

**Kapitel 9**  
**Heranführungsstrategie**

INHALT	Ziffer
Einleitung	9.1 – 9.6
Spezifische Beurteilung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	9.7 – 9.25
Prüfungsansatz und Prüfungsumfang	9.7 – 9.10
Prüfungsfeststellungen	9.11 – 9.22
Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge	9.11 – 9.15
Überwachungs- und Kontrollsysteme	9.16 – 9.22
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	9.23 – 9.25
Weiterverfolgung früherer Bemerkungen im Sonderbericht Nr. 6/2003 über Partnerschaften („Twinning“) als Hauptinstrument zur Unterstützung des Institutionenaufbaus in Bewerberländern	9.26 – 9.37
Einleitung	9.26 – 9.28
Bemerkungen des Hofes	9.29 – 9.36
Empfehlungen	9.37

---

*Die Antworten der Kommission befinden sich am Ende des Kapitels.*

## **EINLEITUNG**

9.1. Dieses Kapitel behandelt die Ausgaben im Rahmen der Rubrik 7 der Finanziellen Vorausschau, zu der die Haushaltsmittel zugunsten der Heranführungsinstrumente (PHARE, ISPA und Sapard) für die mittel- und osteuropäischen Länder<sup>(1)</sup> sowie für das Programm über die Heranführungshilfe für die Türkei gehören.

9.2. Das PHARE-Programm<sup>(2)</sup> und das Programm über die Heranführungshilfe für die Türkei<sup>(3)</sup> werden von der Generaldirektion Erweiterung verwaltet. Im Rahmen dieser beiden Heranführungsprogramme werden der Institutionenaufbau sowie Investitionen gefördert. Das ISPA-Instrument<sup>(4)</sup> wurde eingesetzt, um den Beitritt in den Bereichen Umweltschutz und Verkehr zu erleichtern und unterliegt der Verwaltung durch die Generaldirektion Regionalpolitik. Ziel des in den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Landwirtschaft fallenden Sonderprogramms Sapard<sup>(5)</sup> ist, die begünstigten Länder bei der Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit der strukturellen Anpassung ihres Agrarsektors und ihrer ländlichen Gebiete zu unterstützen und zur Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik beizutragen.

9.3. Die PHARE-, Türkei- und ISPA-Programme sowie die entsprechenden Projekte werden im Wesentlichen über zwei Systeme abgewickelt: zum einen über ein dezentrales Durchführungssystem (DIS), wobei Auftragsvergabe und Zuschlagsentscheidungen der Ex-ante-Kontrolle durch die Delegationen der Kommission unterliegen, zum anderen über das erweiterte dezentralisierte Durchführungssystem EDIS<sup>(6)</sup>, bei dem die Ex-ante-Kontrolle der Kommission bei Ausschreibung und Auftragsvergabe aufgehoben wurde. Im Rahmen der dezentralen Verwaltung nehmen die nationalen Behörden die Zahlungen an die Auftragnehmer und Begünstigten vor, wobei eine Ex-post-Kontrolle durch die Kommission stattfindet.

9.4. Demgegenüber wird das Sapard-Instrument zwar auch dezentral verwaltet, unterliegt allerdings hinsichtlich Projektauswahl, Ausschreibungsverfahren und Auftragsvergabe nicht der Ex-ante-Genehmigung durch die Kommission. Die Kommission hat auf der Grundlage ihrer eigenen Beurteilungen die Verwaltung des Programms jedem einzelnen Empfängerland

---

<sup>(1)</sup> Die acht Länder, die 2004 Mitgliedstaaten wurden (Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien, Slowakei), die beiden Beitrittsländer, die am 1. Januar 2007 Mitgliedstaaten wurden (Bulgarien und Rumänien), und das Bewerberland Kroatien.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen (ABl. L 375 vom 23.12.1989, S. 11).

<sup>(3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2500/2001 des Rates vom 17. Dezember 2001 über die finanzielle Heranführungshilfe für die Türkei (ABl. L 342 vom 27.12.2001, S. 1).

<sup>(4)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 73).

<sup>(5)</sup> Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 87).

<sup>(6)</sup> Im Rahmen von EDIS wurden bestimmte Durchführungsstellen zugelassen, um die PHARE- und ISPA-Programme ohne die Ex-ante-Kontrolle der Kommission bei Ausschreibung und Auftragsvergabe durchzuführen.

übertragen. Durchführungs- und Zahlungsaufgaben fallen in die Zuständigkeit zugelassener Zahlstellen, welche den Begünstigten die von ihnen getätigten Ausgaben erstatten. Jede Zahlstelle muss der Kommission jährlich eine Bescheinigung ihrer Jahresrechnungen und einen von einer unabhängigen bescheinigenden Stelle ausgestellten Prüfungsbericht übermitteln. Die Kommission nimmt Überprüfungen vor, um sicherzustellen, dass die Systeme angemessen sind und wie geplant funktionieren. Außerdem führt sie am Ende jedes Rechnungsjahrs Prüfungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses durch.

9.5. Im Jahr 2006 beliefen sich die Zahlungen zulasten der Heranführungsprogramme auf insgesamt 2 277 Millionen Euro. Aus **Abbildung 9.1** ist die Aufschlüsselung der Mittelbindungen und Zahlungen des Jahres 2006 ersichtlich. In Bezug auf die acht mittel- und osteuropäischen Länder erfolgten nach deren EU-Beitritt im Jahr 2004 keine neuen Mittelbindungen mehr (ausgenommen einige bis Ende 2004 vorgenommene Mittelbindungen im Rahmen des Sapard-Instruments). Für Bulgarien und Rumänien wurden die letzten Mittelbindungen im Jahr 2006 vorgenommen. Frühere ISPA-Projekte in den neuen Mitgliedstaaten werden als Kohäsionsfondsprojekte behandelt. Die Kommissionszahlungen für diese Projekte können bis 2010/11 andauern. Für PHARE werden mindestens bis Ende 2009 Zahlungen laufen.

9.6. Im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 wird ein neues einziges Instrument für Heranführungshilfe (IPA) an die Stelle der PHARE-, ISPA- und Türkei-Programme treten.

## **SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**

### ***Prüfungsansatz und Prüfungsumfang***

9.7. Die Prüfung stützte sich auf zwei Hauptgrundlagen für Informationen:

- a) vertiefte Prüfungen einer Stichprobe von 80 Vorgängen im Bereich der Heranführungshilfe;
- b) Bewertung des Funktionierens der Überwachungs- und Kontrollsysteme auf der Ebene der zentralen Kommissionsdienststellen, der Kommissionsdelegationen und der nationalen Durchführungsstellen und Zahlstellen.

### PHARE- und Türkeiprogramme

9.8. Hinsichtlich der PHARE- und Türkeiprogramme umfasste die Prüfung des Hofes:

- a) vertiefte Prüfungen von insgesamt 67 Vorgängen auf der Ebene der Kommission und folgender Empfängerstaaten: Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Lettland (Überprüfung der Unterlagen), Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Türkei;
- b) eine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme (Umsetzung der Normen für die interne Kontrolle, System der Ex-post-Kontrollen und Programmabschluss auf zentraler Ebene sowie verschiedene Überprüfungen der Kontrollen bei den für vertiefte Prüfungen in den Empfängerstaaten ausgewählten Vorgängen).

## ISPA

9.9. Im Hinblick auf ISPA fanden vertiefte Prüfungen bei sieben Zahlungen und Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe für fünf Projekte in Rumänien und zwei Projekte in Bulgarien statt<sup>(7)</sup>. Außerdem wurden die von der Kommission eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme überprüft, unter besonderer Beachtung der Ex-ante-Kontrollen durch die Kommissionsdelegationen (siehe Ziffer 9.3) und der Prüfungstätigkeit der Generaldirektion Regionalpolitik. Schließlich wurde analysiert, welche Fortschritte die betreffenden Länder im Hinblick auf die EDIS-Zulassung erzielt hatten.

## Sapard

9.10. Im Hinblick auf Sapard wurden auf der Ebene der Kommission die eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet, einschließlich der Überprüfung der Berichte der bescheinigenden Stellen durch die Kommission. Zudem wurde eine Stichprobe von Zahlungsvorgängen (sechs durch die Kommission getätigte Zahlungen) geprüft. Darüber hinaus führte der Hof im Zusammenhang mit fünf Projekten in Rumänien und mit fünf im Rahmen einer zusätzliche Stichprobe geprüften Projekten in Lettland, welche die wichtigsten zum Zeitpunkt der Prüfung durchgeführten Maßnahmen abdeckten, Überprüfungen der Kontrollen und Prüfungen von Vorgängen durch. Diese umfassten die Überprüfung der Projektdokumentation bei den betroffenen Zahlstellen sowie eine Vor-Ort-Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Projekte.

## ***Prüfungsfeststellungen***

### **Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge**

9.11. Im Hinblick auf die PHARE-, Türkei- und ISPA-Programme waren die vom Hof bei der Prüfung der zugrunde liegenden Vorgänge aufgedeckten Fehler nicht erheblich. Allerdings ermittelte der Hof im Hinblick auf das Sapard-Programm erhebliche Fehler.

## PHARE und Türkei-Programme

9.12. Im Zusammenhang mit dem PHARE-Programm hat der Hof einen wesentlichen Fehler aufgedeckt: In der Slowakei fand eine falsche Kofinanzierungsrate Anwendung. Darüber hinaus wurden einige formale Fehler ermittelt, wie Nichtbeachtung von Ausschreibungs- und Vertragsvergaberegeln.

## ISPA

9.13. Bei den geprüften ISPA-Vorgängen wurden keine erheblichen Fehler festgestellt. Allerdings wurden einige formale Fehler aufgedeckt, welche in erster Linie die Nichtbe-

---

<sup>(7)</sup> Die Zahlungen an das dritte Land, das ISPA-Mittel erhält (Kroatien), machten weniger als 1 % der im Jahr 2006 insgesamt im Rahmen von ISPA getätigten Zahlungen aus.

achtung bestimmter Erfordernisse aufgrund des PRAG-Leitfadens<sup>(8)</sup> betrafen (fehlende Begründung der Abwesenheit stimmberechtigter Mitglieder bei Sitzungen des Bewertungsausschusses oder fehlende Bekanntmachung von Vorankündigungen und Zuschlagserteilungen im Amtsblatt).

#### Sapard

9.14. In Bezug auf die Sapard-Vorgänge ergab die Prüfung des Hofes erhebliche Fehler. Der Hof stellte bei einigen Projekten fest, dass die Begünstigten der Gemeinschaftshilfe ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllt hatten. Insbesondere ein geprüftes Projekt in Rumänien kam für eine EU-Förderung nicht in Betracht, weil die von der Kommission vorgeschriebenen Beschaffungsvorschriften und -verfahren nicht beachtet worden waren. Bei einigen Projekten wurden die von den Behörden im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen durchzuführenden Überprüfungen nicht ausreichend dokumentiert oder sie waren unzulänglich, was in einem Fall sogar dazu führte, dass eine Zahlung für eine noch nicht ganz abgeschlossene Investition geleistet wurde.

9.15. Im Zusammenhang mit der auf Kommissionsebene geprüften Stichprobe von Zahlungen wiederholt der Hof seine bereits im letzten Jahr vorgebrachte Bemerkung zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben im Rahmen des als „*Limited time procedure*“<sup>(9)</sup> bezeichneten Verfahrens, in dessen Rahmen die angenommenen (d. h. zugelassenen) Verfahren geändert werden, ohne dass vor Genehmigung der Projekte durch die Sapard-Stelle sämtliche Überprüfungen durchgeführt werden. Dieses Verfahren wurde weder von den zuständigen Behörden in Bulgarien zugelassen, noch von der Kommission offiziell überprüft und genehmigt. Die Kommission hat eingeräumt, dass dieses Verfahren nicht mit den Vorschriften in Einklang steht und nicht angewandt werden sollte. Dennoch hat sie – im Wesentlichen auf der Grundlage von durch die bulgarischen Behörden bereitgestellten (nicht verifizierten) Informationen – entschieden, einen Betrag in Höhe von 19 580 843,66 Euro als förderfähig zu betrachten, sodass dieser anschließend im November 2006 ausgezahlt wurde.

#### **Überwachungs- und Kontrollsysteme**

9.16. Die Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Heranführungshilfe betrifft drei verschiedene Generaldirektionen (siehe Ziffer 9.2). Die Prüfung hat gezeigt, dass bei allen Heranführungsinstrumenten die Kontrollsysteme der an der Durchführung der Projekte beteiligten nationalen Behörden noch Schwachpunkte aufweisen.

#### PHARE- und Türkeiprogramme

9.17. Bei den vom Hof überprüften Ex-post-Kontrollen (Abschlussprüfungen) im Zusammenhang mit aus den nationalen PHARE-Programmen 2000 und 2001 finanzierten Projekten, die im Laufe des Jahres von den beauftragten externen Prüfern durchgeführt wurden, wurde

---

<sup>(8)</sup> Practical Guide to PHARE, ISPA and Sapard contract procedures (Praktischer Leitfaden für die Vertragsverfahren im Rahmen von PHARE, ISPA und Sapard).

<sup>(9)</sup> Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.10.

eine finanziell unerhebliche Fehlerinzidenz festgestellt. Dies wurde durch die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Vorgangsprüfungen bestätigt.

9.18. Die Ex-ante-Kontrolle der Kommissionsdelegationen bei Ausschreibung und Auftragsvergabe im Rahmen der dezentralen Verwaltung stellte eine wirksame Schlüsselkontrolle dar, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge sicherzustellen. Im Hinblick auf die PHARE- und Türkei-Programme ergab die Prüfung des Hofes ein hohes Aufkommen von Korrekturmaßnahmen, die infolge der Ex-ante-Kontrollen der Delegationen in Bulgarien, Rumänien und der Türkei eingeleitet wurden. Dieser Umstand deutet darauf hin, dass die nationalen Überwachungssysteme der DIS-Stellen noch immer mangelhaft funktionieren. Dank der Beibehaltung der Ex-ante-Kontrolle in den betroffenen Delegationen hatten diese Schwachstellen keine schwerwiegenden negativen finanziellen Auswirkungen.

9.19. In Rumänien erhielten im Dezember 2006 zwei von drei Durchführungsstellen die EDIS-Zulassung. In Bulgarien wurde die EDIS-Zulassung jedoch nochmals verschoben, was die Feststellung des Hofes in Bezug auf das mangelhafte Funktionieren der nationalen Überwachungssysteme in den DIS-Stellen bestätigt.

#### ISPA

9.20. Die Kommission gewährleistete und gewährleistet noch immer eine enge Überwachung der ISPA-Systeme und Projekte. Der Hof hat auf der Grundlage seiner Prüfung eine Reihe weiterer Verbesserungen in Bezug auf die Prüfungsinstrumente und die Dokumentation (wie Checklisten) empfohlen.

9.21. Im Jahr 2006 (im Juni für Rumänien und im November für Bulgarien) konnte die Kommission aufgrund der für die Verwaltung von ISPA geschaffenen Systeme das Erfordernis der Ex-ante-Genehmigung aufheben. Allerdings konnte diese Genehmigung einigen Durchführungsstellen noch nicht erteilt werden oder wurde an bestimmte Bedingungen geknüpft. Die Kommission hat in ihrem Beschluss bestimmte, von den betroffenen Stellen weiterzuerfolgende Punkte aufgeführt. Bis Ende 2006 war die Durchführung der betreffenden Maßnahmen noch nicht abgeschlossen.

#### Sapard

9.22. Die Prüfung des Hofes in Lettland und Rumänien ergab, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Sapard die Schlüsselkonzepte<sup>(10)</sup> integriert hatten, in ihrer Funktionsweise jedoch folgende Mängel aufwiesen:

- a) In Rumänien (für Bulgarien wird auf Ziffer 9.15 verwiesen) wurden die zugelassenen Verfahren und in Lettland der Plan für die Entwicklung des ländlichen Raums geändert, ohne dass die erforderliche vorherige Genehmigung der Kommission eingeholt wurde.

---

<sup>(10)</sup> Ausreichende Aufgabentrennung, angemessene Genehmigung der Vorgänge, sachdienliche Unterlagen und Belege, Vor-Ort-Kontrolle (körperliche Kontrolle) und unabhängige Kontrollen.

- b) bei einem Projekt in Rumänien waren die Genauigkeit und Qualität der Kontrollen unzulänglich, weshalb einige Fehler nicht aufgedeckt und somit nicht berichtet wurden (siehe Ziffer 9.14).
- c) eine Preisdatenbank zur Überwachung der Angemessenheit der Ankaufpreise, was Auswirkungen auf die erstattungsfähigen Beträge für Projekte hat, war in Rumänien noch nicht eingerichtet. Dieser Punkt wurde bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005 (siehe Ziffer 9.17 Buchstabe c) angesprochen.

### ***Schlussfolgerungen und Empfehlungen***

9.23. Die vom Hof geprüften Vorgänge waren nicht wesentlich durch Fehler beeinträchtigt. Davon ausgenommen waren die aus dem Sapard-Programm finanzierten Vorgänge, was Ausdruck für die Mängel ist, die bei der Funktionsweise bestimmter Schlüsselkontrollen im Rahmen des Sapard-Systems festgestellt wurden (siehe Ziffer 9.22). Im Falle der PHARE-, Türkei- und ISPA-Programme stellten die von den Kommissionsdelegationen im Rahmen der dezentralen Verwaltung vorgenommenen Ex-ante-Kontrollen der Ausschreibungen und der Auftragsvergabe weiterhin einen wirksamen Kontrollmechanismus dar, durch den die unzureichenden lokalen Kapazitäten zur Verwaltung des Beschaffungsprozesses vor dem Hintergrund des rasch zunehmenden Volumens der Heranführungshilfe ausgeglichen werden konnten.

9.24. **Anhang 9.1** enthält eine Übersicht über die Weiterverfolgung der im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes formulierten wichtigsten Bemerkungen. **Anhang 9.2** enthält eine globale Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme im Jahr 2006.

9.25. Der Hof empfiehlt der Kommission,

- a) das wirksame Funktionieren der nationalen Überwachungs- und Kontrollsysteme genauestens zu überwachen, insbesondere die Vorbereitung und Verwaltung von Ausschreibungen in der Türkei, die Beschaffung im Rahmen von EDIS in Bulgarien und Rumänien und die fristgemäße Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung;
- b) Sorge dafür zu tragen, dass die rumänischen und bulgarischen Behörden die Systeme weiterentwickeln, damit sie eine angemessene Finanzverwaltung der Strukturfonds gewährleisten und ausreichende Garantien für die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Förderfähigkeit der Anträge auf Gemeinschaftshilfen bieten;
- c) in Bezug auf Sapard die Verbesserung der Qualität der von den rumänischen Behörden ausgearbeiteten Kontrollberichte zu überwachen;
- d) im Wege einer strafferen Überwachung dafür Sorge zu tragen, dass die Sapard-Zahlstellen die zugelassenen Verfahren nicht ohne vorherige Zustimmung der Kommission abändern.

**WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN IM SONDERBERICHT NR. 6/2003 ÜBER PARTNERSCHAFTEN („TWINNING“) ALS HAUPTINSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG DES INSTITUTIONENAUFBAUS IN BEWERBERLÄNDERN**

***Einleitung***

9.26. Im Juli 2003 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof den Sonderbericht Nr. 6/2003 (SB 6/2003) über Partnerschaften („Twinning“) als Hauptinstrument zur Unterstützung des Institutionenaufbaus in Bewerberländern<sup>(1)</sup>. Hauptschlussfolgerung dieses Berichts war, dass die Partnerschaften (Twinning) ein positives Instrument für den Institutionenaufbau darstellen, das die Einleitung von Reformen in den Bewerberländern beschleunigt hat. Allerdings waren die tatsächlichen Ergebnisse der Projekte im Vergleich zu den zu optimistischen Zielsetzungen begrenzt. Um Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu erhöhen, wurden im Sonderbericht folgende Empfehlungen an die Adresse der Kommission ausgesprochen: i) stärkere Schwerpunktlegung auf die Festlegung realistischer und erreichbarer Ziele, ii) umgehendere Überwachung der Erreichung der Ziele, iii) Vereinfachung der Verfahren, iv) selektivere Entscheidung für Partnerschaften, v) Nutzung des erworbenen Wissens und der Erfahrungen zwecks Steigerung der Nachhaltigkeit. Das Europäische Parlament und der Rat haben sich diesen Empfehlungen angeschlossen<sup>(2)</sup>.

9.27. Ziel der Mitte 2006 durchgeführten Weiterverfolgung war es, die im Rahmen des Partnerschaftsinstruments (Twinning) seit Veröffentlichung des Sonderberichts insgesamt erzielten Fortschritte zu bewerten und festzustellen, inwieweit die im ursprünglichen Sonderbericht formulierten Empfehlungen umgesetzt worden sind.

9.28. Die Kommission (GD Erweiterung) spielt im Rahmen des Partnerschaftsinstruments die Rolle eines Katalysators und Koordinators, indem sie die von den Twinning-Partnern zu befolgenden Regeln und Leitlinien ausarbeitet, was auch die Aktualisierung des Leitfadens für Partnerschaftsprojekte umfasst. Die zuständigen Generaldirektionen sind Teil der internen Konsultationsstruktur und wirken an der Programmierung der Hilfe mit. Für die Durchführung sind ausschließlich die Twinning-Partner, also die begünstigten Institutionen und die Mitgliedstaaten, verantwortlich.

***Bemerkungen des Hofes***

9.29. Die Kommission hat auf zahlreiche der im SB 6/2003 vorgebrachten Bemerkungen reagiert. Im Rahmen der beiden Überarbeitungen des Leitfadens für Partnerschaftsprojekte in den Jahren 2004 und 2005 hat die Kommission Berichtigungsmaßnahmen getroffen: So werden den Partnern die Vorbereitungskosten für Projekte nur noch zurückerstattet, wenn die Fristen eingehalten wurden, außerdem werden die Gehälter der ständigen Twinning-Berater

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 167 vom 17.7.2003.

<sup>(2)</sup> Entlastungsbericht des Europäischen Parlaments für 2002 (A5-0200/2004), Sitzung des Rates 2569 (6970/04).

(*Resident Twinning Adviser's* (RTA)) über dieselbe Stelle gezahlt wie die Projektausgaben. Für den Einsatz der ermächtigten Einrichtungen (die anstelle der öffentlichen Verwaltungen tätig werden können) wurden Kriterien aufgestellt, damit Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden und der öffentliche Charakter des Partnerschaftsinstruments bewahrt wird. Schließlich wird die Inanspruchnahme des spezifischen Instruments „Twinning Light“ für weniger komplizierte Projekte unterstützt. Seit dem Jahr 2005 deckt der Leitfaden neben dem PHARE-Programm auch die Programme CARDS, MEDA und TACIS ab.

9.30. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Partnerschaftsprojekte ist das Engagement der Empfängerländer, sowohl auf der Ebene der konkreten Projektdurchführung als auch auf der Ebene des globalen politischen Engagements. Dies wird im Leitfaden für Partnerschaftsprojekte anerkannt. Dennoch wurden sogar 2006 die Ergebnisse bestimmter Projekte niemals verwendet, weil die Voraussetzungen für die erfolgreiche Projektdurchführung nicht vollständig erfüllt waren oder die Regierung des Empfängerlands sich nicht zur Verwendung der Projektergebnisse verpflichtet hatte.

9.31. Seit der ersten Runde der Partnerschaftsprojekte hat sich die Projektkonzeption klar weiterentwickelt. Die späteren Projekte sind vom Umfang her zielgerichteter und haben genauere und besser messbare Ziele. Zu diesen Fortschritten hat unter anderem die größere Erfahrung der Begünstigten bei der Durchführung von EU-Projekten beigetragen. Allerdings ist die erste Konzeption eines Projekts, also die Ausarbeitung des Projektbogens, für Begünstigte ohne Erfahrung mit Partnerschaftsprojekten oder Projekten über technische Hilfe nach wie vor schwierig. Dies hat zur Folge, dass es in der Anfangsphase der Partnerschaft noch immer zu komplizierte Projekte mit zu ehrgeizigen Zielen gibt. Bei Partnerschaftsprojekten mit Investitionskomponenten führten die Beschaffungsverfahren häufig zu Verzögerungen bei der Durchführung der Partnerschaft, da erhebliche Änderungen an der Konzeption der Projekte erforderlich waren oder einige Projektkomponenten auf Nachfolgeprojekte verschoben werden mussten.

9.32. Die ständigen Twinning-Berater (RTA) erstellen vierteljährliche Berichte, die von der Kommission nunmehr genau überwacht werden. Bei den vom Hof geprüften Projekten hatten die Delegationen diese Berichte regelmäßig analysiert und kommentiert und gegebenenfalls Berichtigungsmaßnahmen vorgeschlagen.

9.33. Die Kommission hat die Verfahren nicht genügend vereinfacht. Die Partnerschaftsverträge enthalten noch immer übertrieben detaillierte Budgets auf der Ebene der Tätigkeiten, und nach wie vor müssen die Lebensläufe aller am Projekt beteiligten Berater vorgelegt werden. Die Feinabstimmung der Tätigkeiten, die normaler Teil des Projektmanagements nach der Anlaufphase ist (beispielsweise die Anpassung der für Workshops erforderlichen Tage oder der Anzahl der zu übersetzenden Dokumente), erfordert deshalb noch immer eine förmliche Vertragsänderung, was das Projektmanagement unnötig kompliziert macht.

9.34. Die Kommission ist der Empfehlung des Hofes für eine selektivere Inanspruchnahme des Partnerschaftsinstruments nicht gefolgt. Die Entscheidung zwischen dem Partnerschaftsinstrument und der technischen Hilfe erfolgt nach wie vor nicht auf der Grundlage einer gründlichen Analyse.

9.35. Alle im Jahr 2006 geprüften Projekte enthielten Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse, wie beispielsweise Ausbildungsmaßnahmen für Ausbilder und die Verwendung der Ergebnisse im Rahmen von Nachfolgeprojekten.

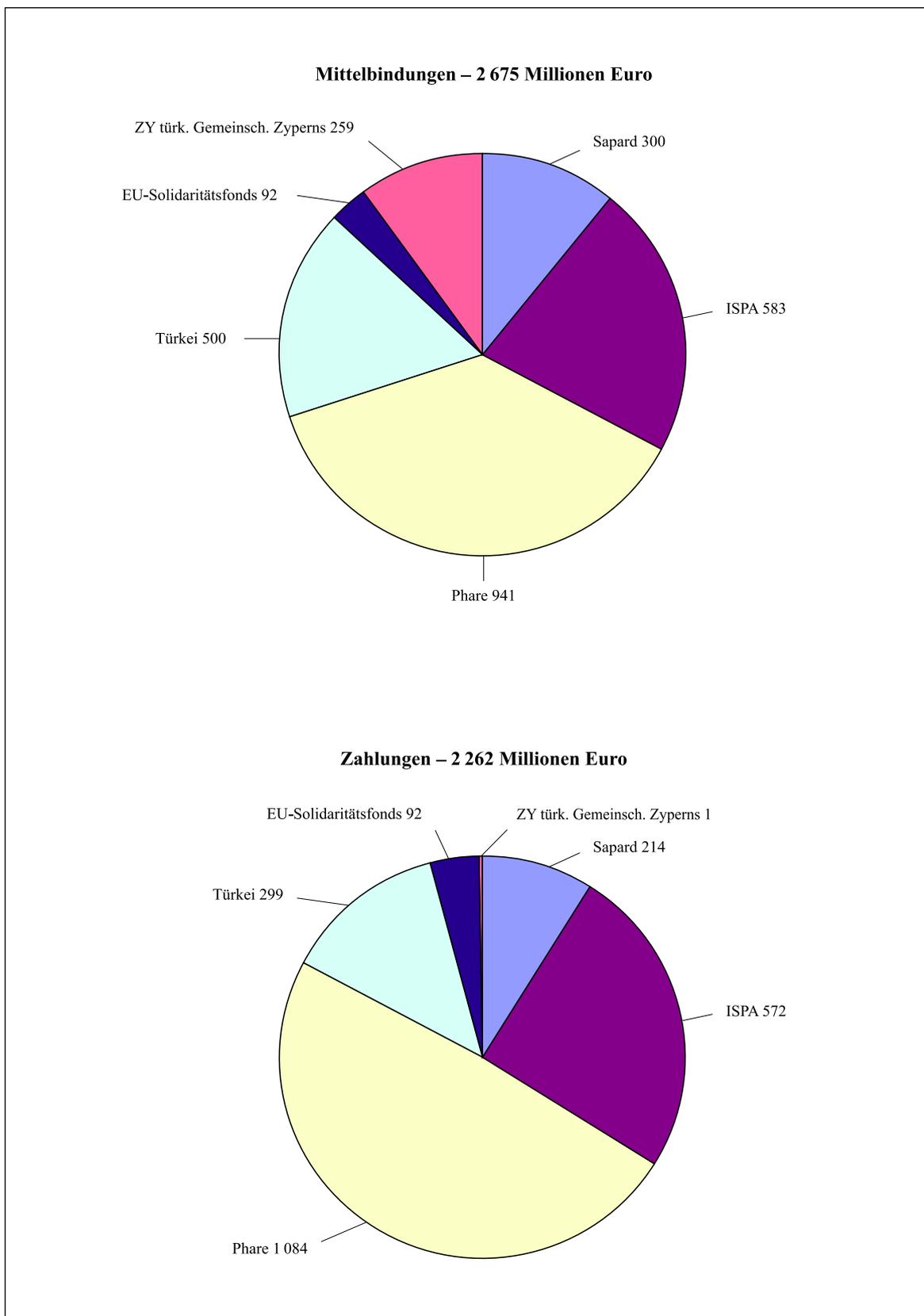
9.36. Im Allgemeinen betreffen die Partnerschaftsprojekte in allen Empfängerländern ähnliche Bereiche. Allerdings gibt es noch immer keinen systematischen Ansatz der Kommission im Hinblick auf die Verbreitung der bewährten Verfahren, einschließlich einer offenen Datenbank mit Projekten und deren Ergebnissen. Auch das für den Austausch von Wissen und Erfahrungen äußerst wichtige Netzwerk der ständigen Twinning-Berater wurde noch nicht geschaffen. Zudem gibt es keinen systematischen Ansatz in Bezug auf die Ex-post-Bewertung der Projektergebnisse. Es wurde noch kein Verfahren geschaffen, mit dem die Verwendung der Ergebnisse nach Projektende überprüft wird. Auf der Ebene der Programme finden lediglich thematische Bewertungen statt, die sich jedoch nicht auf einzelne Projekte, sondern auf das Instrument beziehen.

### ***Empfehlungen***

9.37. Der Hof empfiehlt der Kommission:

- a) in Bezug auf die Nutzung der Projektergebnisse durch die Regierungen der Empfängerländer die Festlegung strengerer Bedingungen in Erwägung zu ziehen;
- b) nach wirksameren Möglichkeiten zur Unterstützung der Begünstigten bei der Konzeption ihres ersten Projekts, einschließlich der Planung der Beschaffungsverfahren, zu suchen;
- c) die Möglichkeit von weniger detaillierten Partnerschaftsverträgen, die ein flexibleres Projektmanagement ermöglichen, ins Auge zu fassen;
- d) sicherzustellen, dass sich die Entscheidung zwischen dem Partnerschaftsinstrument und der technischen Hilfe auf eine fundierte Analyse stützt und bei den Empfängern das Bewusstsein für die diesbezüglichen Unterschiede zu schärfen;
- e) i) einen systematischen Ansatz für die Ex-post-Bewertung bzw. die Überwachung der Projektergebnisse zu entwickeln und zu überprüfen, ob die Ergebnisse auch verwendet werden, ii) ein Netzwerk der ständigen Berater (RTA) zu schaffen und iii) eine Datenbank mit Projektergebnissen aufzubauen im Hinblick auf die Verbreitung der bewährten Verfahren.

Abbildung 9.1 – Mittelbindungen und Zahlungen im Haushaltsjahr 2006



**Anhang 9.1a) – Weiterverfolgung der wichtigsten, im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachten Bemerkungen – Heranführungsstrategie – PHARE und Türkei**

<i>Bemerkung des Hofes</i>	<i>Getroffene Maßnahme</i>	<i>Analyse des Hofes</i>
Hohes Aufkommen von Korrekturmaßnahmen, die infolge der Ex-ante-Kontrollen der Delegationen eingeleitet wurden.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.13)	Fortlaufende Unterstützung durch die Delegationen mit dem Ziel, die Qualität der Arbeit der nationalen Behörden zu verbessern.	Der Hof ermittelte auch im Jahr 2006 ein hohes Aufkommen von Korrekturmaßnahmen, die infolge der Ex-ante-Kontrollen der Delegationen eingeleitet wurden.
Unzulängliches Verfahren, um die nationalen Stellen an ihre Verpflichtung zu erinnern, ihre endgültigen Meldungen rechtzeitig einzureichen sowie Fehlen von Checklisten für den Überprüfungsprozess.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.14)	Es wurden Checklisten ausgearbeitet. Der für die Einreichung der Meldungen zur Verfügung stehende Zeitraum wurde verlängert.	Bei der Einreichung der endgültigen Meldungen kommt es noch immer zu Verzögerungen.
Die im Rahmen von EDIS zugelassenen Durchführungsstellen waren nicht immer die auftraggebende Behörde.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.15)	Aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften (über die Eigenverantwortung usw.) können die Durchführungsstellen nicht in allen Fällen die offiziellen Auftraggeber sein.	Diese Bemerkung ist nicht mehr relevant.

**Anhang 9.1b) – Weiterverfolgung der wichtigsten, im Zusammenhang der Zuverlässigkeitserklärung vorgebrachten Bemerkungen – Heranführungsstrategie – Sapard**

<i>Bemerkung des Hofes</i>	<i>Getroffene Maßnahme</i>	<i>Analyse des Hofes</i>
Bei Änderungen der Durchführungs- oder Zahlungsverfahren durch die Sapard-Stelle war nicht wie vorgeschrieben die vorherige Zustimmung der Kommission eingeholt worden.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.10)	Die Kommission hat die betroffenen nationalen Behörden an ihre Verpflichtung erinnert, die Kommission von jeder beabsichtigten Verfahrensänderung vor ihrer Anwendung zu unterrichten.	Der Hof ermittelte auch im Jahr 2006 Fälle von Verfahrensänderungen, bei denen die vorherige Zustimmung der Kommission nicht eingeholt worden war.
Die Ausschreibungsunterlagen für öffentliche Aufträge gewährleisteten nicht, dass Angebote innerhalb der vorgesehenen Fristen eingingen und ordnungsgemäß geprüft wurden.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.17 Buchstabe a)	Die Kommission hat die betreffenden Bemerkungen im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens weiterverfolgt.	Auch im Jahr 2006 stellte der Hof Schwachstellen bei der Anwendung der Ausschreibungsverfahren fest.
Unzulängliche Systeme zur Überprüfung der Angemessenheit der Preise (wie etwa eine Preisdatenbank), was Auswirkungen auf die erstattungsfähigen Beträge hat.  (Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2005, Ziffer 9.17 Buchstabe c)	Die Kommission hat die nationalen Behörden daran erinnert, eine entsprechende Datenbank aufzubauen.	In Bezug auf die betreffenden Datenbanken gibt es weiterhin Unzulänglichkeiten.

**Anhang 9.2a) – Bewertung der Überwachungs – und Kontrollsysteme – Heranführungsstrategie – PHARE und Türkei**

<i>Betroffene Systeme</i>	<i>Wichtigste interne Kontrollen</i>					<i>Gesamtbewertung</i>
	Verfahren und Handbücher	<i>Ex-ante-Kontrolle</i>	Interne Revision	<i>Ex-post-Kontrollen</i>	Management-berichterstattung	
<b>GD Erweiterung, zentrale Dienststellen</b>						
<b>Kommissionsdelegationen</b>				n.z.		
<b>DIS-Durchführungsstellen</b>				n.z.		
<b>EDIS zugelassene Durchführungsstellen</b>				n.z.		

**Legende:**

	Zufriedenstellend
	Teilweise zufriedenstellend
	Nicht zufriedenstellend
n.z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet

**Anhang 9.2b) – Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme – Heranführungsstrategie – Sapard**

<i>Betroffene Systeme</i>	<i>Wichtigste Kontrollen</i>						<i>Gesamtbewertung</i>
	Aufgaben-trennung	Interne Revision	Prüfpfad	Management-kontrollen	Vorläufige administrative & technische Kontrollen / Bewertungen	Vor-Ort-Kontrollen	
<b>GD Landwirtschaft</b>	n.z.	n.z.			n.z.		
<b>Verwaltungs- und Kontrollstelle in Lettland</b>							
<b>Verwaltungs- und Kontrollstelle in Rumänien</b>							

**Legende:**

	Zufriedenstellend
	Teilweise zufriedenstellend
	Nicht zufriedenstellend
n.z.	Nicht zutreffend oder nicht bewertet



## ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF KAPITEL 9

### **SPEZIFISCHE BEURTEILUNG IM RAHMEN DER ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG**

9.11. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass im Hinblick auf das Sapard-Programm die Zahl der Fehler mit finanziellen Auswirkungen aus den unter 9.14 aufgeführten Gründen nicht erheblich ist.

9.13. Die Kommission prüft die Umstände dieser offensichtlichen Nichtbeachtung der Erfordernisse. Der PRAG-Leitfaden schreibt zwar generell Vorankündigungen vor, es können aber auch Ausnahmen gemacht werden.

9.14. Die meisten aufgedeckten Fehler betreffen ein Projekt in Rumänien. Der bei den Beschaffungsverfahren festgestellte Fehler ist auf formale Aspekte der Ausschreibung zurückzuführen.

Die Kommission hat das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung geprüft und es im Rahmen der Konformitätsbewertung gebührend weiterverfolgt.

Was die Vor-Ort-Kontrollen anbelangt, so haben die rumänischen Behörden Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Verfahren getroffen.

9.15. Die Kommission bedauert, dass die bulgarischen Behörden sie nicht fristgerecht über die Anwendung des so genannten „Limited Time Procedure“ (LTP) unterrichtet haben, wiederholt aber, dass dieser Verstoß gegen einige Bestimmungen der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung (MAFA)<sup>(1)</sup> einen formalen Fehler darstelle. Die Kommission muss (unter anderem) „die Schwere des Verstoßes sowie des finanziellen Verlustes für die Gemeinschaft“ bewerten<sup>(2)</sup>. Die Kommission führte vom 19. bis 23. März 2007 in Bulgarien eine Kontrolle durch. Ihre Überprüfung bestimmter im Rahmen des LTP genehmigter Projekte ergab, dass jede Phase der Kontrolle des zugelassenen Verfahrens vor Unterzeichnung des Vertrags mit dem Begünstigten befolgt worden war, so dass die Förderfähigkeit der Ausgaben für Projekte im Rahmen dieses Verfahrens nicht beeinträchtigt wurde.

9.19. Die Kommission bedauert, dass die EDIS-Zulassung in Bulgarien mehrmals verschoben wurde, bestätigt jedoch, dass die Verzögerungen bei der Zulassung nicht zu vermeiden gewesen seien, da die Ex-ante-Kontrolle wegen der Unzulänglichkeit der Verwaltungs- und Kontrollstrukturen nicht hätte aufgehoben werden können. Um eine angemessene Finanzverwaltung ihrer Mittel im Rahmen von EDIS sicherzustellen, musste die Kommission vor dessen Zulassung auf weiteren Verbesserungen der Verwaltungsstrukturen bestehen. In Rumänien erhielt die dritte Durchführungsstelle im April 2007 die EDIS-Zulassung.

9.20. Die vom Hof empfohlene Verwendung von Checklisten wird in Erwägung gezogen.

---

<sup>(1)</sup> Artikel 5 Absatz 4 von Abschnitt A.

<sup>(2)</sup> Siehe Artikel 12 Absatz 2 und 4 in Abschnitt A der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung.

9.21. *Diese Punkte werden im Rahmen von Überwachungstätigkeiten, Überprüfungen von Auszahlungsanträgen und Audits weiterverfolgt.*

9.22.

a) *Beide Fälle werden im Rahmen der Konformitätsbewertung weiterverfolgt.*

c) *Eine Preisdatenbank dient der Überprüfung der Angemessenheit von Preisen; deren Einrichtung stellt im Falle von Sapard gemäß der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung aber kein rechtliches Erfordernis dar. Die Kommission teilt jedoch die Ansicht des Hofes, wonach eine solche Datenbank bei privater Beschaffung in stärkerem Maße eine angemessene Finanzverwaltung gewährleisten könnte.*

9.23. *Wie die Kommission in ihren Antworten zu den Punkten 9.11, 9.14 und 9.22 erklärt hat, hält sie die vom Hof im Hinblick auf das Sapard-Programm aufgedeckten Fehler außer möglicherweise im Falle der öffentlichen Ausschreibung in Rumänien nicht für erheblich. Die Kommission ist sich selbstverständlich der potenziellen Risiken im Zusammenhang mit Sapard bewusst und wird diese bei ihren Prüfungen berücksichtigen; einen Nachweis für ein erhebliches finanzielles Gesamtrisiko konnte sie bislang allerdings nicht feststellen.*

9.25.

a) *Diese Punkte werden im Rahmen von Überwachungstätigkeiten, Überprüfungen von Auszahlungsanträgen und Audits weiterverfolgt.*

b) *Zu diesem Zweck werden die Überwachungstätigkeiten und Überprüfungen fortgesetzt.*

c) *Die Kommission ist sich bewusst, dass die Berichterstattung über die Vor-Ort-Kontrollen in einigen Fällen verbessert werden könnten, und wird dies bei den Prüfungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses weiterverfolgen.*

d) *Die Kommission hat den rumänischen und bulgarischen Behörden ihre diesbezüglichen Einwände mitgeteilt und sie daran erinnert, dass sie bis zum Tage ihres Beitritts der Kommission jede beabsichtigte Änderung der Verfahren vor deren Durchführung zu melden haben.*

**WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN IM SONDERBERICHT  
NR. 6/2003 ÜBER PARTNERSCHAFTEN (TWINNING) ALS HAUPTINSTRUMENT  
ZUR UNTERSTÜTZUNG DES INSTITUTIONENAUFBAUS IN BEWERBERLÄNDERN**

9.29. *Die Kommission begrüßt, dass der Hof ihre Bemühungen anerkennt, Partnerschaften („Twinning“) als effizientes, glaubwürdiges und angemessenes Instrument für den Institutionenaufbau in Europa zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Eine solche ständige Anpassung ist besonders wichtig, da dieses Partnerschaftsinstrument nunmehr auch auf dem Gebiet der Europäischen Nachbarschaftspolitik zum Einsatz kommen kann.*

9.30. *Eine Voraussetzung für den Erfolg eines jeden Partnerschaftsprojekts ist, dass alle Beteiligten einschließlich der ausgewählten Verwaltungen der Mitgliedstaaten aktiv kooperieren und sich in vollem Umfang engagieren.*

9.31. Die Partnerschaftsprojekte sind das Ergebnis eines Dialogs zwischen der Kommission und den Empfängerländern. Die Kommission hat mehrere Initiativen ergriffen, um die Verwaltungen der potenziellen Empfängerländer bei der Planung gezielter Partnerschaftsprojekte zu unterstützen:

- Erstellung einer CD ROM im Jahre 2004, die alle Anträge auf Unterstützung von Partnerschaftsprojekten (Projektbeschreibungen) enthält und 2006 aktualisiert wurde;
- Erarbeitung eines neuen Musters für die Beantragung von Twinning-Projekten (Projektbeschreibungen) für den Gemeinsamen Leitfaden für Partnerschaftsprojekte von 2005;
- Vermehrte Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Abhaltung halbjährlicher Schulungen für die Twinning-Koordinatoren in den Räumen der Kommission sowie von Schulungen vor Ort.

9.33. Im Jahre 2007 hat die Kommission die Regeln für Partnerschaftsprojekte weiter gestrafft, auch diejenigen für die Budgetänderungen, um die Verwaltung von Partnerschaftsprojekten transparenter zu gestalten und zu vereinfachen. Der Leitfaden für Partnerschaftsprojekte sieht ein flexibles System für die Änderung gebilligter Partnerschaftsverträge vor. Wie bei allen Vertragsbeziehungen müssen Änderungen zuvor gemeldet werden. Dieses Erfordernis ist logisch, da solche Änderungen sehr häufig eine Anpassung nicht nur der verbindlichen Ergebnisse, sondern auch der Ausgabenstruktur der Gemeinschaftsmittel nach sich ziehen.

9.34. Die Identifikation und die Konzeption von Partnerschaftsprojekten sind das Ergebnis eines Prozesses und eines Dialogs zwischen der Kommission und dem Empfängerland im Rahmen der Abschlussprüfung und der Genehmigung durch den PHARE- oder CARDS-Verwaltungsausschuss.

9.36. Die Kommission hat beträchtliche Anstrengungen unternommen, um bewährte Twinning-Verfahren zu verbreiten, beispielsweise regelmäßige Herausgabe der „Twinning News“ und Veröffentlichung einer neuen Twinning-Broschüre und einer DVD.

Entsprechend den Bemerkungen des Hofes in seinem Sonderbericht wurden die Empfängerländer 2003 aufgefordert, an der Einrichtung des Netzwerks der ständigen Twinning-Berater (Resident Twinning Adviser's (RTA)) mitzuwirken. In Ermangelung einer positiven Rückmeldung erwies sich dessen Schaffung aber als unmöglich.

Neben den thematischen Evaluierungen führt die Kommission stichprobenweise Bewertungen einzelner Projekte durch.

9.37. Die Kommission begrüßt die Empfehlungen des Hofes und wird sich bemühen, diese bei der künftigen Weiterentwicklung des Partnerschaftsinstruments gebührend zu berücksichtigen.

a) Die Kommission wird weiterhin sicherstellen, dass die Verwaltungen der Empfängerländer die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der Partnerschaftsprojekte gewährleisten. Wird diese Bedingung nicht erfüllt, kann die Kommission die Durchführung des betreffenden Projekts unterbrechen.

b) Die Kommission hat bereits mehrere Initiativen zur Unterstützung der potenziellen Begünstigten ergriffen und wird dem Umstand Rechnung tragen, dass für eine fristgerechte Beschaffung die Koordination verbessert werden muss.

c) Die Kommission wird sich um eine weitere Straffung der Regeln für die Budgetänderungen bemühen, um die Verwaltung von Partnerschaftsprojekten transparenter zu gestalten und zu vereinfachen.

d) Die Kommission wird weiterhin die Besonderheiten des Partnerschaftsinstruments herausstellen und sicherstellen, dass zwischen Twinning und technischer Hilfe eine genaue Unterscheidung gemacht wird.

e)

i) Die Kommission wird auch künftig regelmäßige Bewertungen der Auswirkungen vornehmen und diese bei der Jahrestagung der Nationalen Kontaktstellen verbreiten.

ii) Die Kommission bedauert, dass aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft anderer Twinning-Partner das empfohlene Netzwerk noch nicht eingerichtet werden konnte.

iii) Die Einrichtung einer Datenbank wirft mehrere Fragen im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit mit den Anbietern von Twinning-Fachwissen sowie auf den Datenschutz auf.

**Anhang 9.1(a) – Weiterverfolgung der im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes formulierten wichtigsten Bemerkungen – Heranführungsstrategie – Teil: Phare und Türkei**

1. Die Kommission unternimmt alle erforderlichen Anstrengungen, um die nationalen Verwaltungen beim Aufbau und bei der Schaffung angemessener Strukturen und Verfahren zu unterstützen, damit ihre Verwaltungs- und Kontrollkapazitäten gestärkt werden.

2. Die Kommission verschickt regelmäßig Schreiben, um daran zu erinnern, dass die Schlusserklärungen fristgerecht vorzulegen sind. Diese Frage wurde auch in den Gemeinsamen Monitoring-Ausschüssen angesprochen. Diesen Bemühungen ist es zu verdanken, dass die meisten verspäteten Schlusserklärungen eingingen und bearbeitet werden konnten.

**Anhang 9.1(b) – Weiterverfolgung der im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes formulierten wichtigsten Bemerkungen – Heranführungsstrategie – Teil: Sapard**

1. Die Kommission hat den rumänischen und bulgarischen Behörden ihre diesbezüglichen Einwände mitgeteilt und sie daran erinnert, dass sie (bis zum Tage ihres Beitritts) der Kommission jede beabsichtigte Änderung der Verfahren vor deren Durchführung zu melden haben.

2. Die Kommission wird dies bei den Prüfungen im Rahmen des Rechnungsabschlusses weiterverfolgen und gegebenenfalls finanzielle Berichtigungen vorschlagen.

3. Die Einrichtung einer Preisdatenbank stellt zwar kein rechtliches Erfordernis dar, könnte jedoch bei privater Beschaffung in stärkerem Maße eine angemessene Finanzverwaltung gewährleisten.