



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.7.2003
KOM(2003) 433 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**ÜBER DIE UMSETZUNG DER VERPFLICHTUNGEN, DIE VON DEN
BEITRETENDEN LÄNDERN IM RAHMEN DER BEITRITTSVERHANDLUNGEN
ÜBER KAPITEL 21 – REGIONALPOLITIK UND KOORDINIERUNG DER
STRUKTURPOLITISCHEN INSTRUMENTE EINGEGANGEN WORDEN SIND**

{SEK(2003) 828 }

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER DIE UMSETZUNG DER VERPFLICHTUNGEN, DIE VON DEN BEITRETENDEN LÄNDERN IM RAHMEN DER BEITRITTSVERHANDLUNGEN ÜBER KAPITEL 21 – REGIONALPOLITIK UND KOORDINIERUNG DER STRUKTURPOLITISCHEN INSTRUMENTE EINGEGANGEN WORDEN SIND

EINLEITUNG

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 24. - 25. Oktober 2002 in Brüssel den im Strategiepapier 2002 zur Erweiterung enthaltenen Plan der Kommission bestätigt, sechs Monate vor dem Beitritt einen umfassenden Monitoringbericht über die Umsetzung der Verpflichtungen vorzulegen, die von den beitretenden Ländern im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangen worden sind.

Darüber hinaus hat sich die Kommission verpflichtet, bis zum Juli 2003 einen Bericht über die Fortschritte bei den Vorbereitungen im Bereich Regionalpolitik und strukturpolitische Instrumente (Kapitel 21) vorzulegen. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen wurde die Mittelausstattung für die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsinterventionen in den neuen Mitgliedstaaten im Zeitraum 2004-2006 auf 22 Mrd. EUR festgesetzt. Für die neuen Mitgliedstaaten ist es eine große Herausforderung, Programme vorzubereiten, die Wachstum und Arbeitsplätze schaffen, eine angemessene Kapazität zur Mittelabsorption sicherzustellen und die erforderlichen Verwaltungsstrukturen für eine effiziente Durchführung der Strukturfondsinterventionen zu schaffen, wenn man bedenkt, dass sie nur über einen kurzen Planungszeitraum verfügen.

In diesem Zusammenhang haben sich die beitretenden Länder verpflichtet, bis Ende 2003 die notwendigen Vorbereitungen für den Auf- und Ausbau der Verwaltungsstrukturen und die Begleit- und Kontrollverfahren zu treffen, die für eine zweckmäßige Durchführung der Fondsinterventionen unverzichtbar sind. Die Einhaltung dieses Zeitplans ist von besonderer Bedeutung in Anbetracht der Tatsache, dass die Förderfähigkeit für Projektkosten, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds nach dem Beitritt finanziert werden, bereits ab dem 1. Januar 2004 gilt.

In dieser Mitteilung soll bewertet werden, wie die beitretenden Länder diesen Verpflichtungen nachkommen, und wie weit sie bei den Vorbereitungen im Hinblick auf die Verwaltung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds vorangekommen sind. Hierzu werden die bereits erzielten Fortschritte hervorgehoben und die noch zu lösenden Probleme aufgezeigt. Darüber hinaus werden Ratschläge zu den Schritten erteilt, die noch zu ergreifen sind, um sicherzustellen, dass in jedem Land ein System für eine zweckmäßige und effiziente Durchführung der Fondsinterventionen besteht. Die im Bericht vorgenommene Bewertung der Vorbereitungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Strukturfonds stützt sich hauptsächlich auf die Informationen, die die beitretenden Länder auf der Grundlage von detaillierten Fragebögen der Kommission übermittelt haben.

Nach der Genehmigung der Programme und dem Abschluss der Durchführungsvereinbarungen für den Kohäsionsfonds und die Strukturfonds wird die Kommission die Überprüfung der Konformität der Systeme ergänzen. Der gegenwärtig laufende Programmverhandlungsprozess zwischen der Kommission und den beitretenden Ländern ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Die EU hat bereits deutlich gemacht, dass die Kommission keine Gemeinschaftsmittel bewilligen kann, solange die in den Strukturfonds- und Kohäsionsfondsverordnungen festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

1. RECHTLICHER RAHMEN

Die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an den Besitzstand und vollständige Übernahme der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen "Öffentliches Beschaffungswesen", "Staatliche Beihilfen/Wettbewerb", "Umweltschutz" und "Chancengleichheit" ist von wesentlicher Bedeutung für die Anwendung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds.

Die **Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen** stimmen noch immer nicht vollständig mit den Gemeinschaftsvorschriften überein. In diesem Bereich besteht ein besonders dringender Handlungsbedarf, da sämtliche Projekte, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds nach dem Beitritt finanziert werden sollen, einschließlich derjenigen, für die Ausgaben zwischen dem 1. Januar 2004 und dem Beitrittsdatum getätigt werden, mit den Gemeinschaftsregeln über das öffentliche Beschaffungswesen übereinstimmen müssen.

Was die Rechtsvorschriften im Bereich des **Haushaltsvollzugs** anbelangt, sind weitere Anstrengungen nötig zur Vorbereitung und Verabschiedung der Vorschriften, die für die Umgestaltung der Haushaltsstruktur sowie zur Erleichterung der mehrjährigen Mittelbindungen und der Umschichtung der Mittel zwischen und innerhalb der Programme erforderlich sind.

Fortschritte wurden bei der Verabschiedung der Vorschriften im Bereich **staatliche Beihilfen/Wettbewerb** erzielt, doch muss das Verfahren zur Notifizierung der Beihilferegulungen bei der Kommission beschleunigt werden, da nur staatliche Beihilferegulungen, die bis Ende des Jahres 2003 genehmigt wurden, ab 1. Januar 2004 für eine Unterstützung aus den Strukturfonds in Betracht kommen.

Was den **Umweltschutz** anbelangt, so wurden in allen Ländern beachtliche Fortschritte erzielt. Allerdings gibt es immer noch eine Reihe von Rechtsvorschriften und Umsetzungsschritten, die in den Bereichen Umweltverträglichkeitsprüfung, Naturschutz und Abfallwirtschaft abgeschlossen werden müssen und deren Anwendung eine Voraussetzung für die Durchführung der Kohäsionsfonds- und Strukturfondsinterventionen ist.

2. INSTITUTIONELLER RAHMEN

Zwar wurden bei der **interministeriellen Koordinierung** insgesamt Fortschritte erzielt, doch bereitet sie immer noch Schwierigkeiten und ist in der Praxis häufig unzureichend geblieben. In einigen Fällen sollte die zuständige Behörde aktiver handeln und verstärkte Bemühungen demonstrieren, diesen Prozess voranzutreiben.

In anderen Fällen ist die Zusammenarbeit und uneingeschränkte Teilnahme aller Fachministerien vorzusehen.

Verzögerungen ergaben sich bei der endgültigen Konzeption der **institutionellen Vereinbarungen für die Durchführungssysteme**, die in einer Reihe von Ländern zu schwach und ungenau festgelegt sind. Nach Ansicht der Kommission ist in diesem Zusammenhang besonders auf die **Zahl und Rolle der zwischengeschalteten Stellen** zu achten. In allen Ländern muss noch eine klare Beschreibung der Aufgabendelegierung und der Berichtslinien zwischen den beteiligten Stellen ausgearbeitet und in schriftlichen Vereinbarungen festgehalten werden.

In Bezug auf die **Unabhängigkeit der Zahlstelle bei der Ausübung ihrer Bescheinigungsfunktionen** muss noch eine Lösung gefunden werden. Angesichts der bedeutenden Rolle, die die Zahlstelle bei der Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der kofinanzierten Ausgaben spielt, sollte dieses Problem rasch behoben werden, um zu gewährleisten, dass die Bestimmungen vollständig eingehalten werden.

Die beitretenden Länder sind sich der **Anforderungen bezüglich der Finanzkontrolle** offenbar bewusst und haben angemessene Vorkehrungen getroffen, um sie zu erfüllen. Einige Probleme müssen jedoch noch geklärt werden, insbesondere was die angemessene Trennung der Kontrollfunktionen betrifft.

Im Allgemeinen sind angemessene **interne Prüfverfahren** vorgesehen. Da die Regelungen derzeit noch fertiggestellt werden, liegen jedoch für eine Reihe wichtiger Behörden bisher noch keine Informationen vor oder sind weitere Präzisierungen erforderlich. Die meisten Länder müssen noch eine Prüfstrategie ausarbeiten, um mit Beginn der Programmdurchführung für Kontrollen bereit zu sein.

3. VERWALTUNGSKAPAZITÄT

Obwohl die meisten Länder entsprechend den bei den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen **Einstellungs- und Ausbildungspläne** aufgestellt haben, hat sich die Einstellung von zusätzlichem Personal verzögert. Im Allgemeinen sind die Einstellungspläne darauf ausgerichtet, den Personalbedarf der Verwaltungsbehörden und Zahlstellen zu decken. Eine umfassende Bewertung des Bedarfs in diesem Bereich ist jedoch erst möglich, wenn eine klare Entscheidung in Bezug auf die Zahl und Rolle der zwischengeschalteten Stellen getroffen wurde. Darüber hinaus scheinen in den Ländern, in denen zwischengeschaltete Stellen benannt wurden, diese im Hinblick auf ihre künftigen Aufgaben noch unterbesetzt zu sein. Besonders muss darauf geachtet werden, dass die Verwaltungskapazität der regionalen und lokalen Behörden verstärkt wird. Schließlich bereitet es den öffentlichen Verwaltungen in den meisten Fällen Schwierigkeiten, qualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen *und* zu behalten.

Für die meisten der künftigen operationellen Programme wurden die wichtigsten **Phasen des Antragsablaufs** festgelegt. Eine weitere Feinabstimmung und Klärung der Zuständigkeiten der einzelnen Akteure, die an der Projektauswahl beteiligt sind, ist erforderlich, damit bis zum Beitritt ihre uneingeschränkte Funktionsfähigkeit erreicht wird.

Die **Ausarbeitung von Leitlinien und Handbüchern** für die operationellen Programme steckt in allen Ländern noch in den Anfängen. Diese Instrumente sind wichtig, um das Know-how in einer Organisation zusammenzutragen, so dass sich Personalschwankungen weniger auswirken können.

4. PROGRAMMPLANUNGSKAPAZITÄT

Trotz Verzögerungen bei der **Einreichung der Programmplanungsdokumente** haben die beitretenden Länder in diesem Bereich erhebliche Fortschritte erzielt. Außerdem haben sie - entsprechend den Empfehlungen der Kommission - einen vereinfachten Programmplanungsansatz mit einer erheblich geringeren Zahl von operationellen Programmen, Schwerpunkten und Maßnahmen zugrunde gelegt, wie er sich für den kurzen Programmplanungszeitraum bis 2006 empfiehlt. Die meisten Programme waren Gegenstand einer umfassenden Konsultation der regionalen und lokalen Akteure, der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie weiterer relevanter Einrichtungen.

Dennoch lassen die **Programmplanungsdokumente** häufig einen kohärenten strategischen Rahmen vermissen, was auf Probleme bei der Organisation einer effizienten interministeriellen Koordinierung zurückzuführen ist. Dies kommt in den potenziellen Überschneidungen oder in den Ungenauigkeiten bei der Beschreibung der Schwerpunkte und Maßnahmen in vielen der eingereichten Programme zum Ausdruck.

Die **Festlegung der Begleitindikatoren** und die **Errichtung eines rechnergestützten Systems für die Erhebung und den Austausch** der zur Erfüllung der Verwaltungs-, Begleitungs- und Bewertungsanforderungen notwendigen Daten haben sich in den meisten beitretenden Ländern stark verzögert. Die Zeitpläne für die Einsatzfähigkeit des Systems erscheinen häufig unrealistisch, da die Länder noch dabei sind, das System zu entwerfen oder einen Anbieter mit der Einführung eines neuen Systems zu beauftragen. In jedem Fall müssen geeignete Indikatoren für die materielle und finanzielle Begleitung festgelegt werden, und die Verwaltungsbehörden müssen ein System errichten, das es ihnen ermöglicht, diese Informationen zu sammeln und die Auswirkungen der Strukturfondsinterventionen angemessen zu bewerten.

5. FINANZVERWALTUNG UND HAUSHALTSVOLLZUG

Angesichts der Zahl von Einrichtungen, die an der **Finanzverwaltung** und am **Haushaltsvollzug** beteiligt sind, ist die Schaffung von geeigneten Strukturen, die eine wirtschaftliche Haushaltsführung gewährleisten können, ein komplexes und zeitaufwändiges Unterfangen. Auch wenn insgesamt erwartet wird, dass bis zum 1. Januar 2004 zufriedenstellende Vorkehrungen getroffen worden sein dürften, sind in einigen Bereichen noch erhebliche Anstrengungen erforderlich.

Was die **Weiterleitung der Mittel** anbelangt, so sind in einigen Ländern noch Klarstellungen erforderlich, die die Einreichung der Zahlungserklärungen bei der Kommission betreffen. Dieser Punkt ist sehr wichtig, um die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu gewährleisten. Sollten irgend welche Zweifel an der Unabhängigkeit der Zahlstelle und der durchgeführten Kontrollen bestehen, könnte die Kommission

unter Umständen nicht in der Lage sein, Zahlungen an den betreffenden Mitgliedstaat vorzunehmen.

Bei den für die Fonds vorzunehmenden Kontrollen ist es wichtig, dass zwischen den beiden Arten von Kontrollanforderungen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds, d.h. den Verwaltungskontrollen und den Stichprobenkontrollen, die von Personen vorzunehmen sind, die in ihrer Funktion von den Verwaltungsbehörden und Zahlstellen unabhängig sind, unterschieden wird.

Die meisten beitretenden Länder haben noch keine angemessenen Regeln und Verfahren eingeführt, um die Aufbewahrung der Belege - ein wichtiges Erfordernis eines Prüfpfads - sicherzustellen. Außerdem liegen aus einer Reihe von Ländern noch keine Angaben zur Erstellung des Abschlussvermerks durch eine unabhängige Stelle vor.

In Bezug auf die Einführung von **geeigneten, gesonderten Rechnungsführungssystemen/Buchungscodes** für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds stellt sich die Situation unterschiedlich dar. Offensichtlich besteht in einigen Fällen noch ein erheblicher Handlungsbedarf, um sicherzustellen, dass für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds zufriedenstellende Rechnungsführungssysteme vorhanden sind.

6. KÜNFTIGE PROJEKTPipeline

Nach Ansicht der Kommission haben nicht alle beitretenden Länder berücksichtigt, welche schwieriges und komplexes Unterfangen die **Entwicklung einer Projektpipeline** ist, mit der ab 2004 die vollständige Inanspruchnahme der erheblich höheren Mittelbeträge gewährleistet werden soll. Viele der Projektvorbereitung betreffende Vorschläge der beitretenden Länder müssen noch in ausreichendem Masse ausgearbeitet werden. Die meisten Länder haben keine gezielten Mittelansätze oder Zeitpläne für die künftige Projektvorbereitung. Die Kommission ist besonders besorgt, dass die derzeit geplanten Maßnahmen nicht ausreichen werden, um die vollständige Inanspruchnahme der Strukturfondsmittel zu gewährleisten.

Die Kommission empfiehlt dringend die Anstrengungen zur **Projektvorbereitung** zu verstärken, auch unter Einschluss von spezifischer technischer Hilfe falls nötig. Die Heranführungsinstrumente sollten zu diesem Zweck in größtmöglichem Umfang eingesetzt werden, doch sind die beitretenden Länder für die Projekte hauptsächlich selbst verantwortlich und müssen sicherstellen, dass zusätzliche Ressourcen, insbesondere ausreichendes, geschultes Personal für diesen Zweck bereitgestellt werden. Alle für die Projektvorbereitung verfügbaren Finanzierungsmittel müssen mobilisiert werden. Die Projektvorbereitung muss auch die Ermittlung und Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln einschließen.

Die Aufstellung einer angemessenen Projektpipeline nur ein früher Schritt im Projektzyklus. Wie die Erfahrung bei den Heranführungsinstrumenten gezeigt hat, sind bei der Durchführung der Projekte nach deren Genehmigung erhebliche Engpässe aufgetreten. Die nationalen Behörden müssen einigen wichtigen Stufen des Projektzyklus, bei denen es in der Vergangenheit zu Problemen gekommen ist (insbesondere beim öffentlichen Beschaffungswesen), besondere Aufmerksamkeit widmen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Kommission erkennt an, dass die beitretenden Länder bei ihren Vorbereitungen, um bei den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten, erhebliche Fortschritte erzielt haben. Dennoch bleibt noch viel zu tun. In den Beitrittsverhandlungen wurde vereinbart, dass die Projekte und Ausgaben der beitretenden Länder, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds nach dem Beitritt finanziert werden sollen, bereits ab dem 1. Januar 2004 förderfähig sein werden. Infolgedessen müssen alle für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds relevanten Rechtsvorschriften angepasst und bis zum 31. Dezember 2003 vollständig umgesetzt werden.

Bei den folgenden zehn Punkten besteht dringender Handlungsbedarf, wenn die Kommission, wie in den Verordnungen vorgesehen, gemeinschaftliche Fördermittel gewähren soll:

- 1) Die Verzögerungen bei der Anpassung und Anwendung der Bestimmungen über das **öffentliche Beschaffungswesen** geben besonderen Anlass zur Sorge. Es ist von größter Wichtigkeit, dass die Stellen und Mechanismen, die eine ordnungsgemäße Durchführung in diesem Bereich gewährleisten, angemessen verstärkt werden. Die technische Hilfe sollte in vollem Umfang in Anspruch genommen werden, um die Kapazität der nationalen Verwaltungen weiter auszubauen.
- 2) Die **interministerielle Koordinierung** muss verstärkt werden. Die Kommission ist besonders beunruhigt darüber, dass die institutionellen Vereinbarungen für die Verwaltung der Fonds noch nicht vollständig und korrekt festgelegt sind, insbesondere was die jeweilige Rolle der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen anbelangt. In einigen Ländern müssen noch Klarstellungen vorgenommen werden, die die Unabhängigkeit der Zahlstelle bei der Ausübung ihrer Bescheinigungsfunktion betreffen.
- 3) Im Bereich der **Finanzverwaltung und -kontrolle** sind die größten Schwachpunkte die Unklarheit, was die Unterscheidung zwischen den Verwaltungskontrollen, die in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde oder der zwischengeschalteten Stellen fallen, und den unabhängigen Stichprobenkontrollen anbelangt, sowie die unzureichende Trennung zwischen den Funktionen der Verwaltungs- und der Kontrollstellen.
- 4) Es haben noch nicht alle beitretenden Länder geeignete **Rechnungsführungssysteme** errichtet, die eine Voraussetzung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung sind. Dies muss nun dringend geschehen.
- 5) In mehreren Ländern hat sich die **Einstellung von zusätzlichem Personal** für die Verwaltung der Strukturfonds verzögert. Dies gilt insbesondere für die zwischengeschalteten Stellen und die regionalen Verwaltungen. Dadurch, dass sich die Festlegung der Zahl von zwischengeschalteten Stellen sowie von deren Aufgaben verzögert hat, wurde auch eine korrekte Beurteilung des Personalbedarfs erschwert. Es müssen erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um frühzeitig Mitarbeiter einzustellen und diese zu schulen. Die beitretenden Länder sollten die Möglichkeiten einer Kofinanzierung der

zusätzlichen Verwaltungsausgaben aus den künftigen Haushaltsmitteln für die technische Hilfe voll ausschöpfen.

- 6) Am Ziel, die **Programmverhandlungen bis Ende Dezember 2003 abzuschließen**, muss festgehalten werden, um etwaige Verzögerungen bei der Durchführung der Strukturfondsprogramme zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist eine bessere Definition der Schwerpunkte und Maßnahmen im Rahmen der Programme erforderlich, damit die Bedürfnisse der einzelnen Länder angemessen berücksichtigt und Überschneidungen zwischen den Programmen vermieden werden.
- 7) Die Kommission ist besonders besorgt, dass die derzeit geplanten Aktionen zum Aufbau einer **Projektpipeline** nicht ausreichend sind, um sicherzustellen, dass die erheblichen Mittelzuweisungen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds 2004 voll ausgeschöpft werden. Die Kommission empfiehlt dringend, die Anstrengungen für den **Aufbau einer Projektpipeline** zu verstärken, einschließlich spezieller technischer Hilfe falls notwendig. Es ist daran zu erinnern, dass die beitretenden Länder für die Projektvorbereitung hauptsächlich selbst verantwortlich sind.
- 8) Die beitretenden Länder haben erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung des **Partnerschaftsprinzips** unternommen. Diese Anstrengungen müssen im Laufe der Verhandlungen und während der Durchführung fortgesetzt werden, da gute Partnerschaftsstrukturen die Effizienz der EU-Interventionen verbessern.
- 9) Bei der Errichtung der **Begleitsysteme** ist es zu starken Verzögerungen gekommen. Dieses Problem muss dringend in Angriff genommen werden, da das Funktionieren dieser Systeme über die Transparenz der Programmdurchführung entscheidet und für die Absorption der Mittel von größter Bedeutung ist.
- 10) In Anbetracht der in einigen Ländern nötigen Anstrengungen zur Herstellung gesunder öffentlicher Finanzen ist eine sorgfältige Programmierung der mit den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds verbundenen **nationalen Kofinanzierungsmittel** für eine erfolgreiche Durchführung der Kohäsionspolitik in den beitretenden Ländern von größter Bedeutung. Infolgedessen muss die Projektvorbereitung auch die Ermittlung von Kofinanzierungsquellen einschließen.

Bei diesen zehn Punkten besteht dringender Handlungsbedarf in den kommenden Monaten. Die laufenden Verhandlungen über die Strukturfondsinterventionen bieten eine einzigartige Gelegenheit, dass jedes beitretende Land auf die noch erforderlichen Aufgaben innerhalb dieser zehn Punkte eingeht. Die Kommission ist zuversichtlich, dass die beitretenden Länder optimale Voraussetzungen für die Durchführung schaffen werden, und wird als konstruktiver Partner dazu beitragen.