

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

ISSN 1831-080X

Sonderbericht Nr. 14

2011

HAT DIE EU-HILFE DIE FÄHIGKEIT
KROATIENS VERBESSERT,
NACH DEM BEITRITT GEWÄHRTE
FÖRDERMITTEL ZU VERWALTEN?



DE



Sonderbericht Nr. 14 // 2011

HAT DIE EU-HILFE DIE FÄHIGKEIT KROATIENS VERBESSERT, NACH DEM BEITRITT GEWÄHRTE FÖRDERMITTEL ZU VERWALTEN?

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-Mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 14 // 2011

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

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9237-397-9
doi:10.2865/32385

© Europäische Union, 2011
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

ZIFFER

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

I-V ZUSAMMENFASSUNG

1-7 EINLEITUNG

1-3 HINTERGRUND

4-7 EU-HERANFÜHRUNGSHILFE ZUR VORBEREITUNG AUF DEN BEITRITT

8-10 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

11-47 BEMERKUNGEN

11-19 KOHÄRENTE UND ZIELGERICHTETE PLANUNG

11-13 ES WURDE EIN NEUER RAHMEN FÜR DIE HERANFÜHRUNGSHILFE EINGEFÜHRT, DER DEN BEI FRÜHEREN ERWEITERUNGEN GESAMMELTEN ERFAHRUNGEN RECHNUNG TRÄGT

14-16 BEIM IPA KOMMEN GUT KONZIPIERTE PROGRAMMIERUNGSVERFAHREN ZUR ANWENDUNG, DEREN PRIORITÄRES ZIEL DIE STÄRKUNG DER VERWALTUNGSKAPAZITÄTEN KROATIENS IST, DOCH BEDARF DER BEREICH DER AUFTRAGSVERGABE IMMER NOCH BESONDERER AUFMERKSAMKEIT

17-19 DIE GEPRÜFTEN PROJEKTE TRUGEN DEN PRIORITÄTEN IN BEZUG AUF DEN KAPAZITÄTENAUFBAU RECHNUNG, DOCH WAR DIE HILFE BISLANG WEITGEHEND AUF DIE ZENTRALEN BEHÖRDEN UND WENIGER AUF DIE REGIONALE EBENE KONZENTRIERT

20-47 DIE KAPAZITÄTEN KROATIENS ZUR VERWALTUNG DER NACH DEM BEITRITT GEWÄHRTEN FÖRDERMITTEL WURDEN EINDEUTIG ERHÖHT, ES GAB JEDOCH ERHEBLICHE VERZÖGERUNGEN, UND IN EINIGEN BEREICHEN SIND WEITERE FORTSCHRITTE ERFORDERLICH

20-25 BEI DER DURCHFÜHRUNG DER HERANFÜHRUNGSHILFE KAM ES HÄUFIG ZU ABWEICHUNGEN GEGENÜBER DEM URSPRÜNGLICHEN ZEITPLAN

26-35 PROJEKTE NACH DEM MUSTER DER STRUKTURFONDSPROJEKTE: GEMISCHTE ERGEBNISSE, ABER LERNEFFEKTE DURCH PRAKTISCHE ANWENDUNG

36-44 VORBEREITUNG AUF DIE EU-AGRARPOLITIK: GEMISCHTE ERGEBNISSE

45-47 DIE HERANFÜHRUNGSHILFE TRUG ZUR STÄRKUNG DER VERWALTUNGSKAPAZITÄTEN KROATIENS BEI DER BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION UND ORGANISierter KRIMINALITÄT BEI, DOCH SIND NOCH EINIGE HERAUSFORDERUNGEN ZU MEISTERN

48-53 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

48-51 SCHLUSSFOLGERUNGEN

52-53 EMPFEHLUNGEN

ANHANG I – DIE 35 KAPITEL DES BESITZSTANDS (30. JUNI 2011)

**ANHANG II – ÜBERTRAGUNG VON VERWALTUNGSBEFUGNISSEN DURCH DIE
KOMMISSION AN DIE FÜR EU-MITTEL ZUSTÄNDIGEN KROATISCHEN
BEHÖRDEN (15. JUNI 2011)**

ANHANG III – LISTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE

ANTWORTEN DER KOMMISSION

AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

BRI: *Business Related Infrastructure*, wirtschaftsnahe Infrastruktur

CARDS: *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*, Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ESF: Europäischer Sozialfonds

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GD Beschäftigung, Soziales und Integration: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

GD Erweiterung: Generaldirektion Erweiterung

GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

GD Regionalpolitik: Generaldirektion Regionalpolitik

IPA: *Instrument for Preaccession Assistance*, Instrument für Heranführungshilfe

IPARD: *Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development*, Heranführungsinstrument IPARD für die Entwicklung des ländlichen Raums

ISPA: *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt

LPE: *Local Partnership for Employment*, lokale Partnerschaft für Beschäftigung

Obnova: Kroatisches Wort für Wiederaufbau

OP: Operationelles Programm

Phare: Wichtigstes Heranführungsinstrument der EU im Zeitraum 1989-2006

SAP: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Sapard: *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, Sonderprogramm zur Heranführung im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums

USKOK: *Office for Prevention of Corruption and Organised Crime*, Amt für die Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Ein zentrales Ziel der EU-Heranhilfshilfe für Kroatien (die sich seit 2007 auf jährlich 150 Millionen Euro beläuft) ist die Förderung des Aufbaus der Verwaltungskapazitäten, um Kroatien zur Verwaltung der sehr umfangreichen EU-Mittel, die es nach dem Beitritt insbesondere aus den Europäischen Landwirtschaftsfonds sowie aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds erhalten wird, zu befähigen.

II.

Im Rahmen der Prüfung sollte festgestellt werden, wie wirksam die EU-Hilfe hinsichtlich ihrer Relevanz und der erzielten Ergebnisse war.

III.

Seit den EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 hat die Kommission neue Ansätze entwickelt, um einen besseren Rahmen für die Hilfe zu schaffen. Die Programmierungsverfahren sind gut konzipiert und trugen den Prioritäten im Bereich des Kapazitätenaufbaus Rechnung. Die vom Hof geprüften Vorhaben in Kroatien waren zudem äußerst relevant. Allerdings sollte dem Kapazitätenaufbau im Bereich der Auftragsvergabe und auf der Ebene der regionalen und lokalen Behörden mehr Aufmerksamkeit eingeräumt werden.

IV.

In Bezug auf die Ergebnisse ist festzuhalten, dass die EU-Hilfe entscheidend dazu beigetragen hat, die Fähigkeit Kroatiens zur Verwaltung der Hilfe nach dem Beitritt zu erhöhen, u. a. indem Lerneffekte durch praktische Anwendung erzielt wurden. Allerdings traten bei der Durchführung der Hilfe Verzögerungen auf, und einige der angestrebten Projektergebnisse müssen noch gesichert werden. Insbesondere im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds ergaben sich nützliche Lerneffekte durch praktische Anwendung, doch führte die Konzentration auf Großprojekte für Infrastrukturen zur Vernachlässigung anderer Projekte, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene. Im Falle der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gab es nur eine begrenzte Mittelausschöpfung und waren nur geringfügige Fortschritte beim Kapazitätenaufbau festzustellen. Zwar wurden wichtige Maßnahmen zur Stärkung der für Korruptionsbekämpfung zuständigen Stelle getroffen, doch sind hier weiterhin große Herausforderungen zu meistern.

V.

Im vorliegenden Bericht gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die EU-Heranhilfshilfe zwar entscheidend dazu beigetragen hat, Kroatien bei der Vorbereitung auf die Verwaltung der EU-Mittel nach dem Beitritt zu unterstützen, aber dennoch bislang nur bedingt erfolgreich war. Im Rahmen des Berichts formuliert der Hof Empfehlungen zu den Bereichen, in denen zusätzliche Hilfe erforderlich ist, damit weitere Fortschritte beim Kapazitätenaufbau im Hinblick auf die Verwaltung der vor und nach dem Beitritt gewährten Mittel erzielt werden. Diese Empfehlungen sind unter Umständen auch für die EU-Heranhilfshilfe für andere Länder relevant.

EINLEITUNG

HINTERGRUND

1. Auf seiner Tagung in Feira im Juni 2000 beschloss der Europäische Rat, dass im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) der Europäischen Union allen westlichen Balkanstaaten die EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden sollte. Kroatien hatte im Jahr 2003 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt, und im Juni 2004 war dem Land vom Rat Kandidatenstatus zuerkannt worden. In den Jahren 2006 und 2008 wurden Beitrittspartnerschaften mit Kroatien geschlossen, in deren Rahmen die Europäische Kommission dargelegt hat, in welchen Bereichen vor dem Beitritt prioritär Fortschritte erzielt werden müssen.
2. Wie alle Kandidatenländer muss Kroatien vor einem EU-Beitritt die Kopenhagener Kriterien¹ erfüllen, den gesamten als gemeinschaftlichen Besitzstand² bezeichneten Rechtskanon der EU akzeptieren und die EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umsetzen. Zur Erleichterung der Beitrittsverhandlungen ist der Besitzstand in Kapitel untergliedert, die den verschiedenen EU-Politiken entsprechen (siehe **Anhang I**). Die Verhandlungen zu den einzelnen Kapiteln sind nicht auf die ordnungspolitischen und rechtlichen Aspekte beschränkt, sondern betreffen auch die Schaffung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und die Fortschritte beim Aufbau der entsprechenden Verwaltungskapazitäten.
3. Am 3. Oktober 2005 wurden die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien offiziell eröffnet. Die Verhandlungen mit dem Rat zu den einzelnen Kapiteln begannen im Juni 2006 und wurden am 30. Juni 2011 mit einer Beitrittskonferenz auf Ministerebene abgeschlossen. Wie in der Sitzung des Europäischen Rates vom Juni 2011 vorgesehen, soll der Beitrittsvertrag bis Ende 2011 unterzeichnet werden.³ Als voraussichtlichen Termin für den EU-Beitritt Kroatiens haben die Mitgliedstaaten den 1. Juli 2013 vereinbart.

¹ Die im Juni 1993 vom Europäischen Rat festgelegten Kopenhagener Kriterien umfassen Folgendes:

- a) politische Kriterien: Stabilität der Institutionen, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten zu garantieren;
- b) wirtschaftliche Kriterien: das Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft und das Vermögen, mit dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Gemeinschaft fertigzuwerden;
- c) die Fähigkeit, die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft zu übernehmen, unter anderem die Einhaltung der Ziele sowohl einer politischen als auch einer Wirtschafts- und Währungsunion, sowie die administrative Leistungsfähigkeit, den gemeinschaftlichen Besitzstand auf effektive Weise anzuwenden und umzusetzen.

² Der gemeinschaftliche Besitzstand umfasst sämtliche Grundsätze, Politiken, Rechtsvorschriften, Verfahren, Verpflichtungen und Ziele, über die sich die Europäische Union verständigt oder die sie ausgearbeitet hat.

³ Europäischer Rat von Brüssel, 24. Juni 2011, EUCO 23/11.

ABBILDUNG 1

EU-AUSGABEN IN KROATIEN VOR UND NACH DEM BEITRITT

Zeitraum	Finanzinstrument	Bereitgestellte EU-Haushaltsmittel (durchschnittlicher jährlicher Betrag in Millionen Euro)
2001-2004	CARDS (Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates)	65
2005-2006	Phare (Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates)	75
2005-2006	ISPA (Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates)	30
2006	Sapard (Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates)	25
2007-2013	IPA (Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates)	150
EU-Mittel nach dem Beitritt		
2013-2015	2013 (sechs Monate)	602
	2014	1 176
	2015	1 374
<p><i>Vorläufige Mittelzuweisungen auf der Grundlage des Entwurfs des Beitrittsvertrags mit Kroatien ohne Direktzahlungen für die Landwirtschaft und ohne Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums (Rat der Europäischen Union, 14509/1/11 REV.1 vom 22. September 2011). Die tatsächlich für Kroatien bereitgestellten Beträge hängen vom Ergebnis der Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 ab.</i></p>		

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

6. Die EU-Hilfe für Kroatien wird von der Kommission gemeinsam mit den kroatischen Behörden geplant. Die wichtigsten Bestandteile des politischen Rahmens für die Hilfe sind die Beitrittspartnerschaften und das nationale Programm für die Integration Kroatiens in die EU. Die EU-Mittel werden entsprechend Prioritäten zugewiesen, die in von der Kommission in enger Abstimmung mit den nationalen Behörden erstellten indikativen Mehrjahresplanungsdokumenten (MIPD) festgelegt sind. Die kroatischen Behörden bereiten relevante Projektvorschläge vor, erstellen anschließend gemeinsam mit der Kommission eine Shortlist von Vorschlägen und arbeiten diese bis zur Durchführungsreife weiter aus. In der Regel müssen die Projekte innerhalb von drei bis vier Jahren abgeschlossen werden. Ihre Durchführung erfolgt über Zuschussregelungen, Aufträge (über Dienstleistungen, Lieferungen oder Bauleistungen) oder Partnerschaftsvereinbarungen.⁵ Die aus dem Heranführungsinstrument für die Entwicklung des ländlichen Raums (IPARD) geförderten Projekte werden von der zuständigen Behörde in Kroatien alleine ausgewählt.
7. Bei der EU-Hilfe für Kroatien kamen drei Arten der Mittelverwaltung zur Anwendung. Die aus dem CARDS-Programm gewährte Hilfe unterlag in erster Linie der zentralen Mittelverwaltung durch die Kommission. Bei den neueren Instrumenten hingegen hat die Kommission Verwaltungsbefugnisse auf für die Verwaltung von EU-Mitteln zugelassene kroatische Behörden⁶ übertragen, wobei die EU-Delegation in Kroatien Ex-ante-Kontrollen bei Ausschreibungen und der Auftragsvergabe durchführt (dezentrale Verwaltung mit Ex-ante-Kontrollen). Die am weitesten fortgeschrittene dritte Art der Mittelverwaltung kommt zum Zuge, wenn die Kommission der Auffassung ist, dass die nationalen Behörden über ausreichende Verwaltungskapazitäten für die Verwaltung von EU-Finanzmitteln ohne Ex-ante-Kontrollen durch die EU-Delegation verfügen (dezentrale Verwaltung ohne Ex-ante-Kontrollen). Diese Art der Verwaltung entspricht am ehesten der Verwaltung der EU-Finanzmittel nach dem Beitritt. In den meisten Bereichen hat die Kommission diese Art der Verwaltung aber noch nicht zugelassen.⁷ **Anhang II** enthält eine Übersicht über die verschiedenen Arten der Mittelverwaltung, die bei den einzelnen Instrumenten und Komponenten zur Anwendung kommen.

⁵ Bei den Partnerschaften handelt es sich um ein von der Kommission zur Erleichterung des Knowhow-Transfers von den Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten an die Verwaltungen in den Empfängerländern geschaffenes Instrument. Sie ergänzen den Knowhow-Transfer im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen über technische Hilfe mit Beraterfirmen.

⁶ Bevor die Kommission Verwaltungsbefugnisse überträgt, müssen die Behörden von der kroatischen Regierung zugelassen werden.

⁷ Eine Ausnahme bildet der Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums. Das Sonderprogramm zur Heranführung im Bereich der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums (Sapard) sowie das Heranführungsinstrument für die Entwicklung des ländlichen Raums (IPARD) sind von der dezentralen Verwaltung mit Ex-ante-Kontrollen ausgeschlossen. Bevor das Kandidatenland mit der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen dieser beiden Programme beginnen kann, muss eine Übertragung von Verwaltungsbefugnissen für die Anwendung der dezentralen Verwaltung ohne Ex-ante-Kontrollen stattgefunden haben.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8. Die Prüfung fand zwischen Juni 2010 und Juni 2011 statt und zielte auf die Beantwortung der folgenden übergeordneten Frage ab:

Hat die EU-Heranhilfshilfe eine wirksame Unterstützung Kroatiens bei der Vorbereitung auf die Verwaltung von EU-Mitteln nach dem Beitritt ermöglicht?

Der Schwerpunkt lag auf den beiden folgenden zentralen Fragestellungen:

- a) Hat die Kommission die EU-Hilfe so geplant, dass eine angemessene Unterstützung Kroatiens bei der Vorbereitung auf die Verwaltung von nach dem Beitritt gewährten EU-Fördermitteln gegeben war?
- b) Wurden die angestrebten Ergebnisse der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte insofern erzielt, als die Fähigkeit Kroatiens zur Verwaltung von EU-Fördermitteln erhöht wurde?

9. Ziel der Prüfung war es nicht, die Wirksamkeit der EU-Hilfe unter dem Gesichtspunkt der Unterstützung bei der Übernahme und Umsetzung des Besitzstands zu beurteilen. Ferner ging es nicht darum, zu einer Gesamtbeurteilung darüber zu gelangen, ob Kroatien für die EU-Mitgliedschaft bereit ist.

10. Die Prüfungsfeststellungen stützten sich auf

- a) eine Analyse der Dokumente im Zusammenhang mit der Programmierung und Durchführung der Heranhilfshilfe;
- b) die Prüfung einer Stichprobe von 16 Projekten, die im Rahmen der IPA-Komponenten I, III und IV und der früheren Finanzinstrumente CARDS, Phare, ISPA und Sapard finanziert wurden (siehe **Anhang III**); für diese Projekte wurden EU-Mittel im Gesamtbetrag von 96,6 Millionen Euro bereitgestellt, was etwa 11 % der im geprüften Zeitraum insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel entspricht;⁸ die Beurteilung der Projekte erfolgte anhand von Unterlagen und Befragungen sowie von im Oktober 2010 bei acht Projekten durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen;
- c) Befragungen von Kommissionsbediensteten in Brüssel und Zagreb;
- d) Befragungen bei an der Verwaltung von EU-Mitteln beteiligten kroatischen Ministerien, Stellen sowie regionalen und lokalen Behörden in Slavonski Brod, Split, Tovarnik, Vinkovci, Zadar und Zagreb.

⁸ Insgesamt belief sich die Kroatien im Zeitraum 2001-2009 gewährte EU-Hilfe auf 860 Millionen Euro (siehe **Tabelle 3**).

KARTE

STANDORTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE



Quelle: Eurostat.

BEMERKUNGEN

KOHÄRENTE UND ZIELGERICHTETE PLANUNG

ES WURDE EIN NEUER RAHMEN FÜR DIE HERANFÜHRUNGSHILFE EINGEFÜHRT, DER DEN BEI FRÜHEREN ERWEITERUNGEN GESAMMELTEN ERFAHRUNGEN RECHNUNG TRÄGT

- 11.** Bei der Konzeption des Rahmens für die Verwaltung der Heranführungshilfe berücksichtigte die Kommission die bei früheren Erweiterungen gesammelten Erfahrungen. So wurde die Heranführungshilfe mit der Einführung des IPA im Jahr 2007 in einem Instrument zusammengefasst und nicht mehr wie früher auf mehrere Instrumente (Phare, ISPA und Sapard) verteilt. Dies hat die Planung der EU-Hilfe wesentlich vereinfacht.

- 12.** Vor Einführung des IPA existierten getrennte Mechanismen zur Koordinierung der verschiedenen Instrumente. Seit Einführung des IPA gibt es ein kohärenteres System für die koordinierte Planung der aus EU-Mitteln finanzierten Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau. Innerhalb der Kommission erhielt die Generaldirektion Erweiterung (GD Erweiterung) die Federführung für die Koordinierung der IPA-Hilfe mit drei anderen Generaldirektionen, nämlich der Generaldirektion Regionalpolitik (GD Regionalpolitik) für die Komponente III (regionale Entwicklung), der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD Beschäftigung, Soziales und Integration) für die Komponente IV (Entwicklung der Humanressourcen) sowie der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) für die Komponente V (Entwicklung des ländlichen Raums). Die vier Generaldirektionen koordinieren ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Programmierung und Durchführung der Hilfe sowie mit den Verhandlungen zu den verschiedenen Kapiteln des Besitzstands sowohl informell als auch im Rahmen förmlicher dienststellenübergreifender Konsultationen.

- 13.** Ferner hat die Kommission die Planung und Durchführung der EU-Heranhilfshilfe stärker mit dem Prozess der Beitrittsverhandlungen verknüpft, indem sie Bedingungen (Benchmarks) einführt, die vor Abschluss der Kapitel erfüllt sein müssen. Dieser neue Ansatz kam bei den Kapiteln, für die Heranhilfshilfe der EU bereitgestellt wurde, zur Anwendung, insbesondere bei Kapitel 11 (Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums) und Kapitel 22 (Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente), und führte dazu, dass den Fortschritten Kroatiens beim mit der EU-Heranhilfshilfe unterstützten Kapazitätenaufbau in den betreffenden Bereichen mehr Aufmerksamkeit eingeräumt wurde. So betrafen beispielsweise die für Kapitel 11 formulierten Bedingungen u. a. die Kapazitäten der Zahlstelle, die im Rahmen der EU-Hilfe ebenfalls einen Schwerpunkt bildeten (siehe auch Ziffer 37). Allerdings hätte dieser mit Bedingungen verbundene Ansatz in Kroatien noch umfassender angewendet werden können, als dies in der Praxis der Fall war. So wurde beispielsweise bei Kapitel 22 der Aufbau ausreichender Kapazitäten durch die kroatischen Behörden als Voraussetzung für die Übertragung der Befugnis zur Verwaltung der Heranhilfshilfe ohne Ex-ante-Kontrollen durch die EU-Delegation nicht als Bedingung festgelegt.

BEIM IPA KOMMEN GUT KONZIPIERTE PROGRAMMIERUNGSVERFAHREN ZUR ANWENDUNG, DEREN PRIORITÄRES ZIEL DIE STÄRKUNG DER VERWALTUNGSKAPAZITÄTEN KROATIENS IST, DOCH BEDARF DER BEREICH DER AUFTRAGSVERGABE IMMER NOCH BESONDERER AUFMERKSAMKEIT

- 14.** Eine bedeutende Schwachstelle der EU-Unterstützung zur Vorbereitung der Kandidatenländer bestand bei den Beitritten in den Jahren 2004 und 2007 darin, dass die aus dem Phare-Programm finanzierten Programme zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausschließlich jährliche Programme waren.⁹ In Kroatien kam dagegen der im Rahmen des IPA eingeführte Ansatz mit mehrjährigen operationellen Programmen wie bei den Strukturfonds zur Anwendung. Dadurch, dass ähnliche Planungsverfahren wie bei der Hilfe nach dem Beitritt eingesetzt wurden, waren bessere Lerneffekte durch praktische Anwendung erzielbar. Außerdem ließen sich die spezifischen Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau besser planen. Zudem eröffneten sich beim IPA für die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration bessere Möglichkeiten, die kroatischen Behörden sachkundig bei dieser mehrjährigen Planung zu unterstützen, als dies bei den beiden früheren Erweiterungen der Fall war.

⁹ Siehe Sonderbericht Nr. 5/2004 des Europäischen Rechnungshofs über die Hilfe aus dem Phare-Programm zur Vorbereitung der Bewerberländer auf die Verwaltung der Strukturfonds (ABl. C 15 vom 20.1.2005, S. 1).

- 15.** Ein entscheidender Schritt im Hinblick auf eine bessere Verwaltung der nach dem Beitritt gewährten Hilfe durch Kroatien bestand darin, dass die Kommission einen strengeren Ansatz als bei früheren Kandidatenländern einführte, um sicherzustellen, dass das Land über die Kapazitäten verfügt, die es zur Verwaltung der Heranführungshilfe befähigen.¹⁰ Ein zentraler Aspekt dieses Ansatzes ist das neu entwickelte Planungssystem, anhand dessen die Kommission beurteilt, welcher Bedarf in Kroatien im Bereich des Kapazitätenaufbaus gedeckt werden muss, damit die dezentrale Verwaltung zunächst mit Ex-ante-Kontrollen durch die Delegation und anschließend ohne Ex-ante-Kontrollen eingeführt werden kann, und welche Unterstützung zur Deckung dieses Bedarfs benötigt wird (siehe Ziffer 7).
- 16.** Besondere Aufmerksamkeit ist jedoch nach wie vor der Unterstützung Kroatiens beim Kapazitätenaufbau im Bereich der Auftragsvergabe einzuräumen. Bei seinen Prüfungen der Rechnungsführung im Hinblick auf die jährliche Zuverlässigkeitserklärung zur Ausführung des EU-Haushaltsplans stellt der Hof regelmäßig fest, dass die Auftragsvergabe im Bereich Kohäsion eine der Hauptquellen für Unregelmäßigkeiten in den EU-Mitgliedstaaten ist.¹¹ Wie aus **Tabelle 2** hervorgeht, musste die EU-Delegation in Kroatien bei ihren Ex-ante-Kontrollen im Rahmen der dezentralen Verwaltung regelmäßig die vorgelegten Unterlagen ablehnen, weil sie nicht vollständig den EU-Verfahren entsprachen. Obwohl der Prozentsatz der abgelehnten Unterlagen im Zeitraum 2007-2010 stark gesunken ist, stellte die GD Erweiterung in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht 2010 fest, dass der Anteil der abgelehnten Unterlagen bei komplexeren Aufträgen, insbesondere für Bauleistungen, wegen der unzulänglichen Qualität der technischen Kontrollen nach wie vor relativ hoch war¹² (siehe auch Ziffer 23).

¹⁰ Vor den letzten

Erweiterungen wurde die dezentrale Verwaltung mit Ex-ante-Kontrollen in den Kandidatenländern eingeführt, ohne dass die Kommission im Vorfeld bewertet hat, ob das jeweilige Land zur wirksamen Verwaltung der Finanzhilfe im Rahmen dieses Systems in der Lage ist.

¹¹ Siehe beispielsweise

Ziffern 4.18-4.20 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009 (ABl. C 303 vom 9.11.2010, S. 1). Eine der beiden Hauptursachen für Fehler waren „schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge“.

¹² Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 der GD Erweiterung, S. 20.

TABELLE 2

ANTEIL DER VON DEN KROATISCHEN BEHÖRDEN VORGELEGTEN ANGEBOTSBEWERTUNGSBERICHTE UND AUFTRÄGE, DIE VON DER EU-DELEGATION IN KROATIEN ABGELEHNT WURDEN (IN PROZENT)

		2007	2008	2009	2010
Bewertungs- berichte	Erste Vorlage	60	22	20	14
	Weitere Vorlagen	34	35	67	20
Aufträge	Erste Vorlage	60	20	21	20
	Weitere Vorlagen	34	37,5	33	10

Quelle: Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 der GD Erweiterung.

DIE GEPRÜFTEN PROJEKTE TRUGEN DEN PRIORITÄTEN IN BEZUG AUF DEN KAPAZITÄTENAUFBAU RECHNUNG, DOCH WAR DIE HILFE BISLANG WEITGEHEND AUF DIE ZENTRALEN BEHÖRDEN UND WENIGER AUF DIE REGIONALE EBENE KONZENTRIERT

- 17.** Im Allgemeinen hat die Kommission in Absprache mit den kroatischen Behörden sichergestellt, dass die wichtigsten Erfordernisse im Bereich des Kapazitätenaufbaus ermittelt wurden. Der Bedarf Kroatiens an Fördermitteln der Kommission wird systematisch ermittelt und aktualisiert, und zwar sowohl durch einen Top-down-Ansatz auf der Ebene der Beitrittspartnerschaft als auch durch einen Bottom-up-Ansatz, bei dem die potenziellen Begünstigten, insbesondere die kroatischen Ministerien, Projektvorschläge vorlegen.
- 18.** Die in Form spezifischer Projekte gewährte EU-Hilfe ergänzte die Anstrengungen der kroatischen Behörden zum Ausbau der Kapazitäten in den Ministerien und zur Einrichtung von spezifisch für die Verwaltung künftiger EU-Hilfen zuständigen Stellen. Die spezifischen Ziele der 16 geprüften Projekte standen im Allgemeinen mit den in der Vereinbarung über die Beitrittspartnerschaft genannten Prioritäten für den Kapazitätenaufbau in Einklang. Selbst in Fällen, in denen die Projekte den Kapazitätenaufbau im Wege von Verträgen über technische Hilfe oder Partnerschaftsvereinbarungen nicht ausdrücklich vorsahen, boten sie Gelegenheit zur Erzielung wichtiger Lerneffekte durch praktische Anwendung vor dem Beitritt und somit zur Sammlung wertvoller praktischer Erfahrungen mit der Verwaltung von EU-Mitteln.
- 19.** In fast allen Fällen waren die Kommissionsbeihilfen auf die Stellen in Kroatien ausgerichtet, die nach dem Beitritt für die Durchführung der EU-Hilfe verantwortlich sein werden. Allerdings floss die Hilfe in erster Linie an zentrale Stellen, die für die Verwaltung der Hilfe nach dem Beitritt zuständig sein werden, und in wesentlich geringerem Umfang an regionale Stellen, obwohl diese bei der Verwaltung der Hilfe nach dem Beitritt eine wichtige Rolle spielen werden. Daher besteht die Gefahr, dass die auf regionaler Ebene tätigen Stellen zum Zeitpunkt des Beitritts nicht über ausreichend Erfahrungen bei der Durchführung von EU-Hilfen verfügen werden.¹³

¹³ Bei einer im Jahr 2009 im Auftrag der Kommission von Beratern durchgeführten Überprüfung der im Rahmen von Phare zur Vorbereitung auf die Strukturfonds geleisteten Hilfe wurde festgestellt, dass dem Kapazitätsaufbau auf der Ebene der lokalen und regionalen Behörden nicht genügend Priorität eingeräumt wurde. Im betreffenden Bericht wurde empfohlen, den Erfahrungen der neuen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, indem mit der Entwicklung der erforderlichen Kapazitäten nicht so lange abgewartet wird, bis es für eine wirksame Beteiligung dieser Stellen zu spät ist.

DIE KAPAZITÄTEN KROATIENS ZUR VERWALTUNG DER NACH DEM BEITRITT GEWÄHRTEN FÖRDERMITTEL WURDEN EINDEUTIG ERHÖHT, ES GAB JEDOCH ERHEBLICHE VERZÖGERUNGEN, UND IN EINIGEN BEREICHEN SIND WEITERE FORTSCHRITTE ERFORDERLICH

BEI DER DURCHFÜHRUNG DER HERANFÜHRUNGSHILFE KAM ES HÄUFIG ZU ABWEICHUNGEN GEGENÜBER DEM URSPRÜNGLICHEN ZEITPLAN

- 20.** Aus **Tabelle 3** geht hervor, welcher Anteil der Mittel wie geplant gebunden und verausgabt wurde. Sowohl bei Phare als auch bei ISPA und Sapard ergaben sich Schwierigkeiten, wenn es darum ging, die Mittel wie im ursprünglichen Zeitplan vorgesehen auszuführen. Im Falle von IPA war ebenfalls eine langsame Durchführung zu verzeichnen, insbesondere bei den operationellen Programmen in den Bereichen Verkehr und Umwelt (IPA III) und beim IPARD-Programm (IPA V), was mit dem Risiko verbunden ist, dass Mittelbindungen aufgrund der Verzögerungen aufgehoben werden müssen.¹⁴
- 21.** Bei der Ausführung der EU-Hilfe für Kroatien kam es in der Anfangsphase nach Einführung neuer Instrumente mehrfach zu Verzögerungen. Kroatien hatte ab 1. Januar 2005 Anspruch auf Heranführungshilfe aus den Instrumenten Phare, ISPA und Sapard. Aufgrund der Notwendigkeit, zunächst sektorbezogene Ziele festzulegen, die mit den strategischen Prioritäten in Einklang standen, dauerte es bei den Programmen ISPA und Sapard dann noch rund zwölf Monate und bei Phare rund 18 Monate, bis die Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen werden konnten. Im Fall der Programme 2007 zu den verschiedenen IPA-Komponenten wurden die Finanzierungsvereinbarungen erst rund 16 Monate nach Inkrafttreten der IPA-Durchführungsverordnung abgeschlossen, was in erster Linie an dem Zeitaufwand für die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse, die gemäß einer in der IPA-Verordnung festgelegten neuen Anforderung (siehe Ziffer 7) vor Beginn der Durchführung stattfinden musste, lag.

¹⁴ Gemäß Artikel 166 Absatz 3 der Haushaltsordnung werden diejenigen Teile einer Mittelbindung für ein Programm, die bis zum 31. Dezember des dritten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung nicht verwendet wurden, automatisch von der Kommission aufgehoben („n+3“-Regel) (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften) (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

22. Bei mehreren vom Hof geprüften Projekten, die vor Einführung des IPA beschlossen worden waren, konnte nach Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung nicht mit der Durchführung begonnen werden, weil die kroatischen Behörden die für die Einleitung der Ausschreibungen erforderlichen Leistungsbeschreibungen oder technischen Spezifikationen noch nicht fertiggestellt hatten. Bei den vom Hof geprüften Aufträgen vergingen somit zwischen der Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung und der Einleitung der Ausschreibungen durchschnittlich zwölf Monate. Nach Einführung des IPA verringerte sich diese Zeitspanne auf acht Monate, doch sind weitere Verbesserungen in diesem Bereich wünschenswert.

TABELLE 3

AUSFÜHRUNG DER EU-HILFE FÜR KROATIEN (IN MILLIONEN EURO, STAND: MÄRZ 2011)

Programme in Kroatien	Mittelausstattung	Prozentsatz der Mittelausstattung, der gebunden wurde	Prozentsatz der Mittelausstattung, der ausgezahlt wurde ¹
CARDS	260	97 %	92 %
Phare	147	86 %	78 %
ISPA	59	96 %	63 %
Sapard	25	62 %	48 %
IPA I 2007	45	90 %	57 %
IPA I 2008	42	27 %	20 %
IPA I 2009	42	11 %	11 %
IPA II 2007-2009	8	64 %	36 %
IPA III 2007-2009 (davon)	143	29 %	7 %
– OP Verkehr	54	20 %	4 %
– OP Umwelt	54	25 %	2 %
– OP Regionale Wettbewerbsfähigkeit	35	48 %	20 %
IPA IV 2007-2009 – OP Entwicklung der Humanressourcen	38	71 %	9 %
IPA V 2007-2009 (IPARD) – Maßnahmen 101 und 103	51	12 %	0 %
Insgesamt	860	68 %	55 %

¹ Ohne die Vorschusszahlungen in Höhe von 30 % für die Komponenten III, IV und V.

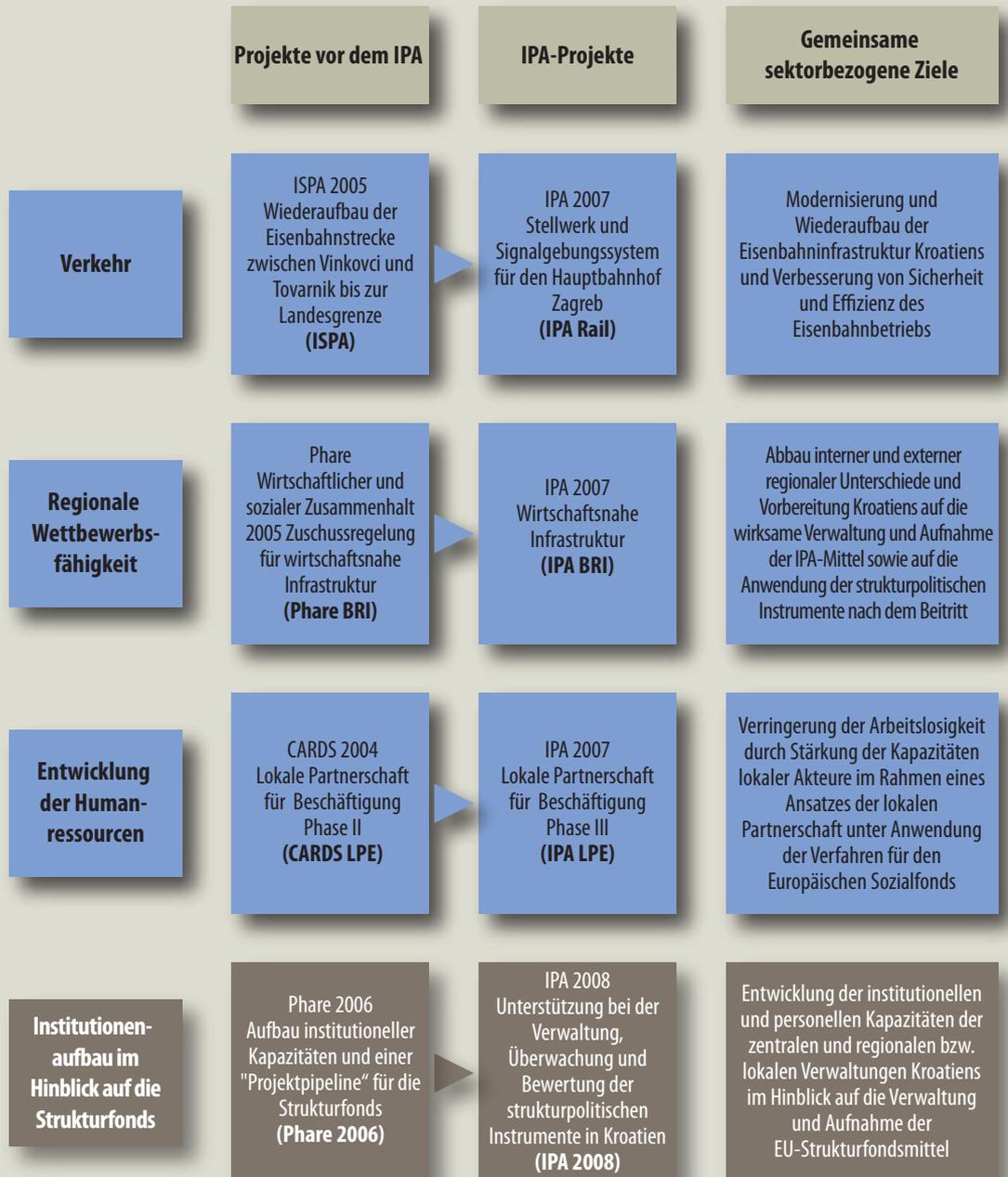
Quelle: EU-Delegation in Kroatien.

- 23.** Auch nachdem Ausschreibungen in die Wege geleitet worden waren, traten häufig Verzögerungen auf, weil die kroatischen Behörden weiterhin nur über begrenzte Kapazitäten zur Abwicklung von Vergabeverfahren verfügten (siehe Ziffer 16). Dies hatte zur Folge, dass die EU-Delegation die Ausschreibungs- und Auftragsunterlagen häufig ablehnen und an die kroatischen Behörden zurückschicken musste, damit sie die erforderlichen Verbesserungen vornehmen konnten (siehe **Tabelle 2**). Dadurch kam es zu Verzögerungen, die vermeidbar gewesen wären, wenn die Unterlagen nach festgelegten Standards ausgearbeitet worden wären. Bei seiner Prüfung einer Stichprobe von 18 Aufträgen stellte der Hof fest, dass die Aufträge durchschnittlich zehn Monate später als ursprünglich vorgesehen vergeben wurden, was angesichts der üblichen Projektdauer von 3 bis 4 Jahren ein relativ langer Zeitraum ist.
- 24.** Angesichts der Schwierigkeiten der kroatischen Behörden, die EU-Hilfe entsprechend dem ursprünglichen Zeitplan auszuführen, verlängerte die Kommission die Durchführungsfristen für die aus den Programmen Phare 2005, Phare 2006 und Sapard geförderten Projekte um ein Jahr und für die ISPA-Projekte um ein oder zwei Jahre. Diese Erfahrung veranlasste die Kommission dazu, bei der IPA-Komponente I längere Fristen vorzusehen. Allerdings stellen im Falle der IPA-Komponenten III, IV und V die durch die „n+3“-Regel bedingten Auszahlungsfristen ein ernstzunehmendes Problem dar (siehe Fußnote 14).
- 25.** Wie in den nachstehenden Abschnitten zu spezifischen Projekten dargelegt (siehe Ziffern 26-47), wurden die mit der Heranführungshilfe erzielten Fortschritte beim Aufbau der Verwaltungskapazitäten Kroatiens vor dem Beitritt durch Verzögerungen geschmälert, die hauptsächlich durch Kapazitätsprobleme innerhalb der kroatischen Verwaltung bedingt waren. Dies ist ein Hinweis auf das Risiko, dass Kroatien womöglich nicht in der Lage sein wird, die umfangreicheren Finanzmittel, die es nach dem Beitritt erhalten wird, innerhalb der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Fristen vollständig zu absorbieren.

**PROJEKTE NACH DEM MUSTER DER STRUKTURFONDSPROJEKTE:
GEMISCHTE ERGEBNISSE, ABER LERNEFFEKTE DURCH
PRAKTISCHE ANWENDUNG**

- 26.** Im Zuge der Prüfung wurden acht nach dem Muster der Strukturfondsprojekte konzipierte Projekte in vier Schlüsselbereichen bewertet (siehe **Abbildung 2**). Bei diesen Projekten wurden teilweise auf Verzögerungen zurückzuführende Unterschiede hinsichtlich des Erreichens der angestrebten Ergebnisse und der potenziellen Nachhaltigkeit festgestellt. Zwar war unbestreitbar, dass die kroatischen Behörden Lerneffekte durch praktische Anwendung erzielten, doch gibt es nach wie vor bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit dem Kapazitätenaufbau, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

ABBILDUNG 2

VORBEREITUNG AUF DIE STRUKTURFONDS UND DEN KOHÄSIONSFONDS
IN KROATIEN

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

EINIGE ASPEKTE IM ZUSAMMENHANG MIT DER ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG DER HILFE SIND NACH WIE VOR VERBESSERUNGSBEDÜRFTIG

- 27.** Da bei der Formulierung der Ziele der SMART-Ansatz¹⁵ nicht ausreichend beachtet wurde und entsprechende Indikatoren fehlten, war die Bewertung der Projektergebnisse – insbesondere bei Zuschussregelungen – häufig schwierig. Dieser Aspekt hatte sich bei den vom Hof geprüften Nachfolgeprojekten im Rahmen des IPA gegenüber den Projekten vor Einführung des IPA zwar verbessert, doch könnten die Methoden zur Bewertung der Projektwirksamkeit noch weiterentwickelt werden. Die Kommission verfügt über ein gut konzipiertes Überwachungssystem, das von den kroatischen Behörden auch angewendet wird. Allerdings hat die Prüfung gezeigt, dass auf der Ebene der Projekte bestehende Probleme in den Überwachungsberichten zuweilen eher unterschätzt wurden. In einigen Fällen wurden die Projekte keiner externen Bewertung unterzogen, was insbesondere für die finanzierten Zuschussregelungen galt. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass die Kommission beabsichtigt, die Zwischenbewertung der IPA-Programme mit einer Ex-ante-Bewertung der operationellen Programme im Bereich der Strukturfonds zu verbinden. Diese Absicht hat jedoch zur Folge, dass Vorschläge für Verbesserungen bei den IPA-Projekten unter Umständen nicht rechtzeitig genug vorgelegt werden.

¹⁵ Konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timely*).

¹⁶ Durch ein früheres Projekt im Rahmen von CARDS 2002 waren bereits vier andere Bezirke abgedeckt worden.

BEI DEN GEPRÜFTEN PROJEKTEN ZUR ENTWICKLUNG DER HUMANRESSOURCEN IST DIE NACHHALTIGKEIT DER ERGEBNISSE UNGEWISS

- 28.** Im Rahmen von CARDS 2004 wurde in Kroatien erstmals ein Projekt mit dezentraler Durchführung wie beim ESF eingeführt. Für die vier durch das Projekt abgedeckten Bezirke¹⁶ eröffnete sich dadurch die Möglichkeit, wertvolle Erfahrungen im Bereich des Kapazitätenaufbaus zu sammeln. In jedem dieser Bezirke wurde eine lokale Partnerschaft für Beschäftigung (LPE) geschaffen, die verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen umfasste. Allerdings stellten die LPE ihre Tätigkeit nach Beendigung der EU-Finanzierung im Jahr 2008 weitgehend ein, wodurch die Nachhaltigkeit gefährdet wurde.
- 29.** Die mangelnde finanzielle und sonstige Unterstützung für die bestehenden LPE war kein günstiges Vorzeichen für die beim Nachfolgeprojekt im Rahmen des IPA angestrebte Entwicklung von LPE in den übrigen 13 Bezirken Kroatiens. Da der aus dem IPA-Projekt finanzierte Dienstleistungsauftrag verspätet abgeschlossen wurde, blieb den über diesen Vertrag eingestellten Beratern außerdem zu wenig Zeit, um vor der Einführung von Zuschussregelungen Hilfe bei der Gestaltung der LPE in den betroffenen Bezirken zu leisten. Die Kommission hat jedoch die zentrale Bedeutung der Nachhaltigkeit erkannt und sucht nach Wegen, wie die Nachhaltigkeit der LPE am besten gesichert werden könnte.

BEI DEN GEFÖRDERTEN PROJEKTEN ZUR STÄRKUNG DER REGIONALEN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT SIND WICHTIGE ASPEKTE DES KAPAZITÄTENAUFBAUS ZU VERBESSERN

- 30.** Das Projekt für wirtschaftsnahe Infrastruktur im Rahmen von Phare 2005 lieferte gemischte Ergebnisse. So ist es den Durchführungsstellen gelungen, die bereitgestellten Finanzmittel – wenn auch mit Verzögerung – vollständig zu verwenden und dafür zu sorgen, dass bei jedem der ausgewählten Zuschussprojekte eine Infrastruktur errichtet wurde, doch hat die Prüfung des Zuschussprojekts in Benkovac (eines von sieben Phare-Zuschussprojekten für wirtschaftsnahe Infrastruktur) gezeigt, dass die lokalen Behörden nicht genügend auf die Nachhaltigkeit der aus EU-Mitteln finanzierten Infrastruktur geachtet haben. Die Instandhaltung der Infrastruktur war unzureichend. Zudem gab es keine Strategie, um Unternehmen anzulocken, und schließlich wurde die Infrastruktur nur wenig genutzt.
- 31.** Bei der Konzeption des Nachfolgeprojekts für wirtschaftsnahe Infrastruktur im Rahmen von IPA 2007 wurden die beim 2005 durchgeführten Projekt gesammelten Erfahrungen berücksichtigt. Allerdings kam es bei der Bewertung der Zuschussregelung ebenso wie beim Projekt 2005 zu Verzögerungen; außerdem verfügten die Begünstigten der Zuschüsse häufig nicht über die erforderlichen Kapazitäten, um eine vollständige technische Dokumentation auszuarbeiten. Der mit der praktischen Anwendung verbundene potenzielle Lerneffekt wurde dadurch gemindert, dass das Projekt nicht direkt auf die später für das operationelle Programm für regionale Wettbewerbsfähigkeit zuständigen Stellen ausgerichtet war. Da das Projekt auf die zehn am wenigsten entwickelten Bezirke Kroatiens konzentriert war, bestand für die lokalen Behörden in den anderen Bezirken keine Möglichkeit, vor dem Beitritt Erfahrungen mit der Anwendung des Programms für wirtschaftsnahe Infrastruktur zu sammeln, obwohl sie ebenfalls Anspruch auf Förderleistungen gehabt hätten.¹⁷

IM VERKEHRSSSEKTOR WURDE DER ANGESTREBTE PROJEKTOUTPUT ERREICHT, DOCH KAM ES BEI DER PROJEKTVORBEREITUNG UND DER AUFTRAGSVERGABE ZU ERHEBLICHEN VERZÖGERUNGEN

- 32.** Das im Rahmen von ISPA 2005 durchgeführte Projekt zum Wiederaufbau und zur Modernisierung von 33 km Eisenbahnstrecke auf dem zentralen transeuropäischen Verkehrskorridor X¹⁸ war das erste Verkehrsinfrastrukturprojekt in Kroatien, das entsprechend den EU-Vorschriften ausgearbeitet und durchgeführt wurde. Es war daher mit wichtigen Lerneffekten durch praktische Anwendung verbunden. Allerdings startete das Projekt mit zweijähriger Verspätung, weil es zum ursprünglich vorgesehenen Beginn noch nicht ausgereift genug war. In der Folge führten mangelnde Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe zu Verzögerungen bei den Ausschreibungen. Auch beim Eisenbahnprojekt über Bauarbeiten am Hauptbahnhof Zagreb im Rahmen von IPA 2007 ergaben sich – hauptsächlich wegen unvollständiger Ausschreibungsunterlagen – Verzögerungen bei der Auftragsvergabe, die allerdings weniger gravierend waren als beim vorherigen ISPA-Projekt.

¹⁷ In der 2009 vorgenommenen Ad-hoc-Zwischenbewertung der zur Vorbereitung auf die Strukturfonds aus dem Phare-Programm gewährten Hilfe für Kroatien wird ebenfalls der Schluss gezogen, dass der Schwerpunkt zu sehr auf den weniger entwickelten Regionen lag, obwohl alle anderen Regionen Kroatiens ebenfalls vor großen Herausforderungen im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Europäischen Union stehen.

¹⁸ Dieser Korridor verläuft über die Strecke Salzburg - Ljubljana - Zagreb - Belgrad - Niš - Skopje - Veles - Thessaloniki.

- 33.** Zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Prüfung des Hofes im Oktober 2010 befand sich das ISPA-Projekt wegen der Verzögerungen noch immer in der Durchführung. Der angestrebte Projektoutput wird wahrscheinlich Ende 2011 erzielt werden, doch hängt die damit verbundene Wirkung von der Durchführung anderer Eisenbahnprojekte auf dem Verkehrskorridor X in Kroatien und den Nachbarländern ab.

DIE UNTERSTÜTZUNG IM HINBLICK AUF DIE AUSARBEITUNG EINER „PROJEKTPipeline“ UND IM HINBLICK AUF DEN KAPAZITÄTENAUFBAU FÜR DIE STRUKTURFONDS UND DEN KOHÄSIONSFONDS WAR NUR TEILWEISE ERFOLGREICH

- 34.** Obwohl ursprünglich eines der wichtigsten Ziele des Projekts Phare 2006 darin bestand, ein System für den Aufbau einer „Pipeline“ an ausgereiften Projekten für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds zu schaffen, beschloss die Kommission zu einem späteren Zeitpunkt, sich auf die Ausarbeitung einer begrenzten Anzahl von Infrastruktur-Großprojekten zu konzentrieren.¹⁹ Dies hatte zur Folge, dass weniger kroatische Behörden als ursprünglich geplant Unterstützung beim Kapazitätsaufbau erhielten und nicht wie anfänglich vorgesehen 1 000 Personen, sondern nur 90 Personen entsprechend geschult wurden. Obwohl durch die Konzentration auf die Ausarbeitung von Großprojekten die Wahrscheinlichkeit steigt, dass unmittelbar nach Einführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds ein höherer Mittelanteil absorbiert werden kann, ist es auch wichtig, andere als Großprojekte bis zu einem ausgereiften Stadium auszuarbeiten, da diese für die regionale Entwicklung von Bedeutung sind. Ganz allgemein hat die Kommission zu wenig darauf geachtet, regionale und lokale Akteure – durch Bereitstellung von Mitteln auf dieser Ebene – zur Ausarbeitung von Projekten für künftige operationelle Programme zu ermutigen und entsprechend zu unterstützen. Es wurden lediglich neun Infrastruktur-Großprojekte ausgearbeitet, zu denen teilweise keine vollständige technische Dokumentation vorlag. Ferner wurden Leitlinien für Anträge für fast 50 Zuschussregelungen ausgearbeitet, obwohl nicht genügend Zeit vorhanden war, um die Kenntnisse im Zusammenhang mit diesen Zuschussregelungen von der zentralen an die regionale Ebene weiterzugeben. Die Programmierung des nationalen strategischen Rahmenplans und der operationellen Programme, über welche die Unterstützung aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds abgewickelt wird, wurde durch die aus EU-Mitteln finanzierte Vermittlung von Sachkenntnissen deutlich vorangetrieben. Dagegen gab es nur wenige Fortschritte bei der Entwicklung von Managementinformationssystemen für diese Fonds.

¹⁹ Im Einklang mit der Strukturfondsverordnung handelt es sich der Definition der Kommission zufolge um „Großprojekte“, wenn sich der Finanzrahmen auf mehr als 50 Millionen Euro beläuft. Projekte, deren Finanzrahmen unter dieser Schwelle liegt, werden als „andere als Großprojekte“ eingestuft. Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2010 (ABl. L 158 vom 24.6.2010, S. 1).

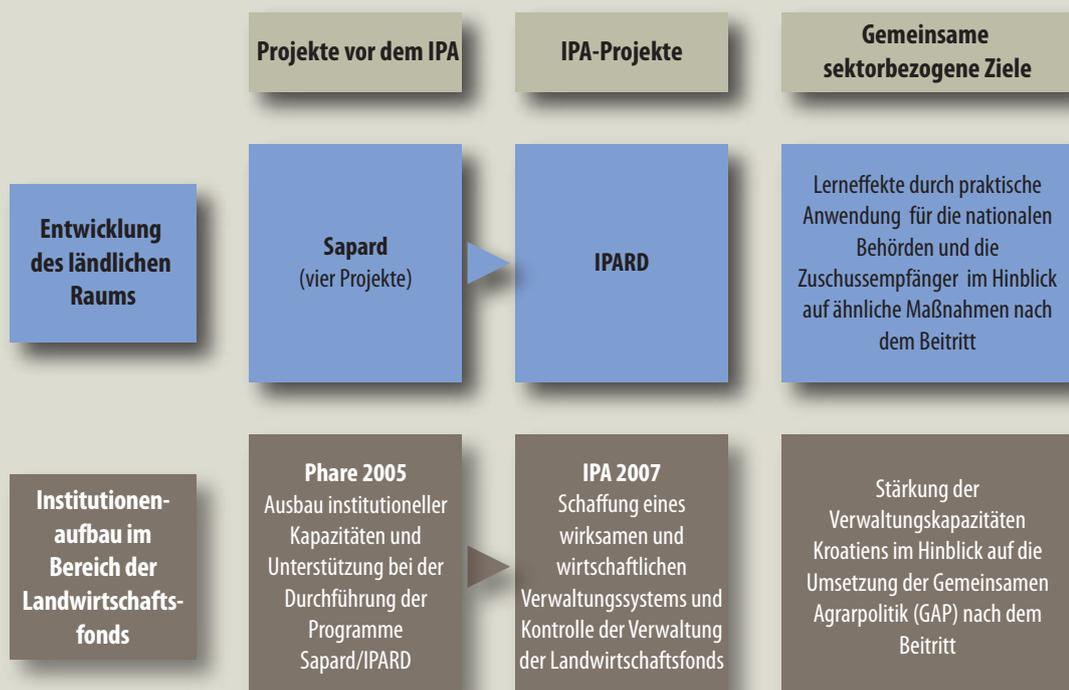
35. Größere Verzögerungen bei den Vorbereitungen und Vergabeverfahren für die in diesem Kontext im Rahmen des Programms IPA 2008 durchgeführten Arbeiten können dazu führen, dass die Kontinuität unterbrochen wird. Ein weiteres schwer zu meisterndes Problem für die kroatischen Behörden ergibt sich aus Engpässen und der Fluktuation bei den für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds zuständigen Mitarbeitern.

VORBEREITUNG AUF DIE EU-AGRARPOLITIK: GEMISCHTE ERGEBNISSE

36. Die Wirksamkeit der EU-Heranhilfshilfe für den Landwirtschaftssektor wurde anhand einer Analyse von zwei im Rahmen von Phare 2005 finanzierten Projekten zum Aufbau institutioneller Kapazitäten und einem Projekt zu Komponente I von IPA 2007 sowie der Programme Sapard und IPARD, darunter vier im Rahmen von Sapard kofinanzierter Investitionsprojekte, bewertet (siehe **Abbildung 3**).

ABBILDUNG 3

VORBEREITUNG AUF DIE EU-LANDWIRTSCHAFTSFONDS IN KROATIEN



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEI DER ÜBERTRAGUNG VON VERWALTUNGSBEFUGNISSEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS WURDEN EINIGE FORTSCHRITTE ERZIELT

- 37.** In Bezug auf den Aufbau der Kapazitäten der kroatischen Zahlstelle, der eine Voraussetzung für die angemessene Verwendung der Hilfe vor und nach dem Beitritt ist, waren die Ergebnisse gemischt. Bevor Kroatien mit der Durchführung von Heranführungsmaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums beginnen konnte, mussten ausreichende Verwaltungskapazitäten aufgebaut werden, damit die Kommission die erforderlichen Verwaltungsbefugnisse für die Anwendung des dezentralen Verwaltungssystems ohne Ex-ante-Kontrollen übertragen konnte. Im Falle von Sapard kam es im September 2006²⁰ zur Übertragung der Verwaltungsbefugnisse für zwei statt wie ursprünglich vorgesehen für vier Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.
- 38.** Hinsichtlich des Kapazitätenaufbaus als Voraussetzung für die Gewährung von IPARD-Mitteln wurden nur begrenzte Fortschritte festgestellt. Dies lag in erster Linie daran, dass im Rahmen von Phare 2005 keine besonders ehrgeizigen Ziele in Bezug auf die Projektzulassung seitens der kroatischen Behörden²¹ und die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen verfolgt wurden. Zum einen wurde beim Phare-Programm 2005 lediglich angestrebt, eine Zulassung für IPARD bei den beiden Maßnahmen zu erreichen, die bereits im Rahmen des Sapard-Programms zugelassen worden waren. Zum anderen wurde mit den neuen IPARD-Maßnahmen nicht das Ziel verfolgt, die Zulassung zu erlangen, sondern lediglich das Ziel, die für eine etwaige künftige Zulassung erforderliche Dokumentation zu erstellen. Obwohl bereits ab dem EU-Haushalt 2007 Hilfe im Rahmen von IPARD zur Verfügung stand, enthielt das Projekt Phare 2005 keine präzisen Zielvorgaben für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch die Kommission, um sicherzustellen, dass Kroatien so rasch wie möglich Zugang zu den IPARD-Mitteln erhält.

DIE HERANFÜHRUNGSHILFE IM BEREICH DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG SPIEGELTE DIE BEDINGUNGEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER HILFE NACH DEM BEITRITT NICHT VOLLSTÄNDIG WIDER

- 39.** Sapard war das erste Programm, bei dem Lerneffekte durch praktische Anwendung als Vorbereitung auf den ELER erzielt werden sollten. Alle durchgeführten Projekte waren Teil eines Prozesses, in dessen Verlauf die kroatischen Behörden dabei unterstützt werden sollten, den administrativen Rahmen für die Durchführung von kofinanzierten Projekten nach dem Beitritt zu schaffen. Dazu gehörte Folgendes: Verwaltung der Anträge (Vollständigkeit der Anträge, Analyse des Geschäftsplans), Vor-Ort-Kontrollen vor der Projektgenehmigung, Entscheidung über die Gewährung von Sapard-Mitteln, Auftragsvergabe, Überprüfung der Förderfähigkeit der Ausgaben, Zahlung und Berichterstattung an den Monitoring-Ausschuss und die Kommission.

²⁰ Beschluss 2006/658/EG der Kommission vom 29. September 2006 zur Übertragung der Verwaltung der Finanzhilfe für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums im Hinblick auf die Vorbereitung des Beitritts Kroatiens an Durchführungsstellen während des Heranführungszeitraums (ABl. L 271 vom 30.9.2006, S. 83).

²¹ Siehe Ziffer 7, Fußnote 7 zur Zulassung.

40. Im Falle der Maßnahmen, bei denen die kroatischen Behörden die Befugnis zur dezentralen Verwaltung ohne Ex-ante-Kontrollen erhielten, können die Heranführungsprogramme im Prinzip unter ähnlichen Bedingungen durchgeführt werden wie die Programme nach dem Beitritt. In der Praxis spiegelte die Durchführung des Sapard-Programms und des IPARD-Programms die Bedingungen für die Verwaltung von EU-Mitteln nach dem Beitritt aber nicht vollständig wider:

- a) Das Sapard-Programm wurde vollständig auf der zentralen Ebene der Zahlstelle verwaltet, und zum Zeitpunkt der Prüfung wurde auch das IPARD-Programm zentral verwaltet. Die regionalen Büros der Zahlstelle hatten somit noch keine Gelegenheit, praktische Erfahrungen mit der Verwaltung von EU-Heranführungsprogrammen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu sammeln, obwohl sie nach dem Beitritt eine wichtige Rolle in diesem Bereich spielen werden.²²
- b) Bei den Sapard- und IPARD-Projekten wandte die Zahlstelle rein manuelle Verfahren an.
- c) Bei Sapard hat die Zahlstelle kein System entwickelt und angewendet, um Projektanträge in eine Rangfolge zu bringen. Vielmehr wurden die Anträge in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeitet.

DIE GERINGE MITTELAUSSCHÖPFUNG BEI SAPARD UND IPARD GIBT ANLASS ZU ZWEIFELN HINSICHTLICH DER KÜNFTIGEN MITTELAUSSCHÖPFUNG BEIM ELER

41. Die Ausschöpfung der Sapard-Mittel war gering. Zum Programmende beliefen sich die gemeldeten Ausgaben lediglich auf 48 % der verfügbaren Mittel. Die Outputindikatoren für das Sapard-Programm sahen vor, dass im Rahmen der beiden Maßnahmen 161 förderfähige Projekte finanziert werden sollten. Tatsächlich wurden aber nur für 49 Projekte Aufträge vergeben, und nur 37 Projekte wurden abgeschlossen (siehe **Tabelle 4**). In fünf der 21 Bezirke wurde kein einziger erfolgreicher Sapard-Antrag eingereicht. Bei der Durchführung von Maßnahme 1 (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) waren einige Sektoren besonders unterrepräsentiert, namentlich der Milchsektor, der Treibhaussektor sowie der Obst- und Gemüsesektor. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Kapazitäten in diesen Sektoren noch nicht genügend entwickelt sind und sie besonders schlecht darauf vorbereitet sind, die EU-Mittel zu absorbieren.²³

²² Die kroatischen Behörden haben beschlossen, dass die regionalen Büros der Zahlstelle die Zulässigkeit der Anträge prüfen und Verwaltungskontrollen sowie Vor-Ort-Kontrollen durchführen werden.

²³ Im Milchsektor wurden statt der vorgesehenen 16 Projekte nur zwei Projekte abgeschlossen (12,5 %), im Treibhaussektor waren es statt der vorgesehenen 14 Projekte nur zwei (14,3 %) und im Obst- und Gemüsesektor statt der vorgesehenen 42 Projekte nur sieben (16,7 %).

- 42.** Die Höhe der im Rahmen des IPARD-Programms in Form von Aufträgen vergebenen Beträge macht deutlich, dass die Verwendung der EU-Mittel für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums weiterhin Schwierigkeiten bereitet. Im Haushaltsplan 2008 waren Mittelbindungen für IPARD 2007 (25,5 Millionen Euro) und IPARD 2008 (25,6 Millionen Euro) vorgesehen, die Kroatien gemäß den EU-Haushaltvorschriften (siehe Ziffer 20) bis Ende 2011 verwenden muss. Im Mai 2011 waren im Anschluss an vier Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen aber lediglich Investitionen in Höhe von rund 16,9 Millionen Euro (EU-Beteiligung an der Finanzierung) genehmigt worden (dies entspricht 33 % der für IPARD 2007 und 2008 bereitgestellten Mittel).²⁴ Angesichts des Zeitaufwands für die Einleitung und Abwicklung weiterer Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und die Umsetzung genehmigter Projekte besteht ein deutliches Risiko, dass große Teile der für den Zeitraum 2007-2008 vorgenommenen Mittelbindungen aufgehoben werden müssen.
- 43.** Die geringe Mittelausschöpfung bedeutet, dass die kroatischen Landwirte und Verarbeiter landwirtschaftlicher Erzeugnisse sich im Rahmen der Programme Sapard und IPARD nicht in dem Maße mit den für die EU-Hilfe geltenden Verfahren vertraut machen konnten, wie dies ursprünglich beabsichtigt war. Dadurch wird es wiederum schwieriger sein, die wesentlich umfangreicheren EU-Mittel, die nach vollständiger Einführung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Anschluss an den Beitritt Kroatiens zur Verfügung stehen werden, zu absorbieren.

²⁴ Bericht der kroatischen Zahlstelle über die Ausführung des IPARD-Programms im Bereich Landwirtschaft, Fischerei, Entwicklung des ländlichen Raums und strukturpolitische Maßnahmen vom 24.5.2011.

TABELLE 4

SAPARD-PROJEKTE IN KROATIEN

Maßnahme	Anzahl der				Anteil der vorgesehenen Projekte, die abgeschlossen wurden
	erwarteten Projekte	Anträge	Projekte, für die Aufträge vergeben wurden	abgeschlossenen Projekte	
1. Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	110	84	26	19	17 %
2. Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen	51	53	23	18	35 %
Insgesamt	161	137	49	37	23 %

Quelle: Jahres- und Abschlussbericht über die Durchführung des Sapard-Programms in der Republik Kroatien (2006-2009), Mai 2010.

44. Die Kommission erkannte erst im Jahr 2009, dass ein Hauptgrund für die geringe Mittelausschöpfung beim Sapard-Programm darin bestand, dass dieselben Maßnahmen auch im Rahmen einer nationalen Regelung mit günstigeren Bedingungen und weniger Verfahren und Kontrollen gefördert wurden. Nach Intervention der Kommission beschlossen die kroatischen Behörden im November 2009 – nach Ablauf des Zeitraums für die Auftragsvergabe für Sapard – diese konkurrierende nationale Regelung abzuschaffen. Der langsame Start des IPARD-Programms ist jedoch ein Zeichen dafür, dass die Gründe für das geringe Interesse der Landwirte an den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums noch vollständig geklärt werden müssen.

DIE HERANFÜHRUNGSHILFE TRUG ZUR STÄRKUNG DER VERWALTUNGSKAPAZITÄTEN KROATIENS BEI DER BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION UND ORGANISIERTER KRIMINALITÄT BEI, DOCH SIND NOCH EINIGE HERAUSFORDERUNGEN ZU MEISTERN

45. Die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ist eine sehr heikle Frage und ein zentraler Aspekt beim Aufbau der Fähigkeit Kroatiens, die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Hilfe und der nationalen Mittel nach dem Beitritt sicherzustellen. Die Heranführungshilfe der EU wurde zur Finanzierung von zwei im Rahmen von CARDS 2002 und IPA 2007 geförderten Projekten zum institutionellen Kapazitätenaufbau verwendet (siehe **Abbildung 4**).

ABBILDUNG 4

STÄRKUNG DER KAPAZITÄTEN ZUR BEKÄMPFUNG VON KORRUPTION UND ORGANISIERTER KRIMINALITÄT



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 46.** Das CARDS-Projekt betraf die Verbesserung der Funktionsweise des 2001 geschaffenen Amtes zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK). Obwohl in der Vorbereitungsphase des Projekts erhebliche Verzögerungen auftraten, die dazu führten, dass mit dem Projekt erst 2005 begonnen wurde, waren die Projektaktivitäten Ende 2006 abgeschlossen. Ein Indikator für die Wirksamkeit des Projekts betrifft die steigende Zahl aufgedeckter und verfolgter schwerwiegender Fälle von organisierter Kriminalität und Korruption. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die ersten Ergebnisse der mit Projektmitteln geförderten Ermittlungen im Jahr 2009 sichtbar wurden, da eine große Anzahl von Korruptionsfällen gemeldet wurde. Hinsichtlich des zweiten Indikators, der besseren Einstufung auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, ist festzuhalten, dass Kroatien von Rang 70 im Jahr 2005 auf Rang 62 im Jahr 2010 vorgerückt ist und seine Kennziffer auf dem Index von 3,4 im Jahr 2005 auf 4,1 für die meisten Jahre seit Beendigung des Projekts gestiegen ist.
- 47.** Die Tätigkeiten im Rahmen von IPA 2007, die im Jahr 2012 abgeschlossen werden sollen, trugen dem vorangegangenen Projekt angemessen Rechnung. Die Gesamtzahl der Fälle, mit denen das USKOK befasst ist, ist weiter gestiegen, und die Anklagen gegen hochrangige Politiker sowie die nachfolgenden Verurteilungen zeigen, dass das USKOK auf dem richtigen Weg ist, wenn es darum geht, Korruption auf höchster Ebene zu bekämpfen. Dennoch betont die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2010 für Kroatien, dass die kürzlich verbesserten rechtlichen und administrativen Strukturen in der Praxis noch erprobt werden müssen, während die Fähigkeit des USKOK zum Umgang mit komplizierten Fällen von Finanzkriminalität eine besondere Herausforderung darstellt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 48.** Insgesamt gesehen leistete die EU-Heranhilfshilfe einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten Kroatiens, die es zur Verwaltung der umfangreicheren Hilfe nach dem Beitritt benötigt. Bislang wurden die Ziele der Heranhilfshilfe aber nur teilweise erreicht, und in einigen Schlüsselbereichen sind vor und nach dem Beitritt noch weitere Fortschritte erforderlich. In den meisten Bereichen der Heranhilfshilfe hat die Kommission noch nicht bewertet, ob Kroatien über ausreichende Kapazitäten verfügt, um die Befugnis zur Durchführung der Hilfe ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission zu erhalten. Ungeachtet der jüngsten Fortschritte bedürfen die kroatischen Behörden einer verstärkten Unterstützung beim Kapazitätenaufbau im Bereich der Auftragsvergabe und der Korruptionsbekämpfung.
- 49.** Insgesamt basiert die Unterstützung Kroatiens beim Kapazitätenaufbau auf einer angemessenen Planung durch die Kommission und die kroatischen Behörden. Die bei früheren Erweiterungen gesammelten Erfahrungen wurden berücksichtigt, und es kamen neue Ansätze bei der Planung der Hilfe und der Verknüpfung mit dem Prozess der Beitrittsverhandlungen zur Anwendung. Die Programmierungssysteme waren gut durchdacht und stellten den Kapazitätenaufbau in den Mittelpunkt, wobei der Kapazitätenaufbau im Bereich der Auftragsvergabe weiterhin besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Die geprüften Projekte waren sehr relevant, da sie den Prioritäten im Bereich des Kapazitätenaufbaus Rechnung trugen. Allerdings waren die Projekte in erster Linie auf die zentralen Behörden ausgerichtet. Die regionalen Behörden erhielten bislang nur begrenzt Unterstützung, obwohl sie bei der Umsetzung der Hilfe nach dem Beitritt eine wichtige Rolle spielen werden.

- 50.** In Bezug auf die Ergebnisse ist festzuhalten, dass die EU-Unterstützung einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, die Kapazitäten Kroatiens zur Verwaltung der Hilfe nach dem Beitritt zu erhöhen, unter anderem indem Lerneffekte durch praktische Anwendung erzielt wurden. Allerdings müssen die mit einigen Projekten angestrebten Ergebnisse noch gesichert werden. Die Prüfung hat einige zentrale Punkte in diesem Zusammenhang deutlich gemacht. Bei der Durchführung der projektbezogenen Hilfe an Kroatien wurde der ursprüngliche Zeitplan häufig nicht eingehalten, insbesondere wegen auf noch nicht ausgereifte Projekte und unzulängliche Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe zurückzuführender Verzögerungen. Überwachung und Bewertung der Strukturfondsprojekte sind verbesserungsbedürftig. Der Schwerpunkt lag auf der Durchführung von Infrastruktur-Großprojekten auf zentraler Ebene; dagegen wurde anderen als Großprojekten nur wenig Aufmerksamkeit eingeräumt, weshalb ein flächendeckendes System zur Ausarbeitung von Projektvorschlägen auf regionaler und lokaler Ebene eingerichtet werden sollte. Bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums war eine geringe Mittelausschöpfung zu beobachten, und auf regionaler Ebene sowie auf der Ebene der Zuschussempfänger wurden nur begrenzte Lerneffekte durch praktische Anwendung erzielt. Ungeachtet der mit den EU-Projekten erzielten Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sind in diesem Bereich noch große Herausforderungen zu meistern.
- 51.** Auch wenn weiterer Verbesserungsbedarf besteht, so hat die Kommission doch eindeutig wichtige Lehren aus den bei früheren Erweiterungen gesammelten Erfahrungen gezogen, mit dem Ergebnis, dass die Hilfe für Kroatien wirksamer gestaltet wurde.

EMPFEHLUNGEN

- 52.** Die Kommission und die kroatischen Behörden sollten in enger Zusammenarbeit folgende Empfehlungen umsetzen:

EMPFEHLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER EU-HILFE FÜR KROATIEN

- 1.** Der Kapazitätenaufbau im Bereich der Auftragsvergabe sollte stärker in den Vordergrund gerückt werden, indem Pläne für betriebliche und außerbetriebliche Fortbildung umgesetzt werden, die schwerpunktmäßig auf Folgendes ausgerichtet sind:
 - a) Ausarbeitung von vollständig mit den EU-Standards in Einklang stehenden Ausschreibungsunterlagen;
 - b) Abwicklung von Ausschreibungen und Auftragsvergabeverfahren bei Projekten über komplexe öffentliche Bauvorhaben.
- 2.** Der Kapazitätenaufbau auf regionaler und lokaler Ebene sollte stärker vorangetrieben werden, indem insbesondere
 - a) sichergestellt wird, dass alle relevanten, auf dieser Ebene tätigen Stellen vor dem Beitritt Gelegenheit erhalten, Erfahrungen durch praktische Anwendung zu sammeln;
 - b) die Mechanismen, mit denen die Entwicklung von Projektideen stimuliert und unterstützt werden soll, verbessert werden.
- 3.** Die Bewertung der Projektwirksamkeit sollte verbessert werden, indem
 - a) die Ziele verstärkt nach dem SMART-Ansatz formuliert werden;
 - b) die Qualität der Überwachungsberichte der kroatischen Behörden gesteigert wird;
 - c) die Durchführung von Zwischen- und Ex-post-Bewertungen sichergestellt wird.
- 4.** Es sollte ein Portfolio ausgereifter Projekte zusammengestellt werden, damit die nach dem Beitritt vermehrt verfügbaren Fördermittel vollständig ausgeschöpft werden können, indem insbesondere
 - a) bei Großprojekten, auf denen bislang der Schwerpunkt lag, die erforderliche technische Dokumentation vollständig erstellt wird;
 - b) zusätzlich dazu die Zusammenstellung eines Portfolios von anderen als Großprojekten für die Zeit nach dem Beitritt stärker in den Vordergrund gestellt wird.

5. In Bezug auf die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten folgende Maßnahmen getroffen werden:

- a) Es sollte sichergestellt werden, dass die nationalen Behörden ihre Kapazitäten ausbauen, damit ihnen die Verwaltungsbefugnisse für alle geplanten Maßnahmen übertragen werden können.
- b) Es sollte nach Wegen gesucht werden, wie mehr Projekte im Milchsektor, Treibhaussektor sowie im Obst- und Gemüsektor auf den Weg gebracht werden können.

6. Die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sollten verstärkt werden, indem

- a) die verbesserten Rechts- und Verwaltungsstrukturen dauerhaft durch Partnerschaften und andere Beratungstätigkeiten gestärkt werden, einschließlich besonderer Unterstützung bei der Bekämpfung komplexer Fälle von Finanzkriminalität.
- b) in der Zeit vor dem Beitritt und im Hinblick auf die Gewährung von Finanzmitteln nach dem Beitritt die Rate der Korruptionsfälle und damit zusammenhängende Fragen weiterhin genau beobachtet werden.

53. In Bezug auf die Heranführungshilfe für andere Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer sollte die Kommission Folgendes berücksichtigen:

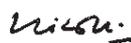
**EMPFEHLUNGEN IM ZUSAMMENHANG
MIT DER EU-HILFE FÜR ANDERE LÄNDER**

7. Die im Zusammenhang mit der Heranführungshilfe für Kroatien gesammelten Erfahrungen sollten bei der Heranführungshilfe für andere Länder – sofern dies angezeigt ist – umfassend berücksichtigt werden, indem insbesondere

- a) sichergestellt wird, dass vor dem Beitrittsdatum ausreichende Erfahrungen mit der dezentralen Verwaltung der Heranführungshilfe ohne Ex-ante-Kontrollen gesammelt wurden;
- b) verstärkt darauf geachtet wird, dass die Projektvorschläge für Heranführungshilfe so ausgereift sind, dass sie sich innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens durchführen lassen.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2011 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

DIE 35 KAPITEL DES BESITZSTANDS (30. JUNI 2011)

Nr.	Kapitel	Verhandlungen eröffnet	Verhandlungen vorläufig abgeschlossen
1	Freier Warenverkehr	25.7.2008	19.4.2010
2	Freizügigkeit für Arbeitnehmer	17.6.2008	2.10.2009
3	Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr	26.6.2007	21.12.2009
4	Freier Kapitalverkehr	2.10.2009	5.11.2010
5	Öffentliches Auftragswesen	19.12.2008	30.6.2010
6	Gesellschaftsrecht	26.6.2007	2.10.2009
7	Rechte am geistigen Eigentum	29.3.2007	19.12.2008
8	Wettbewerb	30.6.2010	30.6.2011
9	Finanzdienstleistungen	26.6.2007	27.11.2009
10	Informationsgesellschaft und Medien	26.6.2007	19.12.2008
11	Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	2.10.2009	19.4.2011
12	Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik	2.10.2009	27.7.2010
13	Fischerei	19.2.2010	6.6.2011
14	Verkehr	21.4.2008	5.11.2010
15	Energie	21.4.2008	27.11.2009
16	Steuern	2.10.2009	30.6.2010
17	Wirtschaft und Währung	21.12.2006	19.12.2008
18	Statistik	26.6.2007	2.10.2009
19	Beschäftigung und Soziales	17.6.2008	21.12.2009
20	Unternehmen und Industrie	21.12.2006	25.7.2008
21	Transeuropäische Netze	19.12.2007	2.10.2009
22	Regionalpolitik und Koordinierung der strukturellen Instrumente	2.10.2009	19.4.2011
23	Judikative und Grundrechte	30.06.2010	30.6.2011
24	Justiz, Freiheit und Sicherheit	2.10.2009	22.12.2010
25	Wissenschaft und Forschung	12.6.2006	12.6.2006
26	Bildung und Kultur	11.12.2006	11.12.2006
27	Umwelt	19.2.2010	22.12.2010
28	Verbraucher- und Gesundheitsschutz	12.10.2007	27.11.2009
29	Zollunion	21.12.2006	2.10.2009
30	Außenbeziehungen	12.10.2007	30.10.2008
31	Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik	30.6.2010	22.12.2010
32	Finanzkontrolle	26.6.2007	27.7.2010
33	Finanz- und Haushaltsvorschriften	19.12.2007	30.6.2011
34	Institutionen	5.11.2010	5.11.2010
35	Sonstiges	n. z.	30.6.2011

ÜBERTRAGUNG VON VERWALTUNGSBEFUGNISSEN DURCH DIE KOMMISSION AN DIE FÜR EU-MITTEL ZUSTÄNDIGEN KROATISCHEN BEHÖRDEN (15. JUNI 2011)

Programm	Einführung der dezentralen Verwaltung	
	mit Ex-ante-Kontrollen	ohne Ex-ante-Kontrollen
Phare	7.2.2006	nicht eingeführt
ISPA	13.2.2006	nicht eingeführt
IPA I	28.10.2008	noch nicht eingeführt
IPA II	14.11.2008	noch nicht eingeführt
IPA III		
– Verkehr	3.11.2008	noch nicht eingeführt
– Umwelt	29.10.2008	noch nicht eingeführt
– Regionale Wettbewerbsfähigkeit	29.10.2008	noch nicht eingeführt
IPA IV	1.12.2008	noch nicht eingeführt
Sapard		
– Maßnahme 1 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	n. z. ¹	29.9.2006
– Maßnahme 2 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen	n. z.	29.9.2006
IPA V (IPARD)		
– Maßnahme 101 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	n. z.	30.11.2009
– Maßnahme 103 Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen	n. z.	30.11.2009
– Maßnahme 201 Vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf die Durchführung der Agrarumweltmaßnahmen	n. z.	noch nicht eingeführt
– Maßnahme 202 Vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf die Durchführung der Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums	n. z.	noch nicht eingeführt
– Maßnahme 301 Verbesserung und Entwicklung der ländlichen Infrastruktur	n. z.	17.3.2011
– Maßnahme 302 Diversifizierung und Entwicklung der ländlichen Wirtschaftstätigkeit	n. z.	17.3.2011
– Maßnahme 501 Technische Hilfe	n. z.	noch nicht eingeführt

¹ n. z. – nicht zutreffend. Sapard- und IPARD-Maßnahmen können nur im Wege der dezentralen Verwaltung ohne Ex-ante-Kontrollen umgesetzt werden.

LISTE DER GEPRÜFTEN PROJEKTE

Projekte vor Einführung des IPA		In Form von Aufträgen vergebene Beträge in Millionen Euro		
		EU-Beteiligung	Nationale Beteiligung	EU + nationale Beteiligung
1	Sapard Maßnahme 2 – GLAZIR	1,019	0,339	1,358
2	Sapard Maßnahme 2 – CONEX Trade	1,033	0,344	1,377
3	Sapard Maßnahme 1 – AGROMEDIMURJE	0,251	0,083	0,334
4	Sapard Maßnahme 1 – MURKOVIĆ	0,256	0,086	0,342
5	Phare 2005 Beihilferegelung für wirtschaftsnahe Infrastrukturen	5,280	4,264	9,544
6	ISPA 2005 Wiederaufbau der Eisenbahnstrecke zwischen Vinkovci und Tovarnik bis zur Staatsgrenze	28,789	31,394	60,183
7	CARDS 2004 Lokale Partnerschaft für Beschäftigung Phase II	1,488	-	1,488
8	CARDS 2002 Stärkung der Kapazitäten des USKOK	0,650	-	0,650
9	Phare 2005 Aufbau institutioneller Kapazitäten und Unterstützung bei der Durchführung von Sapard/IPARD	3,822	-	3,822
10	Phare 2006 Ausbau institutioneller Kapazitäten und Zusammenstellung einer „Projektpipeline“ im Bereich der Strukturfonds	6,200	-	6,200
Projekte vor Einführung des IPA insgesamt		48,788	36,510	85,298
IPA-Projekte		Veranschlagte Beträge in Millionen Euro		
		EU-Beteiligung	Nationale Beteiligung	EU + nationale Beteiligung
11	IPA Komponente IIIc Regionale Wettbewerbsfähigkeit Operationelles Programm 2007-2009	19,823	6,608	26,431
12	IPA 2007 Komponente III Zagreb Hauptbahnhof Stellwerk und Signalgebungssystem	14,025	4,675	18,700
13.a	IPA 2007-2009 Komponente IV Lokale Partnerschaft für Beschäftigung Phase III	2,210	0,390	2,600
13.b	IPA 2007-2009 Komponente IV Lokale Partnerschaft für Beschäftigung Phase III	1,615	0,285	1,900
14	IPA 2007 Komponente I Stärkung der Kapazitäten des USKOK	1,000	-	1,000
15	IPA 2007 Komponente I Aufbau einer wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltung und Kontrolle der Verwendung der Agrarmittel	5,114	0,375	5,489
16	IPA 2008 Komponente I Unterstützung bei Verwaltung, Überwachung und Bewertung der strukturpolitischen Instrumente	4,000	0,288	4,288
IPA-Projekte insgesamt		47,787	12,621	60,408

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

III.

Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen hat sich Kroatien klar zum Aufbau seiner Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und auf der Ebene der regionalen und lokalen Behörden bekannt. Die Kommission überwacht die Einhaltung der von Kroatien eingegangenen Verpflichtungen und seine weiteren Vorbereitungen auf dem Weg zum Beitritt genau.

IV.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Heranführungshilfe zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten Kroatiens beigetragen hat.

Die Verzögerungen bei der Durchführung waren weitgehend auf das komplexe Zulassungsverfahren zurückzuführen und werden schrittweise überwunden.

Die anfängliche Konzentration auf Großprojekte ist auf die Erfahrungen neuer Mitgliedstaaten zurückzuführen, wo hauptsächlich Schwächen bei der Vorbereitung und Durchführung von Großprojekten Verzögerungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik verursachten.

Verglichen mit Sapard, dem ersten in Kroatien durchgeführten Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, hat das aktuelle IPARD-Programm mehr Interesse bei potenziellen Begünstigten geweckt, wodurch die Chancen auf eine erfolgreichere Umsetzung steigen. Im Rahmen dieser Komponente hat die Kommission bereits Verwaltungsbefugnisse ohne Ex-ante-Kontrollen für mehrere Maßnahmen übertragen. Wie in Ziffer 7 des Berichts erwähnt, entspricht diese Art der Verwaltung am ehesten der Verwaltung der EU-Finanzmittel nach dem Beitritt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

V.

Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Die Empfehlungen stimmen mit den Erkenntnissen überein, die die Kommission aus ihren eigenen Bewertungen gewonnen hat. Sie werden bereits berücksichtigt bzw. fließen in die Konzeption der Finanzhilfen – insbesondere in die überarbeiteten mehrjährigen Planungsdokumente für 2011-2013 – ein.

BEMERKUNGEN

5.

Hinsichtlich Abbildung 1 (EU-Mittel nach dem Beitritt) handelt es sich für das Jahr 2013 bei den in der Tabelle angeführten Zahlen um die im Entwurf des Beitrittsvertrags mit Kroatien vorgesehenen Mittel, jedoch ohne GAP-Ausgaben. Ab 2014 hängt der tatsächliche Betrag, den Kroatien erhält, vom Ergebnis der Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2014-2020 ab. Nach Meinung der Kommission sollten die Angaben für 2014-2015 in Abbildung 1 daher als Schätzung angesehen werden.

13.

Die Kommission glaubt, dass der Benchmark-Ansatz durch die Einbeziehung von Aspekten der institutionellen Verwaltung und der Durchführung breit und umfassend auf Kroatien angewendet wurde. Der Verhandlungsrahmen für Kroatien sah die Anwendung von Bedingungen (Benchmarks) für den Beginn und den Abschluss von Verhandlungskapiteln vor. Über die Bedingungen und deren Erfüllung entscheidet der Rat unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Kommission. Die Bedingungen verbessern die Qualität des Verhandlungsprozesses, indem sichergestellt wird, dass das Kandidatenland ausreichend vorbereitet ist, um sinnvolle Verhandlungen aufzunehmen und die mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen einzugehen. Die Bedingungen sind für jedes Verhandlungskapitel unterschiedlich (z. B. Kapitel 11 oder Kapitel 22) und hängen von den betroffenen Bereichen und dem einzurichtenden System ab. Bei der Festlegung der Bedingungen wird berücksichtigt, dass erst schrittweise Kapazitäten aufgebaut werden müssen und dass diese Kapazitäten und Strukturen zum Zeitpunkt des Beitritts vollständig vorhanden sein müssen. Anhand der Bedingungen werden die Fortschritte hinsichtlich der Einrichtung dieser Strukturen gemessen. Die Kommission überwacht die Fortschritte in Bezug auf die Einhaltung der Bedingungen genau. Sie nutzt dafür alle verfügbaren Instrumente, wie jährliche Fortschrittsberichte oder Zusammenkünfte im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA).

16.

Die systematischen Rückmeldungen der Kommission zu Fehlern und notwendigen Änderungen haben Kroatien beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und bei deren Verbesserung unterstützt. Vor der Einstellung der Ex-ante-Kontrollen muss die Kommission gewährleisten, dass das begünstigte Land die in Artikel 18 Absatz 2 der IPA-Durchführungsverordnung genannten Mindestanforderungen erfüllt, d. h. dass das Verwaltungs- und Kontrollsystem reibungslos funktioniert. Zur Besprechung von Abhilfemaßnahmen auf der Grundlage von Wegskizzen werden regelmäßige Zusammenkünfte mit Kroatien abgehalten. Zudem wird die EU am Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe weiterhin durch Finanzhilfen, Workshops und Seminare mitwirken.

Im Zusammenhang mit komplexen Infrastrukturprojekten, die besondere Fähigkeiten und Kompetenzen erfordern, hat sich die Kommission Unterstützung durch JASPERS (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen) gesichert. Ziel ist es, die Kapazitäten aller Akteure in Kroatien auszuweiten und eine Reihe ausgereifter Projekte zu entwickeln, um die Ausschöpfung der Mittel der Struktur- und Kohäsionsfonds in Zukunft zu verbessern.

19.

Der institutionelle Rahmen Kroatiens für die Kohäsions- und ländliche Entwicklungspolitik stützt sich zur Umsetzung der IPA-Komponenten II, III, IV und V (vor allem auf zentraler Ebene) auf bestehende Strukturen. Diese Entscheidung wurde gemeinsam mit den kroatischen Behörden getroffen, um einerseits die institutionelle Kontinuität zum Zeitpunkt des Beitritts zu gewährleisten und andererseits den Verlust von Investitionen in den Kapazitätsaufbau zu verhindern. Kroatien hat sich zum Aufbau der Kapazitäten der zuständigen lokalen und regionalen Stellen verpflichtet. Dies wird von der Kommission bis zum Beitritt überwacht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

20.

Verzögerungen bei der Durchführung sind insbesondere bei den operationellen Programmen in den Bereichen Verkehr und Umwelt nach wie vor ein Thema. Dies ist auf die verspätete Zulassung der Verwaltungssysteme auf einzelstaatlicher Ebene und die infolgedessen verzögerte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch die Kommission zurückzuführen. Mit der Durchführung konnte nicht vor der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse begonnen werden. Darüber hinaus sind die im Rahmen der beiden operationellen Programme (IPA III) finanzierten Infrastrukturprojekte an sich sehr komplex, wobei bei der Planung, Vergabe und Durchführung zudem die Vorschriften der EU eingehalten werden müssen. Unterstützende Maßnahmen wurden bereits getroffen und sollen noch verstärkt werden; z. B. kontinuierliche technische Hilfe, enge Zusammenarbeit mit der EU-Delegation, verstärkte Beratung, einschlägige Seminare und Workshops. Im Zusammenhang mit dem nächsten Finanzrahmen (vgl. Ziffer 51) sollen auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse auch Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz des IPA erörtert werden.

In Bezug auf die Komponente V setzte die Kommission die kroatischen Behörden im April 2011 über die Gefahr der Aufhebung der Mittelbindungen 2007 und 2008 für die Entwicklung des ländlichen Raums in Kenntnis und forderte sie zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen einschließlich einer ausführlichen Analyse der Hindernisse für die Inanspruchnahme der Mittel durch die potenziellen Begünstigten und eines Aktionsplans zur Beseitigung dieser Hindernisse, soweit möglich, auf. Kroatien wurde außerdem ersucht, der Kommission alle zwei Monate über die Fortschritte bei der Auftragsvergabe im Rahmen der Komponente V zu berichten.

21.

Zwischen ISPA-Projekten und IPA-Programmen muss eine wichtige Unterscheidung getroffen werden. Die Finanzierungsvereinbarung des ISPA konnte erst unterzeichnet werden, nachdem die Kommission den Beschluss zur Billigung des Projekts angenommen hatte. Im Rahmen des IPA konnte die Finanzierungsvereinbarung jedoch nicht unmittelbar nach der Billigung des Beschlusses über das operationelle Programm durch die Kommission unterzeichnet werden, da die Zusatzbedingung der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse noch nicht erfüllt war. Infolge dieses Unterschieds können das ISPA und das IPA nicht unmittelbar miteinander verglichen werden.

Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 20.

22.

Die Beschleunigung der Auftragsvergabe ist ein Bereich, der intensiv überwacht wird. Die kroatischen Behörden und die Kommission suchen laufend nach Möglichkeiten, Ausschreibungsverfahren früher einzuleiten und Verträge schneller abzuschließen. Entsprechende Bedingungen wurden in die Wegskizzen zur Einstellung der Ex-ante-Kontrollen aufgenommen.

23.

Die Kommission unterstützt den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe durch systematische Beratung, Zusammenkünfte zu einschlägigen Themen mit den einzelstaatlichen Behörden und Rückmeldungen zu Fehlern und notwendigen Verbesserungen. Obwohl diese Vorgehensweise gelegentlich zu Verzögerungen führt, ist sie im Hinblick auf die einwandfreie Verwaltung von nach dem Beitritt gewährten Fördermitteln von großer Bedeutung.

Die Verzögerungen sind vor allem auf die Lernkurve zurückzuführen, der die Behörden nach wie vor unterliegen. Dies gilt insbesondere für komplexe Infrastrukturprojekte mit langer Vorbereitungszeit (vgl. Ziffer 16). Die Themen Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe und Verringerung von Verzögerungen bei der Durchführung werden in den maßgeblichen Foren (z. B. den Begleitausschüssen) regelmäßig angesprochen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

24.

Die „n+3“-Regel verursacht insbesondere bei Programmen, die die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen – besonders ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission – erfordern, Probleme. In Bezug auf die Auszahlungsfristen hat ein Land zur Nutzung der Mittel grundsätzlich drei Jahre Zeit („n+3“-Regel). In der Praxis stellt sich dieser Zeitraum jedoch wesentlich kürzer dar, da die Durchführung erst nach der Übertragung der Verwaltungsbefugnisse erfolgen kann.

Die Kommission verweist auch auf ihre Antwort zu Ziffer 20.

25.

Die im Rahmen der IPA-Komponenten III bis V gewonnenen Erfahrungen sollten das einzelstaatliche Zulassungsverfahren vereinfachen und damit einen einfacheren und schnelleren Start erlauben.

Die institutionelle Kontinuität vom IPA zu den Finanzhilfen nach dem Beitritt sollte die Gefahr der zu langsamen Ausschöpfung der Finanzmittel nach dem Beitritt mindern. Dies sollte die Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen vereinfachen.

Im Rahmen des IPA werden die einzelstaatlichen Behörden mit technischer Hilfe einschließlich JASPERS (vgl. Antwort zu Ziffer 16) bei der Ausarbeitung von Ausschreibungsunterlagen unterstützt, damit diese veröffentlicht werden können, sobald die Finanzhilfen nach dem Beitritt verfügbar sind.

Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, das nach dem Beitritt anwendbar ist, spricht einen größeren Kreis von potenziellen Begünstigten/Maßnahmen an als IPARD und erlaubt so eine stärkere Ausschöpfung der Fördermittel für die Entwicklung des ländlichen Raums.

27.

Die Kommission plant eine systematischere Nutzung des SMART-Ansatzes zur Formulierung von Zielen und Indikatoren bei ihrer Programmierungs- und Planungstätigkeit.

Die Zwischenbewertungen für die Kandidatenländer im Rahmen von IPA III sind auf Ende 2011/Anfang 2012 angesetzt. In Bezug auf Kroatien fällt der Zeitpunkt der Zwischenbewertungen mit der Ex-ante-Bewertung der operationellen Programme der Strukturfonds zusammen (Kroatien hat sich zur Vorlage der endgültigen operationellen Programme für die Strukturfonds bis Ende 2012 verpflichtet). Bei den künftigen operationellen Programmen im Rahmen der Strukturfonds wird es sich um ehemalige operationelle Programme aus dem IPA handeln, die unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel ausgeweitet werden.

28.

Im Rahmen der IPA-Komponente IV wurde in allen 21 Gespanschaften (Verwaltungsbezirken) ein Projekt nach dem Modell der lokalen Partnerschaft für Beschäftigung (LPE) gefördert. Dieses Projekt diente zur Reaktivierung der LPE-Strukturen nach 2009. Die LPE-Strukturen brachten sich intensiv in die Formulierung der Strategien zur Entwicklung der Humanressourcen und in die Aktionspläne in den Gespanschaften ein und ebneten den Weg für ihre künftige Einbindung in ESF-Projekte. Im Rahmen laufender technischer Hilfsprogramme werden Möglichkeiten zur Sicherung der Nachhaltigkeit der LPE untersucht.

29.

In der zweiten Phase des IPA IV (2010-2011) wurde ein Projekt zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten der LPE vorgeschlagen. Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen soll Ende 2011 veröffentlicht werden und wird sich auf die Unterstützung der LPE bei der Entwicklung der Strategien der Gespanschaften, der Verbesserung der Aktionspläne und der Ausarbeitung und Bewertung von Projekten konzentrieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

30.

Vor dem Beginn von Baumaßnahmen und der Nutzung von Flächen müssen die Unternehmen, die die Flächen erworben haben, die erforderlichen Genehmigungen einholen. In Kroatien dauert das damit verbundene Verwaltungsverfahren üblicherweise zwei Jahre. Da die Genehmigungsverfahren noch laufen, kann der Erfolg des Projekts noch nicht beurteilt werden. Die Verzögerung bietet einen Anhaltspunkt für die Dauer der Verwaltungsverfahren, die Baumaßnahmen jeder Art vorausgehen.

31.

Die Verzögerungen im Bewertungsverfahren für die Zuschussregelung waren vor allem auf die große Anzahl von eingereichten Anträgen zurückzuführen.

Die Kapazitäten der potenziellen Begünstigten des Projekts werden mit der Unterstützung externer Fachleute (Vertrag über technische Hilfe im Rahmen der Zuschussregelung) und der erfahrenen Mitarbeiter des zuständigen Ministeriums aufgebaut.

In Bezug auf die für das künftige operationelle Programm für regionale Wettbewerbsfähigkeit (RCOP) zuständigen Stellen hat Kroatien nunmehr beschlossen, dass das RCOP auch nach dem Beitritt weiterhin von der Zentralen Finanzierungs- und Vergabeagentur durchgeführt wird. Die zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofes zuständigen Stellen (BICRO, HAMAG und ARD) sind nicht mehr an der Verwaltung beteiligt.

Bei der Entscheidung, sich auf die zehn am wenigsten entwickelten Gespanschaften Kroatiens zu beschränken, musste die Kommission einen Kompromiss zwischen der Notwendigkeit der Erbringung konzentrierter Hilfe und der Verringerung regionaler Unterschiede einerseits und der Gefahr des Verlusts von Möglichkeiten für die anderen Gespanschaften andererseits eingehen.

Nach Auffassung der Kommission ist dieser schrittweise Ansatz der am besten geeignete Weg zur Erzielung der bestmöglichen Ergebnisse und der weitreichendsten Auswirkungen mit den begrenzten Mitteln des IPA (im Zeitraum 2007-2011 werden ca. 12 Mio. EUR pro Jahr für das RCOP aufgewendet).

32.

Das im Rahmen von ISPA 2005 durchgeführte Projekt zum Wiederaufbau einer Bahnstrecke war die erste Investition in die Eisenbahninfrastruktur, die Kroatien mit Unterstützung der EU durchführte. Zu diesem Zeitpunkt fehlten in Kroatien verständlicherweise allgemeine Erfahrungen und Kapazitäten zur Erarbeitung von Ausschreibungsunterlagen, was zu Verzögerungen führte. Diese Verzögerungen konnten jedoch teilweise wieder wettgemacht werden, und es ist von einem erfolgreichen Abschluss des Projekts bis Ende 2011 auszugehen.

Tatsächlich zeigt das Eisenbahnprojekt betreffend Bauarbeiten am Hauptbahnhof Zagreb im Rahmen von IPA 2007, dass aus dem ISPA-Projekt Erkenntnisse gewonnen wurden. Die geringeren Verzögerungen in der zweiten Runde von Eisenbahnprojekten scheinen für Lerneffekte durch praktische Anwendung zu sprechen.

33.

Das genannte ISPA-Projekt ist das bei Weitem größte aus dem EU-Haushalt finanzierte Vorhaben in Kroatien. Trotzdem konnte in Anbetracht der Gesamtlänge des Korridors nur ein kleiner Teil der Strecke wiederaufgebaut werden. Die Planungen für weitere Teilstrecken desselben Korridors sind allerdings bereits abgeschlossen, und die Mittel dafür wurden zugesagt. Der Korridor wird bei Verfügbarkeit dieser Mittel schrittweise ausgebaut.

Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 32.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

34.

Die Konzentration auf Großprojekte reflektiert die Prioritäten Kroatiens hinsichtlich des gemeinschaftlichen Besitzstands (Anforderungen und kurze Übergangsfristen für den Besitzstand im Umweltbereich sowie Schwerpunkt auf TEN-V-Infrastruktur).

Die Kommission hat zusätzliche Maßnahmen zur Unterstützung regionaler und lokaler Akteure bei der Ausarbeitung von Projekten für künftige operationelle Programme getroffen. Beispielsweise wurden in allen teilnahmeberechtigten Regionen Informationsworkshops abgehalten. Außerdem wurde gezielte technische Hilfe angeboten, um die Akteure bei der Ausarbeitung erfolgreicher Projektanträge für die zweite und dritte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu unterstützen. Die Erstellung der gesamten erforderlichen technischen Dokumentation wird von der Kommission und den kroatischen Behörden aufmerksam überwacht.

Über die Fortschritte hinsichtlich des Managementinformationssystems für die Struktur- und Kohäsionsfonds wurde im Anschluss an die Prüfung des Rechnungshofs berichtet. Die GD Regionalpolitik gelangte nach einer Prüfung unlängst zu der nachstehenden Schlussfolgerung:

In Bezug auf die praktische Anwendung des Managementinformationssystems (MIS) wurden zufriedenstellende Fortschritte erzielt. Einige Module sollten fertiggestellt werden, um die Durchführung und Überwachung der Projekte zu vereinfachen.

Aufgrund der Art der Begünstigten besteht die IPA-Komponente IV nur aus anderen als Großprojekten im Bereich der Entwicklung der Humanressourcen.

35.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass mit der Gewinnung und dem Halten von qualifiziertem Personal in der öffentlichen Verwaltung Probleme verbunden sind und auch bleiben werden. Dies gilt nicht nur für Kroatien oder die Kandidatenländer, sondern auch für die Mitgliedstaaten.

Die Kommission beschäftigt sich laufend mit der Lösung dieser Probleme und wird die Fortschritte in diesem Bereich weiterhin im Auge behalten, z. B. bei Prüfbesuchen, Überwachungsaktivitäten und bilateralen Zusammenkünften.

In Bezug auf die Probleme der kroatischen Behörden sind die von diesen unternommenen Anstrengungen, wie im Gemeinsamen Positionspapier der Europäischen Union zu Kapitel 22 vom 15. April 2011 enthalten, zu würdigen.

37.

Nach Meinung der Kommission sind die Fertigstellung der Einrichtungen zur Durchführung von Sapard und der IPA-Komponente V sowie die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen ohne Ex-ante-Kontrollen durch die Kommission nennenswerte Leistungen. Dies umso mehr, wenn man die erheblichen Herausforderungen berücksichtigt, die für die kroatischen Behörden, die über wenig Erfahrung in diesem Bereich verfügen, mit der Einrichtung eines völlig neuen Systems zur Durchführung von Sapard verbunden waren.

Zudem brachte der Benchmark-Ansatz beim Aufbau der Kapazitäten der kroatischen Zahlstelle zur Vorbereitung auf die Verwaltung nach dem Beitritt gewährter Fördermittel gute Ergebnisse. Kroatien hat seine Bemühungen verstärkt und ausreichende Fortschritte in Bezug auf die Einrichtung der Zahlstelle erzielt, um die Bedingung zum Abschluss des Kapitels Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zu erfüllen.

Die Mitarbeiter der Kommission überwachen die Fortschritte der kroatischen Zahlstelle genau und begleiten den Aufbau EU-konformer Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die gemeinsame Agrarpolitik intensiv. Über IPA 2007 wird der Zahlstelle zusätzliche Unterstützung geboten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

38.

Im November 2009 bzw. März 2010 wurden die Verwaltungsbefugnisse für vier IPARD-Maßnahmen übertragen. Die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse für zwei weitere Maßnahmen steht an. Es war korrekt, dass das technische Hilfsprojekt keine präzisen Zielvorgaben für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen enthielt, da die Zuständigkeit für das System und den Zeitplan bei den einzelstaatlichen Behörden verbleiben sollte. Dies ist unerlässlich für das Funktionieren des Systems und die reibungslose Umstellung auf die Situation nach dem Beitritt.

Vgl. die Antwort zu Ziffer 37.

40. a)

Sowohl das Sapard- als auch das IPARD-Programm wurden zur Verwaltung auf zentraler Ebene konzipiert, da die regionalen Büros der Zahlstelle zum Zeitpunkt der Billigung der Programme noch gar nicht existierten.

Die Zahlstelle (einschließlich ihrer regionalen Büros) wurde offiziell mit dem Gesetz über die Zahlstelle für Landwirtschaft, Fischerei und Entwicklung des ländlichen Raums eingerichtet (Februar 2009, ABl. 30/2009). Die regionalen Büros und ihre Mitarbeiter beschäftigen sich derzeit mit laufenden Projekten/Aufträgen im Rahmen der IPA-Komponente I. Dies dient der Vorbereitung der Zahlstelle auf die Durchführung der GAP nach dem Beitritt.

Die Überwachungs- und Prüfbesuche der Kommission im Zusammenhang mit der Einrichtung der künftigen EGFL-/ELER-Zahlstelle haben zudem die Zahlstelle samt ihrer regionalen Büros abgedeckt. Sowohl die Zentrale als auch einige regionale Büros wurden aufgesucht. Die daraus resultierenden Empfehlungen beschäftigten sich mit Verbesserungen/Maßnahmen zur Erfüllung der Zulassungskriterien und dem entsprechenden Aufbau von Kapazitäten auf beiden Ebenen (z. B. Schulung, Personalaufstockung, Zusammenlegung von 86 regionalen Büros zu 21 mit den erforderlichen Verlagerungen von Bürogeräten und Sicherheitsvorkehrungen).

40. b)

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wurde im Rahmen von Sapard und der IPA-Komponente V auf ein Computersystem verzichtet. Außerdem hat die Zahlstelle vor dem Beitritt noch beinahe zwei Jahre Zeit, um sich mit Hilfe des bei dieser Prüfung kontrollierten Projekts im Rahmen der IPA-Komponente I 2007 in die Vorgänge, die derzeit im InVeKoS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) gestaltet werden, einzuarbeiten. Die Projektplanung sieht den Beginn der Testphase Anfang 2012 vor. Die Module für die Entwicklung des ländlichen Raums werden an den vorhandenen Sapard- und IPARD-Maßnahmen getestet, die Module für Direktzahlungen an den nationalen Beihilferegungen.

40. c)

Aufgrund der sehr kurzen Zeitspanne der Durchführung von Sapard wurde vereinbart, dass Kroatien auf die Anwendung von Reihungskriterien verzichtet. Für IPARD wird jedoch ein Reihungssystem angewendet.

41.

Die Lage hat sich mit dem IPARD-Programm wesentlich verbessert. Die letzte, im November 2010 genehmigte Änderung des Programms sollte weitere Projekte im Rahmen des IPARD-Programms in Sektoren wie Milch, Rindfleisch, Schweine, Geflügel, Getreideprodukte, Obst und Gemüse sowie Treibhäuser ermöglichen. Die Ergebnisse dieser Änderung schlagen sich in der Anzahl von Anträgen nieder, die von potenziellen Begünstigten eingereicht wurden. Zum 30. Juni 2011 lagen Kroatien 193 IPARD-Projekte vor. Im Rahmen der ersten beiden Maßnahmen wurden für 46 davon Aufträge vergeben. Die einzelnen Sektoren sind in der Maßnahme 1 in einem angemessenen Verhältnis vertreten – beispielsweise der Milchsektor mit 17 Projekten, der Fleischsektor mit 18 Projekten und der Obst- und Gemüsesektor mit 28 Projekten. Die Auftragsvergabe läuft noch.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

42.

Es besteht die Gefahr, dass Teile der IPARD-Mittelbindungen 2007 und 2008 aufgehoben werden müssen. Dies ist vor allem auf die hohen Anforderungen für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen ohne Ex-ante-Kontrollen zurückzuführen. Die Kommission hat die kroatischen Behörden zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen einschließlich einer ausführlichen Analyse der Hindernisse für die Inanspruchnahme der Mittel durch die potenziellen Begünstigten und eines Aktionsplans zur Beseitigung dieser Hindernisse, soweit möglich, aufgefordert. Kroatien wurde außerdem ersucht, alle zwei Monate über die Auftragsvergabe zu berichten, damit die Kommission die bei der Auftragsvergabe und Auszahlung in Bezug auf IPARD-Projekte erzielten Fortschritte überwachen kann.

Sofort nach Bekanntwerden der Ergebnisse der ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden Gespräche mit den kroatischen Behörden zur Verbesserung der Mittelausschöpfung aufgenommen. Kroatien ergriff Gegenmaßnahmen wie die Bereitstellung günstiger Kredite und Garantielinien und die verstärkte Unterstützung von Begünstigten bei der Erstellung der Projektdokumentation. Die von der Kommission im November 2010 genehmigten Änderungen des Programms sahen eine neue Art von förderfähigen Investitionen/Sektoren vor, die weiteren Gruppen potenzieller Begünstigter die Einreichung von Anträgen erlauben und dadurch die Mittelausschöpfung erhöhen.

43.

Die Kommission geht davon aus, dass sich die Lage in den kommenden Jahren verbessert. Die Zunahme an Anträgen im Rahmen des IPARD-Programms lässt Rückschlüsse auf wachsendes Interesse, vor allem von Seiten der Landwirte und Kleinunternehmer aus dem ländlichen Raum, zu. Die Weiterführung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bietet den kroatischen Begünstigten die Möglichkeit, sich vor dem Beitritt mit den für die EU-Hilfe geltenden Verfahren vertraut zu machen.

Nach dem Beitritt wird die Programmplanung für die Mitgliedstaaten aufgrund des umfangreicheren Maßnahmenkatalogs des Plans für die Entwicklung des ländlichen Raums im Vergleich zu IPARD einem wesentlich größeren Kreis an potenziellen Begünstigten Zugang zu Finanzmitteln gewähren. Kroatien wird bessere Möglichkeiten zur Auswahl der geeignetsten Maßnahmen und damit zur optimalen Zuweisung und Verteilung der EU-Mittel haben.

44.

Sowohl das Sapard- als auch das IPARD-Programm wurden als Ergänzung zu einzelstaatlichen Maßnahmen und nicht zur Überschneidung mit diesen konzipiert. Der Kommission lagen jedoch ursprünglich keine Informationen über ein potenzielles Risiko im Zusammenhang mit konkurrierenden Maßnahmen vor. Erst in der zweiten Fassung des Sapard-Durchführungsberichts 2008 setzte Kroatien die Kommission erstmalig über die potenzielle Überschneidung mit einer nationalen Beihilferegulierung in Kenntnis.¹ Die Kommission sprach dieses Thema gegenüber den kroatischen Behörden unverzüglich an. Bei der vorbereiteten Sitzung des Begleitausschusses im November 2009 wurde der Kommission mitgeteilt, dass die betreffende Regelung abgeschafft wurde.

Die Informationen, die der Kommission bezüglich IPARD vorliegen, lassen auf größeres Interesse der potenziellen Begünstigten schließen. Dies bietet Grund zu der Annahme, dass die Durchführung von IPARD erfolgreicher verlaufen wird als im Falle von Sapard. Vgl. auch die Antwort zu Ziffer 41.

¹ „Die potenziellen Überschneidungen mit dem Sapard-Programm sind offensichtlich, doch die im Modell zulässigen Beträge sind wesentlich niedriger als die in Sapard vorgesehenen“ (Sapard-Durchführungsbericht 2008, S. 10).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

45.

Die Kommission wird Kroatien bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität weiterhin zur Seite stehen. Dies geht aus dem mehrjährigen Planungsdokument (MIPD) für 2011-2013 für Kroatien hervor. Beispielsweise soll im Rahmen des nationalen IPA-Programms 2011 das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) gestärkt werden. Im ersten Jahr nach dem Beitritt wird die EU Kroatien mit befristeten Finanzhilfen („Übergangsfazilität“) beim Aufbau seiner Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz zur Um- und Durchsetzung des EU-Rechts und beim Austausch von vorbildlichen Verfahren mit anderen Ländern unterstützen.

46.

Trotz der Schwierigkeiten in der Vorbereitungsphase des Projekts hat Kroatien mittlerweile nennenswerte Ergebnisse bei der Ermittlung und Strafverfolgung in Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität erzielt. Die Strafverfolgungsbehörden, insbesondere das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität, wurden gestärkt und erweisen sich im Kampf gegen die Korruption in Kroatien als erfolgreich. Dieses Projekt war einer der Faktoren, die zur Erzielung von Fortschritten in diesem wichtigen Bereich geführt haben.

Die Erfolgsbilanz in Bezug auf die Aufklärung von Korruptionsfällen muss weiter ausgebaut werden.

47.

Das Amt zur Verhütung von Korruption und organisierter Kriminalität hat seine Tätigkeit fortgesetzt. Es kam in wichtigen Fällen zu Anklagen. In mehreren Korruptionssachen auf mittlerer und hoher Ebene, in die häufig staatliche Unternehmen und hochrangige Politiker verwickelt sind, werden Ermittlungen geführt oder wurde bereits Anklage erhoben. Auch Entscheidungen und Urteile in solchen Rechtssachen (die u. a. einen stellvertretenden Ministerpräsidenten und einen ehemaligen Verteidigungsminister betrafen) sind bereits ergangen.

48.

Die Kommission begrüßt die Einschätzung des Rechnungshofs betreffend die Heranführungshilfe zum Aufbau der Kapazitäten Kroatiens zur Verwaltung der Finanzhilfen nach dem Beitritt. Im Anschluss an die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen hat Kroatien ein solides Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt. Nur in einem Bereich – der Vergabe öffentlicher Aufträge – überwacht die Kommission die Fortschritte noch mittels Ex-ante-Kontrollen. Es ist davon auszugehen, dass die im Rahmen sämtlicher IPA-Komponenten gesammelten Erfahrungen (einschließlich der Beurteilung der Einhaltung der Bedingungen) die Ausschöpfung der nach dem Beitritt gewährten Fördermittel erleichtern.

Die Kommission wird die kroatischen Behörden beim Aufbau ihrer Kapazitäten in den Bereichen Auftragsvergabe und Korruptionsbekämpfung weiterhin unterstützen. Dies beinhaltet auch systematische Rückmeldungen der Kommission zu Fehlern und erforderlichen Verbesserungen in Bezug auf Vergabeverfahren. Gemäß Artikel 18 der IPA-Durchführungsverordnung und auf der Grundlage der von Kroatien vorgelegten Wegskizzen evaluiert die Kommission laufend die Fortschritte des begünstigten Landes im Hinblick auf die mögliche Einstellung der Ex-ante-Kontrollen. Obwohl Kroatien auf dem Weg zu diesem Ziel noch weitere Anstrengungen unternehmen muss, konnten diesbezüglich schon für alle IPA-Komponenten Erfolge erzielt werden.

49.

Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Der institutionelle Rahmen für die Kohäsions- und ländliche Entwicklungspolitik in Kroatien ist eingebettet in die bestehenden Mechanismen für die IPA-Komponenten II bis V, die vor allem zentral durchgeführt werden. Diese Entscheidung wurde gemeinsam mit den kroatischen Behörden getroffen. Kroatien hat sich zum Aufbau der Kapazitäten der zuständigen lokalen und regionalen Stellen verpflichtet. Dies wird von der Kommission bis zum Beitritt überwacht.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

50.

Die Kommission begrüßt die Beurteilung des Rechnungshofs. Der Hauptgrund für die Verzögerungen bei der Durchführung der Programme war die verspätete Zulassung von Verwaltungssystemen auf einzelstaatlicher Ebene und die infolgedessen verzögerte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen durch die Kommission – beides Bedingungen für die Durchführung. Da alle operativen Strukturen jetzt eingerichtet und voll einsatzfähig sind, holt Kroatien seine Versäumnisse im Zusammenhang mit der Durchführung nun auf.

Betreffend die Infrastruktur besteht eine der Hauptursachen für Terminrückstände in Bezug auf den ursprünglichen Zeitplan darin, dass im Rahmen der IPA-Komponente III finanzierte Infrastrukturprojekte den EU-Vorschriften über die Planung, Vergabe und Durchführung entsprechen müssen, was mit einer längeren Lernkurve verbunden ist.

Die Konzentration auf Großprojekte reflektiert die Prioritäten Kroatiens hinsichtlich des gemeinschaftlichen Besitzstands (Anforderungen und kurze Übergangsfristen für den Besitzstand im Umweltbereich sowie Schwerpunkt auf TEN-V-Infrastruktur).

Der Ansatz stellte die einzelstaatlichen Einrichtungen und Stellen, die für die Verwaltung der Struktur- und Kohäsionsfonds nach dem Beitritt zuständig sind (vgl. auch die Antwort zu Ziffer 19), in den Mittelpunkt.

Die bei Sapard festgestellte geringe Mittelausschöpfung hat sich im Nachfolgeprogramm, der IPA-Komponente V, erhöht. Bei den fünf Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zeigten potenzielle Begünstigte aus verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren größeres Interesse. Der Aktionsplan zur Verbesserung der Mittelausschöpfung in IPARD wird von der Kommission und den kroatischen Behörden regelmäßig diskutiert. Potenzielle Begünstigte werden bei der Ausarbeitung von Anträgen schwerpunktmäßig unterstützt. Zudem wurden mehrere Maßnahmen getroffen, um regionale Servicestellen für die Landwirtschaft in die Lage zu versetzen, Landwirte und Unternehmer aus dem Landwirtschaftssektor zu unterstützen.

Empfehlung 1

Die Kommission nimmt die Bedeutung des Aufbaus von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe in Kroatien zur Kenntnis. Praktische Maßnahmen wurden getroffen, um die Kapazitäten der Akteure im Bereich der Auftragsvergabe zu steigern, darunter die nachstehend genannten.

Empfehlung 1 a)

Diese Empfehlung wird umgesetzt. Das kroatische Parlament hat am 15. Juli 2011 ein neues Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe verabschiedet, das im Januar 2012 in Kraft tritt und volle Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand anstrebt. Eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung ausführlicherer Bestimmungen zur Umsetzung des neuen Gesetzes über die öffentliche Auftragsvergabe wird im letzten Quartal 2011 Standard-Ausschreibungsunterlagen zur Verwendung in den Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit von der EU kofinanzierten Projekten erstellen. Die Kommission überwacht diese Entwicklungen genau.

Empfehlung 1 b)

Diese Empfehlung wird umgesetzt. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wird Jaspers (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen) dazu beitragen, die Kapazitäten aller Akteure in Kroatien auszuweiten und eine Reihe ausgereifter Projekte zu entwickeln, um die Ausschöpfung der Mittel der Struktur- und Kohäsionsfonds in Zukunft zu verbessern.

Empfehlung 2 a)

Betreffend die Strukturfonds hat sich die Kommission hauptsächlich auf die nationale Ebene konzentriert, die die Verantwortung für den Gesamtprozess trägt. Obwohl die Unterstützung der lokalen Stellen künftig Aufgabe der zentralen Behörden Kroatiens ist, wird die Kommission weiterhin schrittweise auch auf regionaler und lokaler Ebene durch verstärkte Beratung, Workshops und Seminare den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Auftragsvergabe fördern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In der Landwirtschaft zählt die Einbindung regionaler Servicestellen zur Unterstützung der IPARD-Begünstigten bereits seit dem Jahr 2010 zu den Schwerpunkten der Verwaltungsbehörde.

Zudem beschäftigen sich die regionalen Büros und ihre Mitarbeiter derzeit mit laufenden Projekten/Aufträgen im Rahmen der IPA-Komponente I. Dies dient der Vorbereitung der Zahlstelle auf die Durchführung der GAP nach dem Beitritt.

Empfehlung 2 b)

Die Kommission wird weiterhin Hilfe für die Entwicklung von Projektideen anbieten. Eine derartige Unterstützung wurde schon im Rahmen von Phare 2006 und verschiedener operationeller Programme bereitgestellt. Durch laufende technische Hilfe, verstärkte Beratung, Workshops und Seminare wird die Kommission die schrittweise Verbesserung der Mechanismen zur Ankerbelegung der Entwicklung von Projektideen weiter vorantreiben.

Empfehlung 3 a)

Seit 2011 sieht die strategische Planung der Kommission einen Wechsel von einem projekt- zu einem sektorbezogenen Ansatz vor. Nach Möglichkeit werden bei der Ausarbeitung von strategischen Planungsunterlagen und im Programmplanungsprozess klare Ziele nach dem SMART-Ansatz formuliert. In der nächsten Generation von IPA-Programmen wird die Kommission die systematische Anwendung von SMART-Zielen und entsprechenden Indikatoren verstärken.

Empfehlung 3 b)

Die Kommission wird Maßnahmen prüfen, um die Qualität der Überwachungsberichte zu verbessern.

Empfehlung 3 c)

Zwischen- und Ex-post-Bewertungen sind geplant und beginnen in Kürze. Sie sollen u. a. auch zur Überarbeitung der operationellen Programme dienen.

Empfehlung 4 a)

Die Kommission hat begonnen, sich mit diesem Thema zu befassen. Im Jahr 2010 haben die Kommission/EIB und die kroatischen Behörden die Verhandlungen zur Einführung von JASPERS in Kroatien aufgenommen. JASPERS soll zur Entwicklung einer Reihe ausgereifter Projekte und zur Verbesserung der Qualität der Ausschreibungsunterlagen ab 2011 dienen.

Empfehlung 4 b)

Die Kommission beabsichtigt, sich weiterhin auf die Entwicklung eines gut abgestimmten Portfolios aus Großprojekten und anderen Projekten für die Zeit nach dem Beitritt zu konzentrieren. Die operationellen Programme in den Bereichen Verkehr und Umwelt umfassen jedoch naturgemäß hauptsächlich Vorhaben von europäischem und nationalem Interesse, bei denen es sich um Großprojekte handelt.

Empfehlung 5 a)

Die Kommission wird Kroatien weiterhin beim Aufbau seiner Kapazitäten unterstützen. In einem vollkommen dezentralen System liegt die Entscheidung für die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen in einer oder mehreren ‚Wellen‘ jedoch bei den einzelstaatlichen Behörden. Die Kommission hat Kroatien, wenn erforderlich, laufend bei der Verringerung von Engpässen und Risiken in den Verfahren unterstützt und parallel zu den Vorkehrungen für die finanzielle und operative Durchführung auch hinsichtlich der Vorbereitungen für die Einrichtung der benötigten Stellen und Verfahren mit Kroatien zusammengearbeitet. Dies erfolgte in Form von umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen (Partnerschaftsprojekte, technische Hilfe usw.) einerseits und eines laufenden Informationsaustauschs im Rahmen von Seminaren sowie Informations- und Beratungsbesuchen andererseits.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung 5 b)

Die Kommission nimmt sich dieser Thematik an. Die letzte, im November 2010 genehmigte Änderung des Programms sollte weitere Projekte im Rahmen des IPARD-Programms ermöglichen, indem (1) die quantitative Obergrenze für die Größe förderfähiger Betriebe in den Sektoren Milch, Rindfleisch, Schweine, Geflügel, Getreide, Obst und Gemüse sowie Treibhäuser angehoben und (2) neue Arten von förderfähigen Investitionen im Milch- (Milchschaaf- und Ziegenhaltung) und im Obst- und Gemüsektor (einschließlich Treibhäuser) eingeführt wurden. Die Ergebnisse schlagen sich in der gestiegenen Anzahl von Anträgen nieder, die von potenziellen Begünstigten eingereicht wurden.

Zudem bewertet die Kommission derzeit den neuen Vorschlag für die Überarbeitung des Programms. Zu den vorgeschlagenen Änderungen zählt die Erweiterung des Kreises der potenziellen Begünstigten durch die Einbeziehung der oben genannten Sektoren in Maßnahme 101 ‚Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe‘.

Empfehlung 6 a)

Diese Empfehlung wird bereits umgesetzt, wie aus dem mehrjährigen Planungsdokument (MIPD) für 2011-2013 für Kroatien hervorgeht. Im ersten Jahr nach dem Beitritt wird die EU Kroatien mit befristeten Finanzhilfen (‚Übergangsfazilität‘) beim Aufbau seiner Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz zur Um- und Durchsetzung des EU-Rechts und beim Austausch von vorbildlichen Verfahren mit anderen Ländern unterstützen.

Empfehlung 6 b)

Die Kommission wird diese Thematik in enger Zusammenarbeit mit OLAF aufmerksam verfolgen.

Empfehlung 7 a)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Empfehlung 7 b)

Die Kommission nimmt die Empfehlung zur Kenntnis und wird aus den mit Kroatien gewonnenen Erfahrungen Schlussfolgerungen ziehen.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 14/2011

Hat die EU-Hilfe die Fähigkeit Kroatiens verbessert, nach dem Beitritt gewährte Fördermittel zu verwalten?

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2011 – 49 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-397-9

doi:10.2865/32385

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

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

DER HOF GELANGT ZU DER SCHLUSSFOLGERUNG, DASS DIE EU-HERANFÜHRUNGSHILFE EINEN WICHTIGEN BEITRAG ZUM AUFBAU DER KAPAZITÄTEN KROATIENS ZUR VERWALTUNG DER UMFANGREICHEREN EU-HILFE, AUF DIE DAS LAND ALS MITGLIEDSTAAT ANSPRUCH HABEN WIRD, GELEISTET HAT. DIE UNTERSTÜTZUNG BASIERTE AUF EINER ANGEMESSENEN PLANUNG UND TRUG DEN BEI FRÜHEREN ERWEITERUNGEN GESAMMELTEN ERFAHRUNGEN RECHNUNG. ALLERDINGS WURDEN DIE MIT DER HILFE VERFOLGTEN ZIELE BISLANG NOCH NICHT VOLLSTÄNDIG ERREICHT, UND DER KAPAZITÄTENAUFBAU MUSS WEITER VORANGETRIEBEN WERDEN. IN SEINEN EMPFEHLUNGEN UNTERSTREICHT DER HOF DIE NOTWENDIGKEIT, DEN KAPAZITÄTENAUFBAU IM BEREICH DER AUFTRAGSVERGABE, DER REGIONALEN STELLEN, DER PROJEKTVORBEREITUNG, DER PROGRAMME ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS UND DER MASSNAHMEN ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG VERSTÄRKT ZU FÖRDERN. DES WEITEREN EMPFIEHLT DER HOF DER KOMMISSION, DIE IN KROATIEN GESAMMELTEN ERFAHRUNGEN BEI DER VERWALTUNG DER HERANFÜHRUNGSHILFE FÜR ANDERE LÄNDER ZU BERÜCKSICHTIGEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-397-9



9 789292 373979