanungsaufgaben in den einschlägigen Fachministerien und Agenturen geschaffen wurden, sowie durch Unterstützung der Direktion für Europäische Integration. Aufgrund dieser Anstrengungen konnten die Projektbögen im letzten Jahr der Laufzeit des Programms CARDS von den Behörden in Bosnien und Herzegowina ausgearbeitet werden.

Beispiel 2: Projekt „Nikola Tesla“ in Serbien

Obwohl sich der Rechtsrahmen (indirekte zentrale Verwaltung) der Wiederaufbauagentur für die Stärkung der Eigenverantwortung des Empfängerlandes nicht besonders eignet, ist es ihr gelungen, für ein Kraftwerksprojekt in Serbien (Nikola Tesla A5) eine innovative Lösung zu finden.

Diese innovative Komponente der Projektverwirklichung bestand in der Verwendung einer „Finanzhilfvereinbarung“. Anhand dieser Vereinbarung wurde die Zuständigkeit für die Planung (einschließlich der Festlegung der technischen Spezifikationen) und Verwaltung des Projekts dem Begünstigten, der serbischen Elektrizitätsgesellschaft, übertragen.

Die technischen Spezifikationen wurden von dem beauftragten Kontrolleur geprüft und genehmigt, das Ausschreibungsverfahren und die Kontrolle der Zahlungen verblieben in der Zuständigkeit der Wiederaufbauagentur. Alle Beteiligten, auch der Begünstigte, waren mit dieser Lösung sehr zufrieden, und man darf daraus schließen, dass der Begünstigte unter den gegebenen Umständen ein Höchstmaß an Eigenverantwortung übernommen hat.

48. In der Mehrzahl der Fälle ging die Kommission in Bezug auf die Förderung der Verantwortlichkeit der Empfängerländer bei der Ausarbeitung der so genannten Projektbögen und in weiterer Folge der Lastenhefte allerdings nicht konsequent vor. Die Beteiligung war von Land zu Land unterschiedlich und beruhte auf Initiativen der Delegationen bzw. der Wiederaufbauagentur, die sich wiederum nach den Kapazitäten der betroffenen Länder richteten. Der Hof konnte zwar eine wachsende Mitwirkung der Empfängerländer feststellen, die Eigenverantwortung blieb jedoch begrenzt.

49. Die Kofinanzierung von Projekten aus nationalen Mitteln ist ein Indikator für die Eigenverantwortung und das Interesse des Empfängerlandes. Obwohl die CARDS-Leitlinien eine nationale Kofinanzierung propagieren, kam sie kaum zur Anwendung ⁽²⁾. Eine positive Ausnahme in dieser Hinsicht — die einzige unter den 31 geprüften zuschussfreien Projekten — ist das Grundstückskataster-Projekt in Kroatien mit einem erheblichen Kofinanzierungsanteil und einer wirksamen Geberkoordinierung unter der Leitung der kroatischen Behörden. Desgleichen war ein starkes Engagement der Zuschussempfänger gegeben ⁽³⁾.

50. Eine Möglichkeit, die Eigenverantwortung der Empfängerländer zu stärken, ist die Einbindung nationaler Behörden in Bewertungsausschüsse zu Ausschreibungen. Den für die Delegationen verbindlichen und der Wiederaufbauagentur als Orientierungshilfe dienenden Anweisungen von EuropeAid zufolge müssen die stimmberechtigten Mitglieder der Bewertungsausschüsse allerdings mehrheitlich Vertreter der Kommission sein (siehe Kasten 7). Dies steht im Widerspruch zu zahlreichen anderen Bereichen der Außenhilfe, in denen die Kommission in Bewertungsausschüssen nicht als stimmberechtigtes Mitglied vertreten ist, sondern sich ein Vetorecht vorbehält.

⁽¹⁾ Die Jahresprogramme enthalten eine ausführliche Übersicht über die zu finanzierenden Projekte (so genannte Projektbögen) unter Angabe der entsprechenden Beträge. Seit 2005 werden die Projektbögen in Sektorbögen zusammengefasst und konsolidiert. Abwicklungstechnisch waren die Projektbögen — anders als die Sektorbögen — nicht Teil der Finanzierungsbeschlüsse der Kommission und somit nicht rechtsverbindlich.

⁽²⁾ Außer bei Zuschussverträgen, für die eine Kofinanzierung vorgeschrieben ist. Ein Zuschuss ist eine Direktzahlung nicht kommerzieller Natur durch die Europäische Gemeinschaft an einen bestimmten Begünstigten im Hinblick auf die Durchführung einer Maßnahme, die Teil eines Politikbereichs der EU ist.

⁽³⁾ Bei den geprüften Projekten handelte es sich u. a. um ein Touristenzentrum in der Festung von Travnik in Bosnien und Herzegowina sowie einen Bücherbus in der kroatischen Stadt Zadar.

Kasten 7**Zusammensetzung der Bewertungsausschüsse**

Der Hof evaluierte 177 Bewertungsausschüsse, die zwischen 2002 und 2005 tätig waren. Durchschnittlich 55 % der stimmberechtigten Mitglieder waren Sachbearbeiter aus den Delegationen oder Einsatzzentralen der Wiederaufbauagentur, und 13 % der stimmberechtigten Mitglieder waren unabhängige externe Sachverständige. Die Vertretungsquote der Einrichtungen der Begünstigten lag im Durchschnitt bei 32 %, ausgenommen Kroatien mit einem deutlich höheren Anteil von 52 % sowie Bosnien und Herzegowina, wo der Anteil der stimmberechtigten Mitglieder der Begünstigten lediglich 24 % betrug.

51. Gemäß den Anweisungen von EuropeAid müssen Bewertungsausschüssen mindestens vier Mitarbeiter von Kommissionsdelegationen/der Wiederaufbauagentur (und zwar der Vorsitzende, der Sekretär und zwei Bewerber) für einen externen Bewerber angehören sowie zwei weitere Mitarbeiter aus Kommissionsdelegationen/der Wiederaufbauagentur für jeden zusätzlichen Bewerber des Begünstigten. Dadurch wird den Delegationen zu viel Personalkapazität abgezogen und gleichzeitig eine Stärkung der Eigenverantwortung der Länder verhindert.

52. Die Dezentralisierung wurde unter anderem dadurch behindert, dass die Empfängerländer keine ausreichende Kenntnis der Vergabeverfahren der Europäischen Kommission hatten. In Kroatien lud die Delegation systematisch Vertreter aus nationalen Behörden als nicht stimmberechtigte Beobachter zur Teilnahme an Sitzungen des Bewertungsausschusses ein. Dabei handelte es sich insofern um eine gute Praxis, als die nationalen Behörden auf diese Weise mit den Einzelheiten der Ausschreibungsverfahren vertraut gemacht wurden. In anderen Ländern wurde diese Vorgehensweise allerdings nicht systematisch angewandt. In Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien beispielsweise kam dieses Verfahren nur selten zum Einsatz.

Fehlende Eigenverantwortung der Länder bei der Geberkoordination

53. Den CARDS-Leitlinien zufolge ist die gesamte CARDS-Unterstützung mit den übrigen Gebern zu koordinieren. Die Geberkoordination stellt auf dem westlichen Balkan wegen der großen Zahl der Geber und des Nebeneinanders von zwei Strategien — einerseits der Heranführungsstrategie der EU sowie andererseits der Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategie der Weltbank, der UN und einiger Agenturen von EU-Mitgliedstaaten — eine besondere Herausforderung dar.

54. In der „Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“⁽¹⁾ wurde der Grundsatz bestätigt, dass die Empfängerländer selbst die Koordinierung der Hilfe auf allen Ebenen übernehmen sollten, während die Geber sich verpflichten, diese Führungsrolle der Partnerländer zu respektieren. In den CARDS-Ländern ergab die Prüfung praktisch keine Anhaltspunkte für eine solche Federführung der Empfängerländer oder etwaige Maßnahmen der Geber zur Förderung der Übernahme der Federführung durch die Empfängerländer. Nur in Albanien war eine Initiative zu erkennen (siehe Kasten 8).

⁽¹⁾ Die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe wurde nach dem im März 2005 in Paris veranstalteten hochrangigen Forum unterzeichnet. Unter den Teilnehmern befanden sich die Europäische Kommission sowie 91 Länder, zwei von ihnen aus dem CARDS-Gebiet (Albanien sowie Serbien und Montenegro).

Kasten 8**Geberkoordination in Albanien**

Zur Verbesserung der Geberkoordination in Albanien richteten die vier multilateralen Organisationen (EU, OSZE, UN und Weltbank) im Dezember 2003 einen sektorspezifischen Koordinierungsmechanismus ein. Sie verständigten sich darauf, die Zuständigkeiten nach vier Themenbereichen untereinander aufzuteilen. Zur Abwicklung des Koordinierungsprozesses schufen sie das technische Gebersekretariat. Dadurch werden eine stärkere Komplementarität und eine wirksamere Arbeitsteilung erreicht. Die Geber sollen auf Sektorebene ihre jeweiligen komparativen Vorteile nutzen und Befugnisse auf die für die Abwicklung der Programme ernannten federführenden Geber übertragen.

Die Gebergemeinschaft trug zur Einrichtung eines Integrierten Planungssystems bei, das von der albanischen Regierung 2005 in Betrieb genommen wurde und dem Land bei der Steuerung des eigenen Entwicklungsprozesses helfen sollte. Dieses System stellt darauf ab, die verschiedenen politischen Rahmenbedingungen im Jahr 2007 in einen einzigen mittelfristigen Entwicklungsplan einzubinden und der Geberkoordination wie der Verwaltung der Außenhilfe eine neue Struktur zu geben.

Inkohärenter Ansatz für Überwachung und Bewertung

55. Die Delegationen und die Wiederaufbauagentur wenden unterschiedliche Überwachungsverfahren an:

- a) Die zentralen Dienststellen der Kommission und die Delegationen nehmen nach Maßgabe einer Standardmethode, der so genannten ergebnisorientierten Überwachung, externe Überwachungsleistungen in Anspruch. Diese Methode umfasst die Anwendung von Bewertungssystemen für die Projektleistung, eine förmliche Aufzeichnung der Weiterverfolgung ist allerdings nicht vorgesehen;
- b) Die Wiederaufbauagentur hat in jeder Einsatzzentrale eigene Überwachungsteams sowie einen Koordinator am Hauptsitz. Diese Teams verwendeten das System der ergebnisorientierten Überwachung ab Anfang 2005. Die Weiterverfolgung wird in den Überwachungsdokumenten förmlich erfasst.

56. Eine wirksame Überwachung setzt voraus, dass mit den Projekten Ziele verfolgt werden und als Kontrollmaßstab objektiv überprüfbare Indikatoren vorhanden sind. Entsprechende Indikatoren sind jedoch entweder nicht vorgesehen oder, sofern sie vorgesehen sind, nicht messbar oder zeitgebunden. Bei einem Polizeiakademie-Projekt beispielsweise galt als ein objektiv überprüfbarer Indikator die „angemessene Schulung der Mitarbeiter“ ohne genaue Angabe der Anzahl der vorgesehenen Teilnehmer oder Beschreibung des Lehrplans. Bei einem anderen Projekt lauteten die Indikatoren u. a. „bessere operative Kapazität“ ohne konkrete Kriterien.

57. Wie in der CARDS-Verordnung festgelegt, bewertete die Kommission das Programm bis Ende Juni 2004. Laut Auftragsbeschreibung für die Bewertung bestand deren Zielsetzung darin, der Europäischen Kommission eine unabhängige und zuverlässige Bewertung der Hilfsstrategie im Rahmen des Programms CARDS und dessen Weiterentwicklung im vergrößerten politischen Rahmen zu liefern. Die Bewertung bezog sich auf den Zeitraum 2001-2003 (siehe auch Ziffer 10).

58. Im Hinblick auf die Verbesserung des Finanzmanagements ist die Weiterverfolgung der ausgesprochenen Empfehlungen ein entscheidender Teil des Bewertungsprozesses. Im Prinzip hat die Kommission ein Jahr Zeit, um über ihre Weiterverfolgungsmaßnahmen zu berichten. Im konkreten Fall legte die Kommission ihren Bericht mehr als zwei Jahre später vor. Dies könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Kommission mit der Qualität einiger der ausgesprochenen Empfehlungen unzufrieden war.

59. Die Bewertung einzelner Projekte oder Sektoren war zwar nicht förmlich vorgeschrieben, stellt aber ein bewährtes Verfahren dar, da sie gezielte Ergebnisse und Empfehlungen ermöglicht. Die Wiederaufbauagentur führte systematisch Bewertungen auf Sektor- und Projektebene durch. Es wurden sowohl Zwischen- als auch Ex-post-Bewertungen vorgenommen. Die Zusammenfassungen dieser Bewertungen wurden auf der Website der Wiederaufbauagentur veröffentlicht, wodurch zu einer Verbreitung der Feststellungen beigetragen wurde. Die Delegationen führten hingegen kaum Projekt- oder Sektorbewertungen durch, und die wenigen Berichte der Delegationen wurden nicht auf den jeweiligen Websites bereitgestellt.

60. Die Verbreitung der Überwachungs- und Bewertungsergebnisse wird von den Delegationen und der Wiederaufbauagentur ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. Die Wiederaufbauagentur veranstaltet regelmäßige Sitzungen und Workshops für Sachbearbeiter und Programmverwalter aus den verschiedenen Einsatzzentralen zwecks Erfahrungsaustauschs. Eine vergleichbar umfassende Verbreitung findet zwischen den Ländern, in denen die Programme von Delegationen verwaltet werden, hingegen nicht statt. Zwischen den Mitarbeitern der Delegationen und der Wiederaufbauagentur gibt es sporadische Kontakte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Wie wirksam hat die Kommission das Programm CARDS verwaltet?

61. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Kommission das Programm CARDS insofern weitgehend erfolgreich verwaltet hat, als ein Beitrag zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau in den Empfängerländern geleistet wurde. Bei der Verbesserung der Verwaltungskapazitäten war die Hilfe allerdings weniger wirksam, weil der Schwerpunkt ursprünglich nicht auf dem Institutionenaufbau lag und die Empfängerländer nicht über ausreichende Kapazitäten zur Absorption der Hilfe verfügten.

Inwieweit waren die strategischen Anleitungen für die Programme geeignet und stimmig?

62. Die strategischen Anleitungen der Kommission waren sehr allgemein gehalten und nicht auf konkrete Bereiche ausgerichtet. Sie waren geeignet für die Wiederaufbauphase, nicht jedoch für die anspruchsvolleren Zielsetzungen im Bereich des Institutionenaufbaus.

63. Die Länderstrategiepapiere waren allgemein formuliert, wodurch sie zu wenig Orientierungshilfe in Detailfragen boten, umso mehr als sie nicht rechtzeitig durch sektorspezifische Strategien untermauert wurden. In den Mehrjahresrichtprogrammen, die die Grundlage für die jährliche Planung und die Projektfindung bilden, wurden keine Prioritäten zwischen den oder innerhalb der verschiedenen Interventionsbereiche gesetzt. Folglich war keine Grundlage für eine bestmögliche Projektauswahl vorhanden, was zur Auswahl einer Reihe unkoordinierter und isolierter Projekte führte.

64. In der Anfangsphase der Programme wurde die Hilfe hauptsächlich für den Wiederaufbau in Form von Investitionsprojekten eingesetzt und nicht für den Institutionenaufbau. Mit Fortdauer der Programme verlagerte sich der Schwerpunkt automatisch auf den Institutionenaufbau, auf den nun der größte Teil der Ausgaben entfällt. Der Hof stellt fest, dass in den Ländern, in denen die Hilfe von den Delegationen verwaltet wurde, der Schwerpunkt von Anfang an stärker auf dem Institutionenaufbau lag als in den Ländern, in denen die Hilfe von der Wiederaufbauagentur verwaltet wurde. Im Falle der Wiederaufbauagentur verzögerte sich dadurch die Einführung von Partnerschaftsprojekten.

Empfehlung 1

Die strategischen Anleitungen für das neue Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ⁽¹⁾ sollten ausreichend auf die einzelnen Interventionsbereiche eingehen, so dass eine entsprechende Ausrichtung der Hilfe, ein systematisches Konzept für Kernbereiche und eine geeignete Grundlage für Schwerpunktsetzung und Auswahl in Bezug auf die Projekte vorhanden sind.

Inwieweit waren die von der Kommission festgelegten und verwendeten Managementkonzepte zweckmäßig und effizient?

65. Die Managementkonzepte der Kommission waren weitgehend, jedoch nicht immer für die in den Empfängerländern herrschenden Gegebenheiten und den dort bestehenden Bedarf geeignet. Sie erwiesen sich als wirksam im Sinne der raschen Bereitstellung der Hilfe, ohne dass allerdings genügend auf die bestmögliche Nutzung der Hilfe geachtet wurde.

66. Vier verschiedene Managementkonzepte kamen mit dem Ziel zum Einsatz, den Gegebenheiten in den betreffenden Empfängerländern gerecht zu werden. Zwei dieser Konzepte (d. h. Verlagerung von Verwaltungsaufgaben auf die Delegationen und Abwicklung über die Wiederaufbauagentur) — auf die der größte Teil der Ausgaben entfiel — waren im Wesentlichen wirksam und zweckmäßig. Die anderen beiden Konzepte (d. h. zentrale und dezentrale Verwaltung) waren weniger effizient und entsprachen weniger dem spezifischen Bedarf.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82).

67. Der Kommission ist es gelungen, zuvor im Zusammenhang mit der schleppenden Umsetzung vorgebrachten Kritikpunkten entgegenzuwirken, indem sie für eine rasche Bereitstellung der Hilfe sorgte. Dies war insbesondere in der Wiederaufbauphase von Vorteil. Im Hinblick auf den Institutionenaufbau wurde der Schwerpunkt auf die Beschleunigung der Abwicklung gelegt, ohne dass die Fähigkeit der Empfängerländer, die Hilfe bestmöglich zu nutzen bzw. sämtliche Voraussetzungen zu erfüllen, ausreichend berücksichtigt wurde.

Empfehlung 2

Die Kommission sollte ihren Schwerpunkt auf einer raschen Bereitstellung der Hilfe beibehalten, gleichzeitig aber Wirksamkeitsaspekten wie der Fähigkeit der Begünstigten, die Hilfe in vollem Umfang zu absorbieren (insbesondere im Zusammenhang mit Projekten zum Institutionenaufbau) genügend Aufmerksamkeit widmen.

Inwiefern wurde durch die finanzierten Projekte die Eigenverantwortung der Empfängerländer gefördert?

68. Obwohl die Eigenverantwortung der Empfängerländer für die Kommission eine Priorität darstellte, gab es für die Verwirklichung dieser Zielsetzung keinen kohärenten Ansatz, und die angewandten Managementkonzepte waren der Entwicklung einer entsprechenden Eigenverantwortung nicht förderlich.

69. Die Empfängerländer waren in die Projektfindungs- und Ausschreibungsphasen nur bedingt eingebunden. Gegen Ende der Programmlaufzeit beteiligten sich die Empfängerländer stärker, obwohl die Eigenverantwortung begrenzt blieb. Die Empfängerländer verpflichteten sich zwar zur Koordinierung der zahlreichen Geber in dieser Region — ein wichtiger Indikator für Eigenverantwortung —, die Prüfung lieferte jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass eine entsprechende Koordinierung stattgefunden hatte.

Empfehlung 3

Im Hinblick auf das Instrument für Heranführungshilfe sollte die Kommission den wichtigen Aspekt der Eigenverantwortung der Empfängerländer durch konkrete strategische Maßnahmen in allen Verwaltungs- und Durchführungsbereichen, insbesondere bei Ausschreibungen, angehen.

Inwieweit erwiesen sich Überwachung und Bewertung als wirksam bei der Ermittlung von Schwachstellen und der Verbreitung von Informationen und ergriff die Kommission rechtzeitig Folgemaßnahmen?

70. Überwachung und Bewertung waren teilweise zufriedenstellend, die Qualität war aber uneinheitlich. Die Überwachungsverfahren der Delegationen und der Europäischen Agentur für Wiederaufbau wichen voneinander ab, obwohl ab 2005 eine gemeinsame Methode verwendet wurde. Das Fehlen zweckmäßiger Projektindikatoren beeinträchtigte die Wirksamkeit der Überwachung. Das Programm CARDS wurde wie vorgesehen bewertet, doch die Weiterverfolgung durch die Kommission verzögerte sich. Zwischen den Delegationen und der Wiederaufbauagentur bestehen ungerechtfertigte Diskrepanzen in Bezug auf die Ausführlichkeit von Projekt- bzw. Sektorbewertungen und die Verbreitung der Überwachungs- und Bewertungsergebnisse.

Empfehlung 4

Die Überwachungs- und Bewertungsverfahren sollten harmonisiert werden, u. a. auch dadurch, dass die Vorgehensweise der Wiederaufbauagentur bei der Bewertung einzelner Projekte und Sektoren sowie bei der Verbreitung der Ergebnisse und gesammelten Erfahrungen auf die Delegationen ausgeweitet wird.

Die Kommission sollte dafür Sorge tragen, dass sie Bewertungen unverzüglich weiterverfolgt.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 28. Juni 2007 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Hubert WEBER
Präsident

ANHANG

GEPRÜFTE CARDS-PROJEKTE (insgesamt 33)

		Jahresprogramm	Datum der Unterzeichnung	Sektor	EUR
ALBANIEN					
1	Fonds zur Entwicklung der lokalen Gemeinschaft	2002	10/2003	Regionale Entwicklung	7 400 000
2	EURALIUS — opäische Unterstützung für das Justizwesen in Albanien (European Assistance Mission to the Albanian Justice System)	2002	05/2005	Justiz und Polizei	4 498 686
3	PAMECA II — EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien (Police Assistance Mission of the European Community to Albania)	2004	12/2004	Justiz und Polizei	3 800 000
4	Berufungsgerichte Korça und Vlora	2003	05/2005	Justiz und Polizei	1 630 395
5	ASYCUDA II — Technische Hilfe und Schulung	2002	04/2005	Justiz und Polizei	399 815
Insgesamt					17 751 366
BOSNIEN UND HERZEGOWINA					
1	Errichtung der Grenzübergangsstelle Karakaj	2001	02/2004	Integrierte Grenzsicherung	3 427 967
2	Technische Hilfe für die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums II	2002	04/2003	Wirtschaftliche Entwicklung	1 939 802
3	Grundlegende Funktions- und Rechnungsprüfung der Institutionen in Bosnien und Herzegowina	2001	04/2003	Öffentliche Verwaltung	146 513
4	Schulung von Staatsanwälten in der neuen Strafprozessordnung in Bosnien und Herzegowina	2002	04/2003	Justiz und Polizei	146 255
5	Bewertung, Konzeption und Überwachung der Unterbindung illegaler Grenzübertritte nach Kroatien	2001	04/2003	Integrierte Grenzsicherung	144 900
6	Wiederaufbau eines Teils der Festung Travnik für Bildungstourismus (Teil von EU-RED)	2002	12/2004	Regionale Entwicklung	57 433
Insgesamt					5 862 870
KROATIEN					
1	Modernisierung der Überwachung der Staatsgrenze	2004	05/2005	Integrierte Grenzsicherung	5 000 000
2	Unterstützung der Reform des Grundstückskatasters	2002	05/2003	Wirtschaftliche Entwicklung	5 000 000
3	Erfassung der Küstengebiete	2003	02/2004	Wirtschaftliche Entwicklung	2 000 000
4	Agrarerzeugnisse und Nahrungsmittel	2002	03/2005	Landwirtschaft	1 749 864
5	Unterstützung des kroatischen Gerichtswesens; Hilfe bei der Gerichtsreform	2002	02/2004	Justiz und Polizei	1 000 000
6	Lieferung von Ausrüstung für das strafrechtliche Ermittlungssystem	2002	12/2004	Justiz und Polizei	248 944
7	Zadar Stadt-Bücherbus	2002	07/2005	Festigung der Demokratie	238 630
Insgesamt					15 237 438
EHEMALIGE JUGOSLAWISCHE REPUBLIK MAZEDONIEN					
1	Kommunale Selbstverwaltung, Bau lokaler Straßen in neun Gemeinden	2004	11/2004	Regionale Entwicklung	3 474 623
2	Bereitstellung von Fahrzeugen für die Grenzpolizei — Los 1	2003	10/2004	Integrierte Grenzsicherung	2 486 726
3	Aufbau der operativen Kapazitäten zur Bekämpfung der Geldwäsche	2002	09/2004	Justiz und Polizei	700 000
4	Aufbau der Verwaltungskapazität der Gerichte	2003	09/2004	Justiz und Polizei	148 495
5	Technische Hilfe als Unterstützung der Umsetzung der integrierten Grenzsicherung	2002	11/2004	Integrierte Grenzsicherung	55 540
Insgesamt					6 865 384

KOSOVO					
1	Reform der öffentlichen Verwaltung — Kommunale Entwicklung und soziale Infrastruktur, technische Hilfe	2003	12/2004	Wirtschaftliche Entwicklung	11 200 000
2	Programme für Minderheitenrechte und Rückkehrprogramme — Wiedereingliederungsprogramm in der Gemeinde Prizren (Prizren 615 000)	2004	08/2004	Flüchtlinge und Binnenvertriebene	5 000 000
3	Institutionelle Unterstützung des Ministeriums für Handel und Industrie	2003	04/2004	Wirtschaftliche Entwicklung	2 235 760
Insgesamt					18 435 760
SERBIEN					
1	Generalüberholung von Abschnitt A5 des Nikola Tesla-Kraftwerks (Finanzhilfvereinbarung)	2003	12/2003	Energie	42 721 021
2	Unterstützung der nationalen Strategie zur Auflösung der Sammelzentren in Serbien	2004	12/2004	Flüchtlinge und Binnenvertriebene	4 443 000
3	Stärkung des Qualitätsmanagements, der Kompetenzen und der Infrastruktur in der Staatenunion	2003	12/2003	Reform der öffentlichen Verwaltung	3 559 520
4	Unterstützung bei der Errichtung eines Strommarkts in Serbien	2004	01/2005	Energie	2 723 637
5	Interne Revision und interne Finanzkontrolle im öffentlichen — Phase 2	2003	04/2005	Reform der öffentlichen Verwaltung	1 870 680
6	Unterstützung des Amts für europäische Integration	2002	04/2002	Reform der öffentlichen Verwaltung	1 500 000
7	Unterstützung der grenzüberschreitenden Initiative für die Binnenvertriebenen aus dem Kosovo	2004	08/2004	Flüchtlinge und Binnenvertriebene	449 983
Insgesamt					57 267 841
GESAMTSUMME					121 420 659

ANTWORTEN DER KOMMISSION**ZUSAMMENFASSUNG****I. Einleitung zu den Antworten der Kommission**

Der westliche Balkan wurde durch einen Konflikt verwüstet, der in den späten 1990er Jahren zu Ende ging. Die Unterstützung der Europäischen Union zugunsten der Länder dieser Region in der Nachkriegsphase begann mit einer Soforthilfe im Rahmen eines 1996 angenommenen Rechtsinstruments und wurde dann in der Folgezeit stärker auf den Wiederaufbau, d. h. die Schaffung von Institutionen und die Tätigkeit von Investitionen, ausgerichtet, wobei die Empfängerländer eine größere Eigenverantwortung zu übernehmen hatten, sofern die politischen und wirtschaftlichen Umstände dies erlaubten.

Der 2000 eingeleitete Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess führte zur Annahme des Programms „Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung“ (CARDS) sowie anderer Maßnahmen. Die Länder fanden somit aus der Krise heraus, und es kam zu einem Systemwechsel in vielerlei Hinsicht, was — so der Bericht — die Durchführung der Programme veranschaulicht.

III. Die Mehrjahresrichtprogramme für die Länder des westlichen Balkans verweisen auf die Prioritäten der Europäischen Partnerschaften, die eindeutig die Programmplanung geprägt haben.

IV. Die Zusammenführung der verschiedenen Rechtsgrundlagen und die CARDS-Verordnung haben die Bereitstellung der Hilfe für die Länder des westlichen Balkans erheblich verbessert.

V. In der CARDS-Verordnung sind keine konkreten Zuständigkeiten der Empfängerländer festgeschrieben, weshalb das CARDS-Programm größtenteils entweder durch die Kommission oder durch die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) zentral verwaltet wird. Wann immer möglich wurden die Verwaltungszuständigkeiten so weiterentwickelt, dass die Empfänger umfassend in die Planung der Tätigkeiten, die Evaluierung der Ausschreibungen sowie in die Überwachung und Bewertung einbezogen werden konnten.

VI. Da Kommission und Wiederaufbauagentur zwei getrennte Einrichtungen sind, gibt es auch unterschiedliche Überwachungs- und Bewertungsmethoden. Im Hinblick auf das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) wird aber in allen Ländern ein und dieselbe Methode zur Anwendung kommen.

VII. Die Länder des westlichen Balkans befanden sich und befinden sich auch weiterhin in unterschiedlichen Übergangs- und Entwicklungsphasen. Während sich in Serbien, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und im Kosovo die Unterstützung anfänglich auf die Deckung der dringlichen Bedürfnisse konzentrierte, diente sie in Kroatien vornehmlich der Verbesserung der Verwaltungskapazitäten.

VIII. Im Hinblick auf das Instrument für Heranführungshilfe werden die strategischen Anleitungen durch die Erstellung eines mehrjährigen indikativen Planungsdokuments verbessert, in dem für jedes Empfängerland die Hauptinterventionsbereiche festgelegt werden und das eine Koordinierung der im Rahmen der verschiedenen IPA-Komponenten geleisteten Unterstützung vorsieht.

Die Tatsache, dass es nunmehr eine einheitliche Rechtsgrundlage gibt und die IPA-Finanzplanung nach einem Dreijahressystem fortgeschrieben wird, bewirkt eine größere Flexibilität als bei den vorausgegangenen Instrumenten und ermöglicht es den Dienststellen der Kommission, die Aufnahmekapazität in stärkerem Maße zu berücksichtigen.

Ziel ist es, die Mittel der Europäischen Kommission in sämtlichen Empfängerländern dezentral zu verwalten, was die Eigenverantwortung der Begünstigten erheblich stärken würde. Aus diesem Grunde wird auch in den potenziellen Bewerberländern eine Strategie hin zur dezentralen Verwaltung entwickelt, damit diese schrittweise die Verantwortung für die Programmdurchführung übernehmen können.

BEMERKUNGEN

15. Da sich die Lage im westlichen Balkan rasch ändert, muss bei der strategischen Programmplanung das richtige Gleichgewicht gefunden werden. Zwei spezielle Länderstrategiepapiere waren bei der strategischen Programmplanung möglicherweise weniger hilfreich.

Die Länderstrategiepapiere wurden unter anderem im Hinblick auf die Partnerschaften regelmäßig bewertet, um zu prüfen, ob die geänderten Rahmenbedingungen des betreffenden Landes eine Überarbeitung der Strategie erforderlich gemacht hätten.

16. Die Mehrjahresrichtprogramme für die Länder des westlichen Balkans enthalten einen klaren Bezug zu den Prioritäten der Europäischen Partnerschaften, die präzise Leitlinien für die Programmplanung vorgaben.

17. Die Kommentare des CARDS-Ausschusses wurden bei der Fertigstellung der Dokumente berücksichtigt.

18. Die Analysen nach Sektoren flossen in eine Reihe von Programmplanungsdokumenten ein, wie etwa in die Mehrjahresrichtprogramme, die Europäischen Partnerschaften sowie die vorausgegangenen Jahresprogramme. Die in enger Zusammenarbeit mit den Regierungen der Empfängerländer und den Gebern, insbesondere den EU-Mitgliedstaaten, geplanten und umgesetzten Programme spiegeln die Schwerpunkte der Europäischen Partnerschaft wider, wie sie in den Mehrjahresrichtprogrammen ausgewiesen sind. Die Jahresprogramme bauen auf früheren Hilfsmaßnahmen der Kommission zugunsten der Empfängerländer auf.

19. Die Kommission räumt die Notwendigkeit der Erarbeitung klarerer Methoden ein, die bei der Auswahl zwischen Alternativprojekten als Entscheidungshilfe dienen könnten.

Kasten 1 — Beispiele für nicht verwirklichte Projekte

Beispiel 1: Keine politische Unterstützung für die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) Serbiens

Seit der Prüfung sind einige Veränderungen eingetreten. Ein Gesetz zur Einrichtung der ORKB wurde im November 2005 angenommen, und die Behörde wird zurzeit eingerichtet.

Beispiel 2: EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien (ECPA)

Aufgrund der raschen Veränderungen in Albanien und des erheblichen zeitlichen Abstands zwischen Programmplanung und -umsetzung wurde der Schwerpunkt einiger der geplanten Projekte verlagert, um den Bedürfnissen des Begünstigten besser Rechnung zu tragen und die Tätigkeiten mit anderen Gebern zu koordinieren, so dass in manchen Fällen die getroffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse nicht vollständig in Einklang mit dem Projektbogen standen.

21. Ab Anfang 2002 sprachen sich die nationalen Behörden der Empfängerländer wie auch die Kommission für einen Übergang zu Projekten und Programmen mit einer stärkeren Ausrichtung auf den Institutionenaufbau aus. Dennoch bestand in bestimmten Teilen dieser Region auch weiterhin ein großer Bedarf an Investitionen in Straßen-, Verkehrs- und Energieinfrastrukturen, da sich die Empfängerländer in einer Nachkriegsphase befanden und jahrelang nicht ausreichend investiert wurde.

22. Im Hinblick auf den Institutionenaufbau (Schaffung demokratischer Strukturen, Reform der öffentlichen Verwaltung (öffentlicher Dienst, Verwaltungskapazität, Haushaltsführung und Steuerverwaltung ...), Reform der lokalen Verwaltung, Festigung des Rechtsstaats durch eine Reform der Justiz und der Polizei usw.) stellte die Kommission in den Strategiepapieren wie etwa den Mehrjahresrichtprogrammen Mittel für einzelne Sektoren bereit. Nach 2002 konzentrierten sich die Programme der Wiederaufbauagentur in der Tat zunehmend auf den Institutionenaufbau.

24. Die Wiederaufbauagentur legte den Schwerpunkt ihrer Arbeit zunächst auf die Deckung der dringlichen Bedürfnisse und die Wiederherstellung der Grundversorgung. Vor allem im Kosovo, in Serbien und bis zu einem bestimmten Grad in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war dies unmittelbar nach der Krisensituation der Fall.

Die rasche Bereitstellung dieser Hilfe förderte die Einleitung des späteren Reformprozesses.

25. Die Verwaltung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war bis vor kurzem nicht in der Lage, sich an einer Partnerschaft (Twinning) zu beteiligen. Damit mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Partnerschaftsverträge geschlossen werden konnten, musste die Wiederaufbauagentur die Verwaltung des Empfängers zunächst auffordern, Twinning-Projektbeschreibungen vorzubereiten. Da die zuständigen Ministerien nicht über ausreichend Verwaltungskapazitäten zur Vorbereitung der notwendigen Dokumente verfügten, dauerte der Übergang von der herkömmlichen technischen Hilfe zu den Twinning-Maßnahmen länger als in anderen Bewerberländern.

Gemäß dem politischen Mandat der Thessaloniki-Agenda von Juni 2003 wurden solche Partnerschaften zunehmend in die Arbeit der Agentur einbezogen. Zwischenzeitlich stellte die Kommission den Programmverwaltern der Wiederaufbauagentur aktiv Fachwissen und Schulungsmaßnahmen bereit.

Kasten 2 — Neuausrichtung eines Projekts zum Institutionenaufbau — Integrierte Grenzsicherung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Diesem Projekt lagen folgende Zielsetzungen zugrunde: Schaffung einer Grenzpolizei und Übertragung operativer Zuständigkeiten gemäß den Zielen der Strategie zur integrierten Grenzsicherung.

Die bereitgestellten Mittel wurden in der Tat zum Kauf von Fahrzeugen für die Grenzpolizei verwendet. Im Zeitraum zwischen der Erstellung des Projektbogens und der Umsetzung machten bestimmte Entwicklungen eine Überprüfung der Prioritäten dringend erforderlich:

- Es wurde eine Polizeireform geplant, die auch die Einstellungsverfahren betraf.
- Die OSZE unterstützte die Ausbildung der Grenzpolizei.
- Die Geräte zur Erkennung falscher oder gefälschter Dokumente, die zum Zeitpunkt der Umsetzung noch nicht in vollem Umfang zum Einsatz kamen, wurden im Rahmen eines früheren Phare-2000-Projekts geliefert. Die Bereitstellung zusätzlicher ähnlicher Geräte war deshalb nicht zweckdienlich.

Die Grenzpolizei (mit Übertragung operativer Zuständigkeiten vom Verteidigungs- auf das Innenministerium gemäß der Strategie der integrierten Grenzsicherung) wurde von den nationalen Behörden mit eigenen Mitteln eingerichtet. Dieser neu geschaffene Grenzschutzdienst verfügte allerdings über keine operativen Geräte und konnte daher seine operativen Zuständigkeiten nicht wahrnehmen.

All dies rechtfertigte den Kauf der Fahrzeuge.

36.

- a) Das regionale jährliche Aktionsprogramm für 2002 und 2003 sah ein Projekt zur integrierten Grenzsicherung vor, das die Kommission auf regionaler Ebene direkt von Brüssel aus verwaltete.
- b) Es wurde für effizienter erachtet, die meisten Rückkehrprogramme für Flüchtlinge auf nationaler Ebene zu verwalten.
- c) Die Regionalprogramme plant die Kommission direkt von Brüssel aus in Zusammenarbeit mit den Delegationen und den Verwaltungen der Empfängerländer.

37. a) Die Kommission gelangte bei der Bewertung des Albanischen Entwicklungsfonds zu dem Schluss, dass dieser in der Lage war, seine Zuständigkeiten gemäß der bei Projektbeginn im Jahre 2002 geltenden Finanzregelung wahrzunehmen.

39. Die Finanzierungsvereinbarung betreffend das Jahresprogramm CARDS 2001 für Albanien wurde im März 2002 unterzeichnet, und der Dekonzentrationsprozess des Programms CARDS begann später. Die Jahresprogramme CARDS für 2001 und 2002 konnten erst 2003 anlaufen, weshalb sich deren Durchführung ab 2004 beschleunigte.

In Kroatien wurden die Jahresprogramme 2001 und 2002 in der Tat parallel durchgeführt; zwei aufeinander folgende Programme werden aber immer drei Jahre lang parallel umgesetzt.

Kasten 4 — Übermäßige Beanspruchung der nationalen Verwaltungskapazität in Albanien

Die Konzentration von Projekten im Bereich Justiz und Inneres entsprach den festgestellten Bedürfnissen sowie der hohen Priorität, welche die EU und andere Geber diesem Sektor einräumten.

Dieses Projekt war das allererste dieser Art. Aufgrund der Struktur des Justizwesens in Albanien wie auch in anderen Ländern bedurfte es der Mitwirkung vielfältiger Projektpartner und Einrichtungen des Empfängerlands. Zudem hängt der Nutzeffekt des Projekts in sehr hohem Maße vom politischen Willen des Begünstigten ab, den Empfehlungen des Projektteams nachzukommen. In dieser Hinsicht behinderte die politische Instabilität Albaniens die Projektdurchführung. In einem im April 2007 veröffentlichten Bewertungsbericht wurde ebenfalls anerkannt, dass die Projektkonzeption sehr ehrgeizig war.

40. Die Beteiligung zahlreicher und überaus verschiedener Begünstigter — auch innerhalb eines bestimmten Sektors — bringt selbstverständlich zusätzliche Schwierigkeiten mit sich, bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass dies den Nutzeffekt von Projekten schmälert.

Kasten 5 — Unterstützung des kroatischen Gerichtswesens

Das aus dem Programm CARDS 2002 finanzierte Projekt war an die Erfüllung zweier Voraussetzungen geknüpft: i) Es musste eine Strategie für die Reform des Justizwesens vorliegen, und ii) das CARDS-Projekt 2001 betreffend das Justizwesen musste hinreichend fortgeschritten sein.

Als das Projekt anlieft, waren die politischen Gespräche über das Projekt und die Erarbeitung der Strategie für die Reform des Justizwesens genügend fortgeschritten, so dass der Projektbeginn gerechtfertigt war.

44. Auch wenn laut Hof in der Verordnung des Rates keine konkreten Zuständigkeiten der Empfängerländer festgeschrieben sind, weitete die Kommission so weit wie möglich die Verwaltungszuständigkeiten der Länder schrittweise aus. Die Verwaltungszuständigkeiten wurden so weiterentwickelt, dass die Empfänger umfassend in die Planung der Tätigkeiten, die Evaluierung der Ausschreibungen sowie in die Überwachung und Bewertung einbezogen werden konnten. Gemäß dem Dezentralisierten Verwaltungskonzept verwaltet Kroatien nunmehr einen Teil des Programms CARDS selbst.

46. Die stärkere Einbeziehung der Begünstigten verbessert generell den Nutzeffekt der EU-Unterstützung; die Beteiligung der Begünstigten an der Programmplanung und -durchführung gestaltet sich aber bei einer zentralen Programmverwaltung schwieriger als bei einer dezentralen.

48. In dem von der CARDS-Verordnung festgelegten Rahmen förderte die Kommission wann immer möglich und unter Berücksichtigung der Kapazitäten des betreffenden Landes die Verantwortlichkeit der Empfängerländer.

49. In den meisten Empfängerländern war die Finanzlage der lokalen Verwaltungen derart prekär, dass diese keine Mittel zur Kofinanzierung von Projekten bereitstellen konnten.

52. Die nationalen Behörden zogen einen Nutzen aus den von der Kommission vor Ort organisierten Schulungsmaßnahmen zu den Ausschreibungsverfahren.

54. Die „Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe“ wurde 2005 unterzeichnet; deshalb war es nicht möglich, dass sich die Grundsätze dieser Erklärung zum Zeitpunkt der Prüfung nennenswert auf die Verwaltung des Programms CARDS ausgewirkt hatten.

In Kroatien übernahm die Kommission bei der Einrichtung des Mechanismus für die EU-Geberkoordinierung im Jahr 2000 die Federführung. Die Eigenverantwortung der kroatischen Behörden (Verwaltung des Koordinators für nationale Hilfe) beim Koordinierungsprozess wurde stark gefördert, war aber leider nicht sehr effizient.

Die Wiederaufbauagentur nahm eine enge Koordinierung mit anderen in der Region präsenten Gebern vor, insbesondere im Rahmen der in den Einsatzzentralen der Agentur stattfindenden regelmäßigen Koordinierungssitzungen. Bei diesen Sitzungen spielen die Empfängerländer überdies eine zunehmend wichtige Führungsrolle.

59. Die systematischen Bewertungen der CARDS-Projekte durch die Delegationen könnten verbessert werden. Für die Durchführung unabhängiger Bewertungen sind aber der Hauptsitz und die Wiederaufbauagentur zuständig, während für die Delegationen dieses Erfordernis nicht gilt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

61. Die CARDS-Hilfe in den Ländern des westlichen Balkans und insbesondere im Kosovo musste sich zunächst auf die Deckung dringlicher Bedürfnisse konzentrieren, wie Versorgung mit sauberem Wasser, Heizung, Unterbringung und Erneuerung von Straßen.

Ab 2002 wurde die Hilfe im Rahmen von CARDS jedoch stärker auf die Reformen ausgerichtet, einschließlich des Institutionenaufbaus.

62. Die strategischen Anleitungen der Kommission wurden in den Dokumenten über Europäische Partnerschaften festgeschrieben und basieren auf den in den jährlichen Fortschrittsberichten enthaltenen Analysen der Bedürfnisse.

63. Aufgrund der sich rasch verändernden Lage im westlichen Balkan konnten die Leitlinien für die Länderstrategiepapiere nicht anders formuliert werden. Die Länderstrategiepapiere wurden überdies im Hinblick auf die Partnerschaften regelmäßig bewertet, um zu prüfen, ob die geänderten Rahmenbedingungen des betreffenden Landes eine Überarbeitung der Strategie erforderlich machten.

64. Die nach 2000 von der Wiederaufbauagentur unterstützten Länder befanden sich in einer Nachkriegsphase. Gemäß den Programmen der Europäischen Kommission konzentrierte sich die Hilfe in einer ersten Zeit auf die Deckung dringlicher Bedürfnisse und die Wiederherstellung der Grundversorgung.

Die rasche Bereitstellung der Hilfe ermöglichte es, dass der Reformprozess vorankam und der Schwerpunkt der Unterstützung auf den Institutionenaufbau verlagert werden konnte. Die Begründung von Partnerschaftsprojekten (*Twinning*) ist aber an sich kein Zeichen für Fortschritt.

Vor 2004 waren viele Voraussetzungen für eine optimale Durchführung von Partnerschaftsprojekten noch nicht erfüllt; seitdem hat sich die Lage allerdings geändert, so dass nunmehr umfassend auf sie zurückgegriffen werden kann. 2007 wurden die meisten Partnerschaftsprojekte in Ländern durchgeführt, in denen die Wiederaufbauagentur die Hilfe verwaltet.

Empfehlung 1

Die strategischen Anleitungen für das Instrument der Heranführungshilfe sind in den länderspezifischen mehrjährigen indikativen Planungsdokumenten und in einem länderübergreifenden mehrjährigen indikativen Planungsdokument enthalten. Die

länderspezifischen Dokumente umfassen eine konsolidierte Bewertung der Herausforderungen, der Bedürfnisse und der relativen Bedeutung der Prioritäten bei der Bereitstellung der Hilfe sowie eine Beschreibung, wie dies bei jeder Komponente des Instruments der Heranführungshilfe seinen strategischen Niederschlag findet. In den mehrjährigen indikativen Planungsdokumenten sind zudem die Hauptinterventionsbereiche für jede Komponente, die erwarteten Ergebnisse und die indikative Mittelausstattung aufgeführt. Dadurch wird beim Instrument der Heranführungshilfe der strategische Teil der Durchführung erheblich gestärkt.

65. Die Kombination mehrerer Managementkonzepte sollte für eine rasche Bereitstellung der Hilfe sorgen und war aufgrund der mangelhaften Verhältnisse in den nationalen Verwaltungen erforderlich. In einem solchen Kontext war es nicht möglich, in allen Fällen eine bestmögliche Nutzung der Hilfe zu gewährleisten.

67. In vielen Fällen reagierten die Empfänger positiv auf die Beschleunigung und Weiterentwicklung der Hilfe. Allerdings waren nicht immer alle Voraussetzungen erfüllt, um eine zufriedenstellende Absorption der Hilfe sicherzustellen.

Empfehlung 2

Ziel des Instruments für Heranführungshilfe ist es, allen Empfängerländern eine gezielte und wirksame Hilfe bereitzustellen. Deshalb ist in der Verordnung der Kommission zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe ein schrittweiser Übergang zur dezentralen Verwaltung vorgesehen, auch wenn der Schwerpunkt weiterhin auf einer raschen Bereitstellung der Hilfe liegt.

Die Aufnahmekapazität ist eines der Kriterien, die bei der Bereitstellung von Mitteln für die Empfängerländer aus dem mehrjährigen indikativen Finanzrahmen berücksichtigt werden.

68. Seit 2000 hat sich die Eigenverantwortung der Empfängerländer im Hinblick auf die Koordinierung, die Mitwirkung und die technische Kapazität deutlich und sichtbar erhöht.

Der Grad der Eigenverantwortung in den einzelnen beteiligten Ländern spiegelt unterschiedliche Traditionen, Kapazitäten, geschichtliche Hintergründe sowie spezifische Bedürfnisse und Erfordernisse wider.

69. In den letzten sechs Jahren hat sich die Eigenverantwortung der Empfängerländer im Hinblick auf die Koordinierung, die Mitwirkung und die technische Kapazität deutlich und sichtbar erhöht.

Diese positive Entwicklung zeigt sich in vielen Bereichen, bei der Programmplanung mittels Diskussionen und Debatten, bei der Überwachung und Bewertung, aber auch zunehmend bei der Geberkoordinierung.

Empfehlung 3

Bei dem Instrument für Heranführungshilfe ist die Eigenverantwortung der Empfängerländer für die gesamte Umsetzung ein sehr wichtiger Aspekt.

Ziel ist es daher, die Umsetzung wann immer möglich dezentral zu verwalten. Zu diesem Zweck müssen die Empfängerländer spezielle Strukturen und Systeme schaffen. Bei dem Instrument für Heranführungshilfe gelten strengere Bedingungen und Erfordernisse für die Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten von der Kommission auf die Empfängerländer.

Um die Eigenverantwortung der nationalen Behörden zu gewährleisten, sind für die Kommission bei ihrer Annahme der nationalen Programme die von den Empfängerländern vorgelegten Projektvorschläge ausschlaggebend.

70. Da Kommission und Wiederaufbauagentur zwei getrennte Einrichtungen sind, gibt es auch unterschiedliche Überwachungs- und Bewertungsmethoden. Im Hinblick auf das Instrument für Heranführungshilfe wird aber in allen Ländern ein und dieselbe Methode zur Anwendung kommen, da die Wiederaufbauagentur am 31. Dezember 2008 ihre Tätigkeit beenden wird.

Empfehlung 4

Die Kommission plant eine Überprüfung der Bewertungsverfahren und hat die Verfahren für die Delegationen anhand des Leitfadens für Selbstbewertung mittlerweile harmonisiert, der auch Bestimmungen für die Verbreitung der Ergebnisse und gesammelten Erfahrungen enthält. Diese Selbstbewertung auf Projektebene wird die unabhängige Evaluierung auf Programmebene durch das zuständige Referat ergänzen.

Geschaffen wurde ein System für eine systematische Weiterverfolgung der Bewertungen, das auch eine Sitzung für eine Besprechung innerhalb eines Monats nach Vorlage der Berichte über die Sektorbewertungen und die darauf folgende Erstellung einer Tabelle für die Weiterverfolgung der entsprechend den Empfehlungen getroffenen Maßnahmen vorsieht. Zur Berichterstattung über die Weiterverfolgung der bei der Bewertung abgegebenen Empfehlungen gehört außerdem, dass die getroffenen Maßnahmen ein Jahr später erläutert werden. Die Kommission überprüft, inwiefern Weiterverfolgungsmaßnahmen ergriffen wurden.