

Sonderbericht

Stärkung der Verwaltungskapazitäten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: wenige Fortschritte in einem schwierigen Kontext

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4918-0	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/657896	QJ-AB-16-012-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-4876-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/204352	QJ-AB-16-012-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4921-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/737476	QJ-AB-16-012-DE-E

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht**Stärkung der
Verwaltungskapazitäten in
der ehemaligen
jugoslawischen Republik
Mazedonien: wenige
Fortschritte in einem
schwierigen Kontext**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer III (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Externe Politikbereiche) unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hans Gustaf Wessberg, Mitglied des Hofes. Herr Wessberg wurde unterstützt vom Chef seines Kabinetts, Peter Eklund; Emmanuel-Douglas Hellinakis, Attaché im Kabinett; Torielle Perreur-Lloyd, Aufgabenleiterin; Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante, Aurelia Petliza, Prüferinnen.



Von links nach rechts: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Ziffer

Abkürzungen und Akronyme

I – IX **Zusammenfassung**

01 – 13 **Einleitung**

01 – 05 **Der Weg zum Beitritt**

06 – 10 **Der nationale Kontext der Reformen**

11 – 13 **EU-Heranhilfshilfe**

14 – 21 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

22 – 66 **Bemerkungen**

22 – 44 **Teil I – Die Wirksamkeit der finanziellen Heranhilfshilfe als Beitrag zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten**

23 – 36 Die finanzielle Heranhilfshilfe trug nicht erfolgreich zur Behebung einiger bedeutender Mängel auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten in Schlüsselbereichen bei

37 – 38 Die meisten geplanten Outputs wurden erreicht, wurden jedoch nicht immer ausgeschöpft

39 – 40 Die Auswirkungen der Projekte waren oft begrenzt und nicht immer nachhaltig

41 – 44 Hindernisse für Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten

45 – 55 **Teil II – Die Nutzung der dezentralen Verwaltung zum Kapazitätsaufbau**

46 – 49 Das Land war nicht bereit für den Umfang und die Komplexität der IPA-Mittel, deren Verwaltung dezentralisiert wurde

50 – 51 Die Kommission hat Maßnahmen eingeleitet, jedoch sind weitere Aufhebungen von Mittelbindungen wahrscheinlich

52 – 55 Die Dezentralisierung der Verwaltung hätte in stärkerem Maße als Instrument für den Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden können

- 56 – 66 **Teil III – Der Beitrag des politischen Dialogs zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten**
- 57 – 60 Obwohl er gut organisiert war, trug der politische Dialog nicht signifikant zu einer allgemeinen Stärkung der Verwaltungskapazitäten bei
- 61 – 66 Andere Dialogmechanismen trugen der Notwendigkeit der Stärkung der Verwaltungskapazitäten Rechnung, führten jedoch zu keinen Fortschritten bei der Beseitigung der zugrunde liegenden Hindernisse
- 67 – 73 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I — Schlüsseldaten in den Beziehungen zwischen der EU und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien**
- Anhang II — Geprüfte Projekte**
- Antwort der Kommission**

CSO: *Civil society organisation* (Organisation der Zivilgesellschaft)

GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen: Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung: Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung

HLAD: *High Level Accession Dialogue* (Beitrittsdialog auf hoher Ebene)

IPA: *Instrument for Pre-accession Assistance* (Instrument für Heranführungshilfe)

ITSF: *IPA Training and Support Facility* (IPA-Fortbildungs- und Unterstützungseinrichtung)

PIFC: *Public Internal Financial Control* (Staatliche Interne Finanzkontrolle)

PPB: *Public Procurement Bureau* (Beschaffungsamt)

ReSPA: *Regional School of Public Administration* (Regionale Hochschule für öffentliche Verwaltung)

SA: Stabilisierung und Assoziierung

SAA: Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

SAP: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

SAC: *State Appeals Commission* (Staatlicher Beschwerdeausschuss)

SCPC: *State Commission for Prevention of Corruption* (Staatliche Kommission für Korruptionsverhütung)

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

I Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ist seit 2005 ein EU-Bewerberland. Seit 2009 meldete die Kommission alljährlich, dass das Land die vorgeschriebenen politischen Kriterien erfüllt, um in die nächste Phase des Beitrittsverfahrens überzugehen. Der Rat stimmte zu, dass das Land die politischen Kriterien erfüllt, jedoch beschloss er noch keinen Rahmen zur Aufnahme von Verhandlungen. Im November 2015 erklärte die Kommission ihre Bereitschaft, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu empfehlen. Bedingung hierfür sei jedoch die Lösung der derzeitigen politischen Krise in dem Land sowie die Umsetzung einer Reihe dringender Reformprioritäten.

II Von 2007 bis 2013 stellte die EU im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA I) 615 Millionen Euro bereit, um das Land bei der Vorbereitung auf den Beitritt zu unterstützen. Das Land erhielt außerdem finanzielle Unterstützung im Rahmen von multilateralen Programmen für den gesamten westlichen Balkan.

III Der Hof prüfte Projekte, die im Rahmen des IPA I in drei wichtigen Bereichen finanziert wurden: Reform der öffentlichen Verwaltung (12 % der gesamten Mittelzuweisungen), Verkehr (18 %) und Umweltschutz (16 %). Der Hof stellte fest, dass trotz der Tatsache, dass die Kommission dem Kapazitätsaufbau Priorität eingeräumt hat, während des geprüften Zeitraums relativ geringe Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten des Landes gemacht worden sind. Bei den vom Hof geprüften Projekten wurden die geplanten Outputs im Allgemeinen erreicht, wenn auch oft nicht vollständig ausgeschöpft. In einigen Fällen wurden durch die Projekte nur geringe Auswirkungen erzielt, und die Projekte waren nicht nachhaltig.

IV Alle geprüften Projekte auf dem Gebiet der Reform der öffentlichen Verwaltung umfassten Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten, räumten jedoch viele der Schwachstellen nicht wirksam aus. Für einige Schlüsselbereiche, in denen bereits solide Rechtsvorschriften vorhanden waren (interne Kontrolle, Entwicklung eines professionellen, unabhängigen öffentlichen Dienstes), gab es im Rahmen des IPA während des geprüften Zeitraums wenig Unterstützung, und bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften wurden keine ausreichenden Fortschritte erzielt. In anderen Schlüsselbereichen (wie Korruptionsbekämpfung und öffentliche Auftragsverfahren) erzielten die IPA-Projekte angesichts der fehlenden aktiven Unterstützung seitens der nationalen Behörden nur geringe Auswirkungen.

V In den Bereichen Verkehr und Umweltschutz stellten nur wenige der geprüften Projekte auf den Kapazitätsaufbau ab mit dem Ziel der Angleichung an den EU-Besitzstand. Auch wenn andere Projekte darauf abzielten, die Verwaltungskapazitäten durch „Learning by Doing“ zu stärken, ergab eine weitergehende Untersuchung, dass die Investitionen in die Infrastruktur keine Maßnahmen umfassten, die eindeutig der direkten Förderung dieses Ziels gewidmet waren.

Zusammenfassung

VI

Die geprüften Projekte beruhten nicht immer auf einem abgestimmten, kohärenten und koordinierten Ansatz zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Einige Projekte knüpften nicht an zuvor im selben Bereich geleistete Unterstützung an oder wurden nicht in Form von ergänzender Unterstützung angemessen weiterverfolgt. Häufig bestand eine Lücke von vier Jahren oder mehr zwischen der Feststellung eines Unterstützungsbedarfs und der Erzielung von Projektergebnissen.

VII

Die Kommission übertrug den nationalen Verwaltungsstellen die Mittelverwaltung für 76 % der Mittelzuweisungen des IPA I und unterstützte die Errichtung und Nutzung entsprechender Strukturen zur Verwaltung dieser Mittel. Dies führte zu einer Verbesserung der Kapazität in den betreffenden Teilen der öffentlichen Verwaltung. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Erfahrungen mit einer solchen dezentralen Mittelverwaltung die Gelegenheit für den Kapazitätsaufbau in der restlichen öffentlichen Verwaltung geboten hat, die von der Kommission im geprüften Zeitraum nicht wahrgenommen wurde.

VIII

Die Mechanismen für den politischen Dialog waren für die Unterstützung von Reformen in dem Land gut geeignet. Die Tatsache, dass sich die gesamten Verwaltungskapazitäten während des geprüften Zeitraums nicht deutlich verbessert haben, war hauptsächlich auf den unzureichenden politischen Willen der nationalen Behörden zur Beseitigung einiger der Hindernisse für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zurückzuführen. Zudem waren die Möglichkeiten der Kommission, ihren Einfluss geltend zu machen, um Reformen insbesondere in sensiblen Bereichen voranzubringen, während dieses Zeitraums stark eingeschränkt, da der durch Beitrittsverhandlungen geschaffene Rahmen fehlte.

IX

Der Hof spricht eine Reihe von Empfehlungen zur Förderung der Stärkung der Verwaltungskapazitäten aus.

Der Weg zum Beitritt

01

Die EU unterzeichnete 2001 mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien als erstem Land des westlichen Balkans ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Auf dem Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003 zeigte die Europäische Union (EU) allen Ländern des westlichen Balkans¹ eine klare Perspektive für den Beitritt zur EU auf, wenn sie die Kopenhagener Kriterien² und die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP)³ erfüllen. Im Jahr 2005 wurde dem Land formal der Status eines vollwertigen EU-Bewerberlands verliehen.

02

Bis zum Jahr 2009 hatte das Land viele wichtige Teile seiner nationalen Rechtsvorschriften an EU-Recht angepasst. Die Kommission hat diese Fortschritte anerkannt und die Aufnahme förmlicher Beitrittsverhandlungen empfohlen. Die Beitrittsverhandlungen können jedoch nicht begonnen werden, bis die Regierungen aller Mitgliedstaaten der EU in Form eines einstimmigen Beschlusses des Rates der EU zustimmen. Obwohl der Rat zustimmte, dass das Land die politischen Kriterien für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt hatte, traf er keinen diesbezüglichen Beschluss im Anschluss an die Empfehlung der Kommission von 2009.

03

Trotz positiver Empfehlungen der Kommission in jedem der fünf darauffolgenden Jahre blieb der Rat weiterhin untätig. Probleme im Zusammenhang mit dem offiziellen Namen des Landes⁴ und in jüngerer Zeit im Hinblick auf die Beziehungen zu den Nachbarländern haben sich als Hindernis für die Beschlussfassung erwiesen. Der förmliche Weg des Landes zu einem Beitritt ist seit mehr als sechs Jahren blockiert. In der Zwischenzeit haben viele andere Länder des westlichen Balkans die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ein- und sogar überholt⁵.

04

Im Jahr 2013 begann in dem Land eine Zeit der politischen Krise, und es kam zu einem Zusammenbruch des innenpolitischen Dialogs⁶, der gravierende Mängel in der demokratischen Regierungsführung offenbarte. Im Jahr 2015 wurden abgehörte Gespräche, die auf die Verletzung von Grundrechten, Politisierung und Korruption hindeuteten, veröffentlicht⁷. Die Kommission und einige Mitglieder des Europäischen Parlaments haben sich stark dafür eingesetzt, eine politische Einigung zur Überwindung dieser Krise zu erleichtern.

- 1 Zu diesen Ländern zählten zu dieser Zeit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien und Montenegro.
- 2 Die im Juni 1993 vom Europäischen Rat festgelegten Kopenhagener Kriterien umfassen Folgendes:
a) politische Kriterien;
b) wirtschaftliche Kriterien;
c) Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen.
- 3 Der SAP, die Politik der EU auf dem westlichen Balkan, wurde mit dem Ziel einer EU-Mitgliedschaft geschaffen. Die Staaten des westlichen Balkans sind in eine progressive Partnerschaft eingebunden, deren Ziel in der Stabilisierung der Region und der Schaffung einer Freihandelszone besteht.
- 4 Dieses Problem versucht man seit 1994 unter Vermittlung der Vereinten Nationen zu lösen.
- 5 Kroatien ist jetzt ein Mitgliedstaat der EU. Montenegro, Serbien und Albanien sind EU-Bewerberländer, und mit Montenegro und Serbien wurden Beitrittsverhandlungen eröffnet.
- 6 Die wichtigste Oppositionspartei boykottierte das Parlament.
- 7 Siehe Einleitungsteil des Fortschrittsberichts 2015 (*Progress Report 2015 (SWD(2015) 212 final)*) vom 10. November 2015.

05

Im Jahr 2014 erklärte die Kommission, dass vor 2020 keine neuen Mitglieder zur Europäischen Union hinzustoßen werden⁸. Diese allgemeine Verlangsamung des Erweiterungsprozesses war sowohl auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung innerhalb der EU nach den letzten Erweiterungsrounden als auch auf die Herausforderungen der Integration einer Region zurückzuführen, in der die Nachwehen der gewaltsamen Konflikte der 1990er-Jahre immer noch spürbar sind (siehe Schlüsseldaten in **Anhang I**).

Der nationale Kontext der Reformen

06

Die Kommission unterstützt die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien beim Erlass von Reformen und bei der Vorbereitung für eine Mitgliedschaft in der EU. Der Reformprozess besteht darin, nationale Rechtsvorschriften einzuführen und umzusetzen, die an die Rechtsvorschriften der EU angeglichen sind. Die Kommission hilft bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften und der Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu ihrer Umsetzung.

07

Die Kommission und andere Interessenträger berichteten, dass trotz der Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien weiterhin auf eine Integration mit der EU hinarbeitet, auf der höheren Ebene der nationalen Behörden der Reformwille abgenommen hat⁹. Oft fehlte der Wille, die wesentlichen finanziellen Investitionen zu tätigen, die notwendig sind, um Fortschritte bei den Reformen zu erreichen, etwa bei Umweltschutzmaßnahmen. Die politische Führung hat sich außerdem nicht ausreichend in sensiblen Bereichen wie der Korruptionsbekämpfung eingesetzt.

08

Da keine förmlichen Beitrittsverhandlungen geführt werden, hat die Kommission die Kapitel, auf denen die Verhandlungen gewöhnlich basieren, als Orientierungshilfe¹⁰ zur Bewertung des jährlichen Fortschritts in dem Land herangezogen¹¹. Obwohl die Kommission auf Schwachstellen bei den Verwaltungskapazitäten hinwies, kam sie bis 2012 zu dem Schluss, dass der gesamte Reformprozess in dem Land im Allgemeinen gut verläuft. Im Bericht von 2013 wies die Kommission auf mangelnde Fortschritte in einigen Bereichen und Rückschritte in anderen Bereichen hin. Der Bericht von 2014 enthielt eine negativere Bewertung und die folgende Warnung: „Die Kommission fordert die Behörden dringend auf, entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um der wachsenden Politisierung und den zunehmenden Mängeln bei der Unabhängigkeit der Justiz und der Freiheit der Meinungsäußerung zu begegnen, damit sie ihre Empfehlung auch in den kommenden Jahren aufrechterhalten kann.“¹²

- 8 Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014.
- 9 Im Fortschrittsbericht von 2015 heißt es, es sei ein starker politischer Wille notwendig, um die Unabhängigkeit der Verwaltung zu garantieren (Abschnitt 2.2), die Kapazität zu einer wirksamen Korruptionsbekämpfung werde derzeit durch einen fehlenden politischen Willen und Eingriffe der Politik in die Arbeit der zuständigen Behörden untergraben, wodurch ihre Fähigkeit gehemmt werde, proaktiv und nicht selektiv zu handeln, insbesondere bei hochrangigen Fällen (Abschnitt 2.3), und (zu Kapitel 23) der derzeitige fehlende politische Wille auf höchster Ebene zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen hindere die fähige Verwaltung daran, ihre volle Wirksamkeit zu entfalten.
- 10 Die einzelnen Kapitel des Besitzstandes (derzeit 35) stellen die Grundlage der Beitrittsverhandlungen für jedes Bewerberland dar. Sie entsprechen den verschiedenen Bereichen des Besitzstandes, in denen Reformen notwendig sind, damit die Beitrittsbedingungen erfüllt werden.
- 11 Ohne sie aufzunehmen und abzuschließen, wie dies normalerweise beim Beitrittsprozess der Fall wäre.
- 12 Fortschrittsbericht 2014 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, S. 1.

09

In ihrem Fortschrittsbericht 2015, der im November 2015 veröffentlicht wurde, wiederholte die Kommission ihre Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Diese positive Empfehlung hängt jedoch von einer erfolgreichen Umsetzung des Przino-Abkommens¹³ und bedeutenden Fortschritten bei der Umsetzung der dringenden Reformprioritäten ab¹⁴.

10

Tabelle 1 enthält eine Zusammenfassung der Schwachstellen auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten in einigen wichtigen Reformbereichen, auf die die Kommission in ihren Fortschrittsberichten 2011-2015 hingewiesen hat.

- 13 Die vier größten politischen Parteien unterzeichneten im Juni 2015 das Przino-Abkommen. Dieses Abkommen umfasste zu erfüllende Bedingungen, wie freie und faire Wahlen sowie die Ernennung eines Sonderstaatsanwalts, der Fragen im Zusammenhang mit dem Abhören von Gesprächen und die sich daraus ergebenden Probleme untersuchen soll. Siehe auch Ziffer 65 und **Anhang I**.
- 14 Im Juni 2015 veröffentlichte die Kommission das Dokument „*Urgent reform priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia*“ (Dringende Reformprioritäten für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), das auf der Grundlage der Ergebnisse der hochrangigen Expertengruppe erstellt wurde. Es enthält eine Liste dringender Reformprioritäten, die die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien auf den Gebieten Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, Entpolitisierung der öffentlichen Verwaltung, Recht auf freie Meinungsäußerung und Wahlrechtsreform umsetzen muss.

Tabelle 1

Bewertung von Verwaltungskapazitäten in den jährlichen Fortschrittsberichten (2011-2015) in Bezug auf die geprüften Bereiche

	Kapitel	Institutionen	2011	2012	2013	2014	2015
5	Öffentliches Auftragswesen	Wirtschaftsministerium, Referat für Lizenzvergabe und öffentlich-private Partnerschaften	Red	Red	Red	Red	Red
		State Appeals Commission (Staatlicher Beschwerdeausschuss)	Red	Red	Red	Red	Red
14	Verkehr	Staatliche Straßenverkehrsbehörde	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Eisenbahnsicherheitsbehörde	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow
		Luftfahrt-/Zivilluftfahrtbehörde	Red	Red	Red	Yellow	Green
21	Transeuropäische Netze	Am Anlagenbau beteiligte Institutionen	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
22	Regionalpolitik und Koordinierung strukturpolitischer Instrumente	Nationaler Fonds, Zentralstelle für Finanzierungen und Vertragsvergabe und Fachministerien	Red	Red	Red	Red	Red
		Programmierung	Red	Red	Red	Yellow	Yellow
		Überwachung und Bewertung	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Finanzmanagement, Kontrolle und Prüfung	Red	Red	Red	Yellow	Yellow
23	Justiz und Grundrechte	Institutionen, die an der Umsetzung der Politik zur Korruptionsbekämpfung beteiligt sind	Red	Red	Red	Red	Red
		Gerichte, die sich mit Fällen auf hoher Ebene beschäftigen	Red	Red	Red	Red	Red
27	Umweltschutz und Klimawandel	Regulierungsbehörden (horizontale Rechtsvorschriften)	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Gremien, die sich mit Luftqualität beschäftigen	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow
		Gremien auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Gremien auf dem Gebiet der Durchsetzung von Rechtsvorschriften	Red	Red	Red	Red	Red

Red	Verwaltungskapazitäten weiterhin schwach/begrenzt und erhebliche/dringende Verbesserungen notwendig.
Yellow	Verwaltungskapazitäten haben sich verbessert, müssen jedoch noch weiter verbessert werden.
Green	Verwaltungskapazitäten haben sich verbessert: keine weiteren Verbesserungen notwendig.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission.

EU-Heranhührungshilfe

11

Die EU stellt mithilfe des Instruments für Heranhührungshilfe (IPA) finanzielle und technische Hilfe für die Erweiterungsländer (Länder des westlichen Balkans und die Türkei) bereit¹⁵. Das IPA I erstreckte sich auf die Jahre 2007-2013 und verfügte über eine Mittelausstattung von insgesamt 10 Milliarden Euro, davon 615 Millionen Euro (6 %) für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Das IPA II folgte für die Jahre 2014-2020 mit einer indikativen Gesamtmittelzuweisung von 11,7 Milliarden Euro, einschließlich 664 Millionen Euro (6 %) für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

12

Im Rahmen des IPA I erstreckte sich die finanzielle Unterstützung für das Land auf sieben Bereiche, wie in **Tabelle 2** dargestellt.

15 Das IPA I wurde geschaffen durch die Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranhührungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82) und die Verordnung (EG) Nr. 718/2007 der Kommission vom 12. Juni 2007 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates zur Schaffung eines Instruments für Heranhührungshilfe (IPA) (ABl. L 170 vom 29.6.2007, S. 1).

Tabelle 2

IPA-Unterstützung für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 2007-2013 (in Millionen Euro)

Bereich/Förderbereich	Gesamtmittelzuweisung nach Sektor	in Prozent
Justiz und Inneres	64	10 %
Reform der öffentlichen Verwaltung	71	12 %
Soziale Entwicklung	67	11 %
Entwicklung der Privatwirtschaft	45	7 %
Verkehr	110	18 %
Umweltschutz	99	16 %
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	111	18 %
Sonstiges	48	8 %
INSGESAMT 2007-2013	615	100 %

Quelle: Europäische Kommission.

13

Als das IPA I im Jahr 2007 anließ, wurden die meisten Finanzmittel direkt von der Kommission verwaltet. Bis 2010 war jedoch die Verwaltung von 76 % der Mittelzuweisungen des Landes aus dem IPA dezentralisiert. Im Rahmen der dezentralen Verwaltung werden die zugewiesenen Mittel durch bestimmte Strukturen innerhalb der öffentlichen Verwaltung des Landes verwaltet. Die Kommission ist jedoch weiterhin für diese Finanzmittel rechenschaftspflichtig, weshalb sie die entsprechenden Vorgänge prüft.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14

Ziel der Prüfung war die Beurteilung, ob die Heranführungshilfe der EU wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung von Reformen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien beigetragen hat. Ausgangspunkt der Prüfung war die Untersuchung sowohl der finanziellen als auch der nichtfinanziellen Hilfe zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten im Rahmen des IPA I¹⁶.

15

Die Prüfung stützte sich auf folgende drei Hauptfragestellungen:

- a) Stellt die Kommission sicher, dass IPA-Projekte wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten beitragen?
- b) Nutzt die Kommission die dezentrale Verwaltung wirksam zum Aufbau von Kapazitäten?
- c) Nutzt die Kommission nichtfinanzielle Hilfe auf wirksame Weise, um die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu fördern?

16

Für die Prüfung wurden drei Hauptbereiche ausgewählt, in denen solide Verwaltungskapazitäten für eine erfolgreiche Umsetzung von Reformen von zentraler Bedeutung sind und die 46 % der Gesamtmittelzuweisung abdeckten: Reform der öffentlichen Verwaltung, Verkehr und Umweltschutz (siehe **Tabelle 2**). Die Prüfung umfasste eine Analyse von Dokumenten und Befragungen von Vertretern der Kommission sowie des Empfängerlands. Grundlage waren die im Rahmen der Projekt- und Programmdokumente, der Evaluierungen und Bewertungen des IPA I und des Landes sowie der jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission enthaltenen Nachweise.

17

Zur Beantwortung der Prüfungsfrage a), über die in Teil 1 der Bemerkungen berichtet wird, untersuchte der Hof eine Stichprobe von 17 Projekten aus den Bereichen Reform der öffentlichen Verwaltung, Verkehr und Umweltschutz. Die im Bereich Reform der öffentlichen Verwaltung ausgewählten Projekte umfassten Maßnahmen in den Schlüsselbereichen öffentliches Auftragswesen, Korruptionsbekämpfung, interne Kontrolle, Kapazitätsaufbau für eine dezentrale Verwaltung und Unterstützung für die Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung. Die Projektmaßnahmen waren auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten ausgerichtet, etwa durch die Unterstützung der Entwicklung von Strategien, Programmen, Lehrplänen, Handbüchern und Verfahren, die Bereitstellung von Beratung zur Stärkung von Institutionen und Gremien in wichtigen Reformbereichen sowie das Anbieten von Schulungen.

16 IPA-II-Projekte befanden sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in der Durchführung.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

18

Die meisten Projekte in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz umfassten nicht die Stärkung der Verwaltungskapazitäten als ein wesentliches Ziel. Gegenstand der Prüfung waren diejenigen Projekte, die dieses Ziel enthielten, sowie Projekte, die über das Nebenziel des Kapazitätsaufbaus durch „Learning by Doing“ verfügten.

19

Die Mehrzahl der Projekte, die der Hof prüfte, beschränkte sich auf das Land. Bei einigen Projekten, etwa auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens, handelte es sich jedoch um Mehrländerprojekte, die allen Ländern des westlichen Balkans offenstanden. Außerdem wurde auch der Beitrag der Regionalen Hochschule für öffentliche Verwaltung (ReSPA), die ebenfalls im Rahmen eines Mehrländerprogramms finanziert wird, in die Prüfung einbezogen. Die 17 geprüften Projekte sind in **Anhang II** aufgelistet.

20

Zur Beantwortung der Prüfungsfrage b), über die in Teil 2 der Bemerkungen berichtet wird, untersuchte der Hof die Verfahren, die angewandt wurden, um die Bereitschaft des Landes zur Verwaltung eines dezentrales Durchführungssystem für IPA-Unterstützung zu bewerten, und prüfte, wie die Kommission die aus dieser Methode der Mittelverwaltung gewonnenen Erfahrungen herangezogen hat, um die Verwaltungskapazitäten in dem Land zu stärken.

21

Zur Beantwortung der Prüfungsfrage c), über die in Teil 3 der Bemerkungen berichtet wird, prüfte der Hof nichtfinanzielle Hilfe, die Mechanismen für den politischen Dialog, die im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens eingerichtet wurden, sowie andere Strukturen für den Dialog, wie den Beitrittsdialog auf hoher Ebene.

Teil I – Die Wirksamkeit der finanziellen Heranführungshilfe als Beitrag zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten

22

Der Hof prüfte, ob IPA-Projekte erfolgreich zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Schlüsselbereichen der Reform der öffentlichen Verwaltung (öffentliches Auftragswesen, Korruption und interne Kontrolle) sowie in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz beigetragen haben. Bei den Projekten der Stichprobe wurde geprüft, ob die geplanten Outputs¹⁷ erbracht und dann von den nationalen Behörden genutzt wurden sowie ob die Auswirkungen¹⁸ nachhaltig waren. Der Hof prüfte außerdem die Faktoren, die für einen Fortschritt auf dem Weg der Stärkung der Verwaltungskapazitäten hinderlich waren.

Die finanzielle Heranführungshilfe trug nicht erfolgreich zur Behebung einiger bedeutender Mängel auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten in Schlüsselbereichen bei

Schlüsselbereiche der Reform der öffentlichen Verwaltung

23

Die Kommission ist zu der Einschätzung gelangt, dass die geltenden Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens im Jahr 2007 relativ solide und vergleichsweise gut an die Rechtsvorschriften der EU angeglichen waren¹⁹. Allerdings verzeichneten die Reformbemühungen eine gewisse rückläufige Tendenz, ferner kam es zu einer mangelnden Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften²⁰. Im Fortschrittsbericht 2015 wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, Abweichungen in Bezug auf den Besitzstand zu beseitigen, einschließlich der Führung von schwarzen Listen für Unternehmen und der Festlegung von Bedingungen für die Anwendung von Vergabekriterien, sowie die Harmonisierung mit den Vorschriften der EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge auf dem Gebiet der Verteidigung und Sicherheit sowie der Vergaberichtlinien der EU von 2014, insbesondere der Richtlinie über Konzessionsvergabe, sicherzustellen²¹.

24

Während des geprüften Zeitraums hat die Kommission auf die unzureichende Transparenz des Systems der öffentlichen Auftragsvergabe und das Fehlen zuverlässiger Daten zu Unregelmäßigkeiten hingewiesen²². Obwohl in den Fortschrittsberichten ab 2011 als Bereiche mit hohem Risiko ermittelt²³, wurden diese Schwachstellen im Rahmen der geprüften Projekte nicht behoben (siehe **Anhang II**).

- 17 Ein Output ist das, was mithilfe der einer Intervention zugewiesenen Ressourcen erzeugt oder erreicht wird, etwa erbrachte Schulungen für den Kapazitätsaufbau. Siehe Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 21/2015 „Analyse der Risiken im Zusammenhang mit einem ergebnisorientierten Ansatz für das Handeln der EU im Bereich Entwicklung und Zusammenarbeit“ (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Auswirkungen: Längerfristige sozioökonomische Folgen, die einige Zeit nach Abschluss einer Intervention zu beobachten sind, etwa die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten. Ebenda.
- 19 SEC(2007) 1432 final vom 6. November 2007, Fortschrittsbericht 2007, S. 28-29.
- 20 OECD *Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships, Final report* (Peer-Unterstützung auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens, der Konzessionen und der öffentlich-privaten Partnerschaften, Abschlussbericht), Fortschrittsberichte Oktober 2011 und 2015 und SWD (2015) 212 final, S. 35-36.
- 21 Ebenda.
- 22 SEC(2009) 1335 final „Fortschrittsbericht 2009“, S. 35, SEC(2010) 1332 final „Fortschrittsbericht 2010“, S. 14, SEC(2011) 1203 final „Fortschrittsbericht 2011“, S. 14, SWD(2012) 332 final „Fortschrittsbericht 2012“, S. 12, COM(2013) 700 final „Fortschrittsbericht 2013“, S. 11 und 42, SWD(2014) 303 final „Fortschrittsbericht 2014“, S. 25. Siehe auch *Thematic evaluation on IPA support to the fight against corruption* (Thematische Bewertung der IPA-Unterstützung im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung) 2014/348-486/2, S. 74.
- 23 S. 14 im Fortschrittsbericht 2011, S. 12 im Fortschrittsbericht 2012, S. 11 und S. 42 im Fortschrittsbericht 2013, S. 25 im Fortschrittsbericht 2014.

Bemerkungen

25

Die Kommission wies außerdem auf die Notwendigkeit hin, die Effizienz des Systems für die öffentliche Auftragsvergabe zu verbessern. Im Rahmen der geprüften Projekte wurden Fortbildungskurse organisiert, die sich hauptsächlich auf die öffentlichen Vergabevorschriften konzentrierten und dem Erfordernis, die Kapazitäten zur Durchführung einer effizienten Auftragsvergabe zu stärken, nicht in ausreichendem Maße Rechnung trugen. Im Rahmen des ersten Projekts aus der geprüften Stichprobe (siehe **Anhang II**) wurde die Fortbildung durch das Beschaffungsbüro (*Public Procurement Bureau*, PPB) unterstützt, jene Stelle, die für die Stärkung der Kapazitäten von öffentlichen Auftraggebern die Hauptverantwortung trägt. Die Fortbildung durch das PPB hat jedoch nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der Verwaltungskapazitäten beigetragen²⁴.

26

Das PPB verfügte bereits über ein elektronisches System für die Auftragsvergabe, das 2008 eingerichtet wurde. Mit Blick auf eine Verbesserung der gesamten Effizienz des öffentlichen Auftragswesens umfasste Projekt 1 eine Überprüfung des Systems, jedoch keine Bereitstellung von Unterstützung für seine Verbesserung.

27

Kommission und andere Interessenträger haben wiederholt auf Mängel bei der Korruptionsbekämpfung hingewiesen, die vorrangig angegangen werden sollten²⁵. Die nationalen Behörden haben politische Zusagen gemacht, die Korruption zu bekämpfen, etwa im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA). Im Arbeitsprogramm der Regierung für den Zeitraum 2011-2015 verpflichtete sich das Land zu einem „kompromisslosen Kampf gegen Korruption“. Dies führte zu der Annahme staatlicher Programme und dazugehöriger Aktionspläne, die jedoch nicht wirksam in die Tat umgesetzt wurden oder zu keinen konkreten Ergebnissen geführt haben. Die Kommission hat mehrere Methoden zur Korruptionsbekämpfung angewendet. Da jedoch keine förmlichen Beitrittsverhandlungen mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geführt werden, kann die Kommission den umfassenderen Ansatz nicht anwenden, der normalerweise für Bewerberländer in ihren jeweiligen Verhandlungsrahmen festgelegt ist²⁶. Daher war während des geprüften Zeitraums die Herangehensweise der Kommission im Hinblick auf die Förderung des Kapazitätsaufbaus in diesem Schlüsselbereich nicht ausreichend klar.

28

Die Kommission hat IPA-I-Projekte eingesetzt, um einige einzelne Bereiche auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus zu fördern. Der Hof prüfte zwei Projekte im Bereich Reform der öffentlichen Verwaltung, die auf den Kapazitätsaufbau ausgerichtet waren und zum Zeitpunkt der Prüfung bereits umgesetzt waren oder sich in der Umsetzung befanden (siehe **Anhang II**). Projekt Nr. 5 war auf die Unterstützung der Arbeit der Staatlichen Kommission für Korruptionsverhütung (SCPC) ausgerichtet, die das wichtigste zuständige Gremium auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung ist. Im Rahmen des Projekts wurde jedoch nicht die Tatsache angegangen, dass die SCPC aufgrund eines unzureichenden Engagements der nationalen Behörden auf diesem Gebiet nicht in der Lage war, ihr Mandat wirksam wahrzunehmen. Es fehlte ihr an Unabhängigkeit, da etwa der Ernennung und Abberufung ihres Führungstabs keine klaren Kriterien zugrunde gelegt wurden²⁷. Laut dem Fortschrittsbericht 2011 der Kommission ist sie auch nicht mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet, da sie nur über halb so viele Mitarbeiter verfügt, wie eigentlich für eine wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt würden²⁸.

- 24 OECD (2013) *Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013* (Prioritätenbericht 2013 für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), *SIGMA Country Assessment Reports, 2013/09*, OECD Publishing, S. 13.
- 25 Siehe zum Beispiel L. Grozdanovska Dimishkovska, *Nations in Transition* (Nationen im Übergang), S. 424-425, und *Macedonia 2013 Human Rights Report* (Bericht zu den Menschenrechten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2013) des US-Außenministeriums, S. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).
- 26 Insbesondere durch Screening-Berichte und dazugehörige Aktionspläne sowie durch Benchmarks für die Eröffnung und den Abschluss der Verhandlungskapitel.
- 27 Siehe den EU-finanzierten Bericht *Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo* (Einrichtung einer vergleichenden, auf Indikatoren basierenden Überwachung der Fortschritte auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung in EU-Bewerberländern und in Kosovo), S. 35. Im Fortschrittsbericht 2011 der Kommission heißt es, dass Fragen zu den Kriterien aufgeworfen worden seien, die das Parlament bei der Auswahl der sieben neuen Mitglieder der SCPC herangezogen habe. Und im Fortschrittsbericht 2013 der Kommission heißt es, die Abberufung des ehemaligen Vorsitzenden der SCPC ohne klare Rechtsgrundlage habe Anlass zu Bedenken gegeben.
- 28 Siehe auch die *Thematic evaluation on IPA support to the fight against corruption* (Thematische Bewertung der IPA-Unterstützung im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung) 2014/348-486/2 *Efficient Prevention and Fight against Corruption* (Wirksame Korruptionsprävention und -bekämpfung), S. 125, wo es heißt, dass die Wirksamkeit davon abhängt, dass die Regierung Faktoren wie die fehlende Unabhängigkeit und die Mittelbeschränkungen der SCPC sowie die allgemein fehlenden Verwaltungskapazitäten der Projektbegünstigten behebe.

Bemerkungen

29

In Anbetracht einer fehlenden effektiven Regierungsstrategie zur Korruptionsbekämpfung unterstützte die Kommission Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) bei der Wahrnehmung ihrer Rolle, die Öffentlichkeit auf einen mutmaßlichen Fall von Korruption aufmerksam zu machen. Projekt Nr. 6 lieferte Unterstützung bei der Entwicklung und Verbreitung bewährter Verfahren unter CSO, die diese Rolle wahrnahmen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Herangehensweise der Kommission in diesem Schlüsselbereich dahin gehend verbessert werden könnte, den möglichen Beitrag der CSO, die auf eine Erhöhung der Transparenz und des Wissenstransfers hinarbeiten, zu stärken.

30

Die Kommission unterstützte die nationalen Behörden mithilfe der Heranführungshilfe bei der Verabschiedung von soliden Rechtsvorschriften zur internen Kontrolle. In der Anfangszeit des IPA I wurde das Gesetz über eine staatliche interne Finanzkontrolle (PIFC) als gute Basis für die Reform des Finanzmanagements und der Kontrollstrukturen und der internen Prüfung bewertet²⁹. Während des geprüften Zeitraums konzentrierten sich die IPA-Projekte auf die Finanzmanagement- und Kontrollkapazitäten in den für die dezentrale Verwaltung der IPA-Mittel errichteten operativen Strukturen, jedoch nicht in der restlichen öffentlichen Verwaltung.

31

Die nationalen Behörden erzielten ihrerseits nur geringe Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf diesem Gebiet und setzten das PIFC-Gesetz nicht vollständig um. In ihrem Fortschrittsbericht 2015 wies die Kommission beispielsweise ebenfalls darauf hin, dass die meisten internen Rechnungsprüfungsstellen über keine ausreichende Zahl an Prüfern verfügen und sie ihre Prüfungen auf der Basis von strategischen und Jahresplänen durchführen, die nicht auf operationellen und systematischen Risiken basieren. Darüber hinaus konzentriert sich die interne Prüfung hauptsächlich auf die Einhaltung von Vorschriften und umfasst keine Analysen der Systemmängel oder eine Kontrolle der Kostenwirksamkeit, und auch die Qualitätssicherung muss besser umgesetzt werden.

32

Die unzureichende Kapazität der internen Rechnungsprüfungsstellen hat die interne Kontrolle geschwächt und dazu geführt, dass die Manager den Ergebnissen der internen Prüfer weniger Aufmerksamkeit schenken. Neben der Kommission haben auch andere Geber die Stärkung der Kompetenzen der internen Prüfer während des geprüften Zeitraums gefördert. So hat etwa die *United States Agency for International Development* (Behörde der Vereinigten Staaten für die Entwicklungszusammenarbeit) am Exzellenzzentrum des *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) in Slowenien Schulungen für interne Prüfer finanziert. Allerdings sind die Kapazitäten der internen Prüfung und der internen Kontrolle generell weiterhin schwach.

²⁹ SEC (2008) 2695 final, Fortschrittsbericht 2008, S. 59.

33

Der Erzielung einer strengen internen Kontrolle wurde im Rahmen des IPA II zunehmend Bedeutung geschenkt, da die Kommission mit dem Land zusammenarbeitet, um für 2016 ein Programm der sektorspezifischen Budgethilfe für das öffentliche Finanzmanagement vorzubereiten.

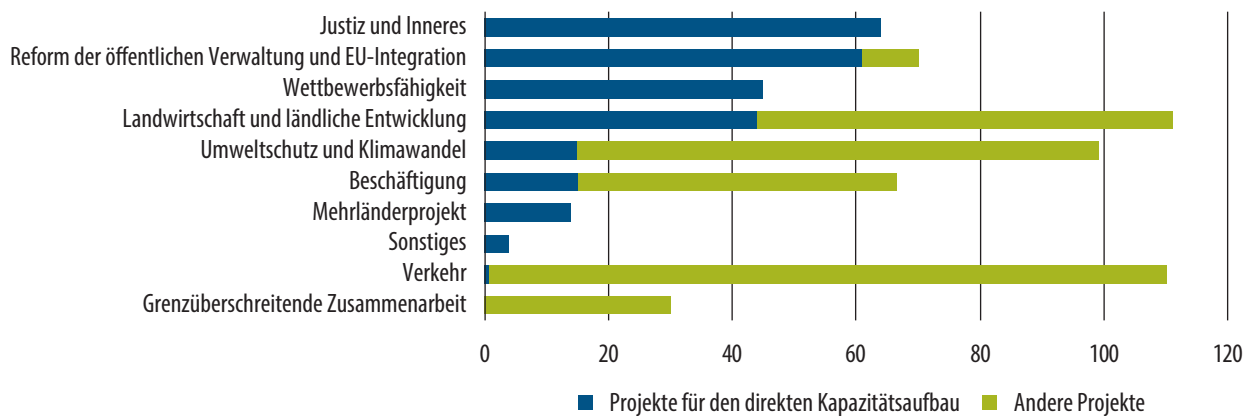
Verkehr und Umweltschutz

34

Das Hauptziel der Mittelzuweisungen für die Bereiche Verkehr und Umweltschutz im Rahmen des IPA (18 % und 16 % der jeweiligen Mittelzuweisungen 2007-2013 – siehe **Tabelle 2**) bestand in der Verbesserung der regionalen Infrastruktur. Ein Teil dieser Mittel wurde für die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zur Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit dem Besitzstand der EU zweckgebunden. Der Anteil der Mittel, die für den Kapazitätsaufbau im Bereich Verkehr (1 %) verwendet wurden, war weit geringer als im Bereich Umweltschutz (15 %), trotz der Tatsache, dass beide Bereiche ganz ähnliche Schwachstellen in Bezug auf ihre Kapazitäten aufwiesen (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1

IPA-Mittelzuweisungen nach Bereich (2007-2013) (in Millionen Euro)



Quelle: Europäische Kommission.

35

Auch wenn es keine spezifische IPA-Mittelzuweisung für den Kapazitätsaufbau der operativen Struktur für eine dezentrale Verwaltung gab³⁰, umfassten die IPA-Mittelzuweisungen sowohl für die Bereiche Verkehr und Umweltschutz „Learning by Doing“ als Nebenziel. Diese Form der Unterstützung wurde eindeutig jedoch nur im Rahmen weniger Maßnahmen der geprüften Projekte Nr. 12 bis Nr. 17 (siehe **Anhang II**) geleistet. So hat etwa die Tatsache, dass das für die Berater im Rahmen von Projekt Nr. 15 bereitgestellte Büro an einem anderen Ort als das Büro der nationalen Mitarbeiter war, nicht den Wissenstransfer begünstigt. Projekt Nr. 17 hingegen bot ein Beispiel für einen erfolgreichen Wissenstransfer, da die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung die im Rahmen der technischen Unterstützung durch JASPERS erhaltene Beratung bei der Erstellung der Vorgaben für das Projekt sinnvoll nutzen konnten³¹.

36

Im Rahmen des IPA II hat die Kommission die Gesamtmittelzuweisung für das Land um 4 Millionen Euro reduziert, da die nationalen Behörden eine Förderung für die technische Unterstützung und den Kapazitätsaufbau im Bereich Verkehr ablehnten. Während diese Mittel für das Land verloren sind, können die Mittel innerhalb des bestehenden Programms umgeschichtet werden, wenn sich das Land für die Deckung des Bedarfs auf dem Gebiet des administrativen Kapazitätsaufbaus einsetzt und horizontale Reformen durchführt.

Die meisten geplanten Outputs wurden erreicht, wurden jedoch nicht immer ausgeschöpft

37

Vor Leistung der Abschlusszahlungen für abgeschlossene IPA-Projekte erhält die Kommission vom jeweiligen Antragsteller einen Abschlussbericht. Bei den elf abgeschlossenen Projekten aus der geprüften Stichprobe hat die Prüfung des Hofes ergeben, dass alle oder die meisten der geplanten Outputs erreicht wurden. Bei zwölf der geprüften Projekte wurden einige der Outputs jedoch nur teilweise oder gar nicht genutzt. In **Kasten 1** sind Beispiele für Projekt-Outputs aufgeführt, die von den nationalen Behörden nicht genutzt wurden.

30 Die operative Struktur umfasst die Vergabebehörde und die Fachministerien.

31 JASPERS ist eine Partnerschaft der technischen Unterstützung zwischen der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, der EIB und der EBWE, die unabhängige Beratung zur Unterstützung von Empfängerländern bei der Vorbereitung von qualitativ hochwertigen Großprojekten leistet.

Kasten 1

Outputs, die von den nationalen Behörden nicht genutzt wurden

Im Rahmen der Projekte Nr. 8 und Nr. 9 wurde ReSPA finanziert, eine 2006 in Montenegro mit dem Ziel gegründete Schule, den Kapazitätsaufbau der Länder des westlichen Balkans zu unterstützen. Die Kommission zahlt jedes Jahr 1,2 Millionen Euro, um ReSPA-Aktivitäten zu finanzieren. Jedes der teilnehmenden Länder, zu denen auch die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien gehört, trägt jährlich 150 000 Euro zu den laufenden Kosten der Schule bei. Obwohl ein nationaler Vertreter im Verwaltungsrat der ReSPA vertreten ist, stellte der Hof fest, dass das Land die Fortbildungskurse, die vergleichenden Bewertungen und das Networking im Rahmen der Schule nur wenig in Anspruch nimmt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Angebot der Schule für die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung des Landes nicht als relevant angesehen oder von diesen nicht geschätzt wurde.

Das Projekt Nr. 12 zielte auf die Stärkung der Verwaltungs- und operativen Kapazitäten der staatlichen Straßenverkehrsbehörde bei der Durchsetzung der Straßenverkehrsgesetze ab. Das Projekt wurde im Juli 2014 abgeschlossen, jedoch hatte die Behörde zum Zeitpunkt der Prüfung, also neun Monate später, noch nicht einmal die Hälfte der Projekt-Outputs ausgeschöpft, wie etwa den strategischen Entwicklungsplan, den Aktionsplan oder die Vorgaben für die Durchführung von Ausschreibungsverfahren.

Im Rahmen des Projekts Nr. 15 wurden zwei regionale Abfallbewirtschaftungseinrichtungen und ein öffentliches Informationssystem zur Abfallwirtschaft errichtet. Obwohl das Projekt im Juni 2012 zum Abschluss kam, wurde das Managementinformationssystem zum Zeitpunkt der Prüfung nicht genutzt.

38

In einigen Fällen wurden die Outputs nicht genutzt, weil zusätzliche Investitionen erforderlich waren (siehe **Kasten 2**).

Kasten 2

Weitere Investitionen notwendig, um Outputs nutzen zu können

Das Projekt Nr. 7 war auf die Verbesserung des nationalen Systems für die Koordinierung der Fortbildungsmaßnahmen und die Umsetzung des Regelungsrahmens auf dem Gebiet des Managements der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet. Ein wichtiger Output dieses Projekts bestand darin, funktionale Analysen durchzuführen, um etwaige Mängel auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten zu ermitteln. Diese Maßnahme kann potenziell wertvolle Informationen als Basis für eine Strategie für den Kapazitätsaufbau liefern. Das Projekt war jedoch nur ein Pilotprojekt, und auch wenn es eine Orientierungshilfe für die Fortsetzung der Analysen geliefert hat, besteht die Gefahr, dass das Land ohne weitere finanzielle Unterstützung die Arbeit nicht abschließt und auch nicht nutzt, um Mängel auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten zu beheben.

Im Rahmen von Projekt Nr. 7 wurden außerdem E-Learning-Tools als flexible Methode zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten entwickelt. Um sein volles Potenzial erzielen zu können, muss dieser Output in größerem Umfang verfügbar und in eine allgemeine Fortbildungsstrategie integriert sein.

Im Rahmen von Projekt Nr. 11 wurde technische Hilfe für die Stärkung der Kapazitäten der operativen Strukturen bereitgestellt, die für die dezentrale Verwaltung der IPA-Mittel errichtet wurden. Die geleisteten Outputs waren qualifizierte Ausbilder, Lehrpläne und Module für Schulungen, Schulungspakete sowie ein Toolkit und eine Ressourcensammlung, die für die Stärkung der Kapazitäten auf dem Gebiet der Überwachung und Bewertung entwickelt worden sind. Nach Abschluss des Projekts haben die nationalen Behörden die qualifizierten Ausbilder eingesetzt, allerdings nur zeitlich befristet. Der weitere Einsatz dieser Ausbilder hätte zusätzliche Investitionen in nationale Mitarbeiter und weitere Ressourcen vorausgesetzt. Die nationalen Behörden nutzten die Überwachungs- und Bewertungstools nicht, da es mit Kosten verbunden gewesen wäre, diese Tools zu aktualisieren und online zu stellen.

Die Auswirkungen der Projekte waren oft begrenzt und nicht immer nachhaltig

39

Elf der geprüften Projekte erzielten begrenzte Auswirkungen, die oft nicht nachhaltig waren. Einige dieser Projekte umfassten keine Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Nachhaltigkeit. In anderen Fällen setzten sich die nationalen Behörden nicht für die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Auswirkungen ein (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiele für begrenzte und nicht nachhaltige Auswirkungen

Im Rahmen von Projekt Nr. 5 wurde die Staatliche Kommission für Korruptionsverhütung (SCPC) bei der Ausarbeitung von Dokumenten zur Förderung einer Strategie für die Korruptionsverhütung unterstützt. Dies hatte kaum Auswirkungen auf die Korruptionsbekämpfung im Land, da nicht Teil einer umfassenderen nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung und da die SCPC nicht über die Handlungsautonomie und die nötigen Ressourcen verfügte, um die Umsetzung ihrer eigenen Strategie in allen betroffenen Institutionen wirksam zu überwachen. Die potenziellen Auswirkungen des Projekts wurden noch mehr geschwächt, da es drei Jahre dauerte, bis die Kommission sich zu einem Folgeprojekt entschloss.

Das Projekt Nr. 6 war auf die Kapazitäten von CSO zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ausgerichtet. Die Entwicklung von bewährten Verfahren und das Networking verliefen positiv. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass das Projekt nach dem Auslaufen der EU-Finanzierung nachhaltig sein wird. Dies rührt daher, dass es der einzigen Institution, die ein Interesse zur Bereitstellung einer andauernden Unterstützung auf diesem Gebiet zum Ausdruck gebracht hat, sowohl an den notwendigen Befugnissen als auch Kapazitäten zur Fortsetzung der Arbeit fehlt.



IPA-Fortbildungs- und Unterstützungseinrichtung, Skopje (Projekt Nr. 10)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Im Rahmen von Projekt Nr. 10 wurde die Schaffung einer zentralen IPA-Fortbildungs- und Unterstützungseinrichtung (*IPA Training and Support Facility*, ITSF) gefördert. Die ITSF hatte relativ geringe Auswirkungen auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Ein Grund dafür ist, dass wenige der im Rahmen des Projekts ausgebildeten Ausbilder tatsächlich auch Schulungen leisteten, wie dies ursprünglich beabsichtigt war. Dies war zum einen darauf zurückzuführen, dass sie nicht von ihrer Arbeit freigestellt wurden, zum anderen hatten sie nicht die Motivation, diese zusätzliche und als undankbar angesehene Aufgabe zu übernehmen. Nach Auslaufen der ursprünglichen Verträge mit den Ausbildern haben die nationalen Behörden keine neuen Vereinbarungen gefördert, um neue Ausbilder für die ITSF zu gewinnen. Weder die nationalen Behörden noch die Kommission haben finanzielle Unterstützung geleistet, um dem Mangel an Ausbildern zu begegnen. Ein weiterer Grund bestand in der Tatsache, dass die nationalen Behörden die IPA-Fortbildung im Rahmen des ITSF nicht formal zentralisiert haben, weshalb ein Großteil der Schulungen weiterhin in den einzelnen Fachministerien stattfindet (siehe Foto).

Im Rahmen von Projekt Nr. 16 wurden Mitarbeiter geschult, die für die Messung der Luftqualität zuständig waren. Das Haupthindernis für ein voll funktionsfähiges System zur Überwachung der Luftqualität, nämlich das Fehlen einer ausreichenden funktionierenden Ausstattung, wurde jedoch nicht beseitigt. Darüber hinaus wurde das im Rahmen des Projekts unterstützte Kalibrierlabor weder akkreditiert noch personell ausgestattet.

Mithilfe von Projekt Nr. 17 wurde die Grundlage für die Durchsetzung des Verursacherprinzips geschaffen, und es wurden die Kapazitäten gestärkt, um dies zu tun, doch steht die entsprechende Umsetzung durch die nationalen Behörden noch aus. Im Rahmen desselben Projekts wurden Vorbereitungen für die Einführung von Tarifen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Abfallbehandlungsanlagen vorbereitet, jedoch hat das Land immer noch keine Regulierungsbehörde geschaffen, um diese Tarife durchzusetzen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte das Projekt noch zu keinen nachhaltigen Auswirkungen geführt.

40

Aufgrund von Hindernissen, die in der unflexiblen Struktur und Organisation der öffentlichen Verwaltung begründet waren, erzielten viele der geprüften Projekte keine Auswirkungen. So stellte etwa der Hof in Bezug auf einige Projekte unter Beteiligung von öffentlichen Auftraggebern fest, dass es zwischen den Ministerien nicht genug Flexibilität gab, um einen Austausch von Mitarbeitern und Erfahrungen zu ermöglichen. Darüber hinaus wurden Verwaltungsmitarbeiter, die im Rahmen von drei der geprüften Projekte darin ausgebildet wurden, andere Mitarbeiter zu schulen, oft nicht freigestellt, um Schulungen zu leiten, und die Ausbildungstätigkeit wurde in keiner Weise vergütet. Bei mehr als der Hälfte der geprüften Projekte hat der Hof festgestellt, dass die ausgebildeten Mitarbeiter nicht immer ermutigt wurden oder es ihnen nicht erlaubt wurde, die gewonnenen Kompetenzen anzuwenden, sowie dass zu häufige Versetzungen und eine hohe Personalfluktuaton zu einem Mangel an qualifizierten Mitarbeiter führten.

Hindernisse für Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten

41

Die Kommission verfügte über keine Gesamtstrategie für die Förderung der Stärkung der Verwaltungskapazitäten in dem Land, und die geprüften Projekte fügten sich nicht immer in einen abgestimmten, kohärenten und koordinierten Ansatz ein. Einige Projekte knüpften nicht an zuvor geleistete Unterstützung im selben Bereich an und wurden nicht in Form von ergänzender Unterstützung angemessen weiterverfolgt. Oft lag dies in der Tatsache begründet, dass die Kommission Entscheidungen in Bezug auf die begrenzten, für eine große Bandbreite an EU-Strategien in dem Land zur Verfügung stehenden Ressourcen treffen musste. Darüber hinaus waren einzelne Projekte oft sehr ehrgeizig und auf zahlreiche Ziele ausgerichtet.

42

Die Umsetzung der Ziele der IPA-Unterstützung wurde außerdem durch die Tatsache behindert, dass die Unterstützung nicht maßgeschneidert, flexibel und zielgerichtet genug war. So waren etwa die Auswirkungen der geprüften Projekte oft dadurch beeinträchtigt, dass der Zeitraum zwischen der Feststellung des Unterstützungsbedarfs und der Erzielung von Projektergebnissen vier Jahre oder mehr betrug. In einigen Fällen hatte sich der Bedarf verändert, bevor Ergebnisse erzielt werden konnten. Das war teilweise auf den langwierigen Prozess der Mobilisierung von IPA-Mitteln zurückzuführen. Ein anderer Grund war die Tatsache, dass Projekte zum Zeitpunkt ihrer Auswahl nicht ausreichend ausgereift waren, was einer effizienten Umsetzung abträglich war.

43

Im Rahmen des IPA I verfügte die Kommission über keine Mittel, die sie hätte rasch mobilisieren können, um Probleme zeitnah anzugehen. Ein Beispiel dafür, wie Mittel auf diese Weise eingesetzt werden können, ergab sich während der jüngsten politischen Krise. Die Kommission hat erfolgreich kurzfristig und unter außergewöhnlichen Umständen Mittel eingesetzt, um eine flexible, zielgerichtete und zeitnahe Unterstützung durch Fachleute bereitzustellen, um dringende und sensible politische Prioritäten zu unterstützen.

44

Die weiterhin bestehenden Hindernisse für die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in dem Land hatten zur Folge, dass die Ziele im Rahmen der Heranführungshilfe nicht immer umgesetzt wurden. Ein großes Problem waren der mangelnde politische Wille auf höchster Ebene sowie das fehlende Engagement der nationalen Behörden zur Unterstützung von IPA-Projekten. So besteht etwa auf politischer Ebene weiterhin Widerstand gegen die Entwicklung hin zu einer öffentlichen Verwaltung, die unabhängig, stark und repräsentativ ist (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4**Widerstand gegen die Entwicklung einer öffentlichen Verwaltung, die unabhängig, stark und repräsentativ ist**

Mit Unterstützung der Kommission schuf das Land im Februar 2015 einen neuen Rechtsrahmen für einen professionellen öffentlichen Dienst, durch den in erster Linie sichergestellt werden sollte, dass die Einstellung von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst auf Leistungen und Gleichbehandlung basiert. Die Rechtsvorschriften weisen zwar einige Lücken auf, stellen jedoch einen großen Schritt hin zur Entwicklung eines starken, unabhängigen und professionellen öffentlichen Dienstes dar. Zwei Tage vor Inkrafttreten des Gesetzes verabschiedete das Parlament ein neues Gesetz über die Umwandlung von befristeten in unbefristete Verträge. Mit diesem Gesetz wird das Prinzip der leistungsorientierten Einstellung umgangen, und Tausende von Mitarbeitern mit befristeten Verträgen konnten zu Beamten oder Angestellten im öffentlichen Dienst mit Festanstellung werden, ohne ein allgemeines Auswahlverfahren durchlaufen zu haben.

Im Rahmen des Projekts Nr. 7 wurden 600 Verwaltungsbeamte geschult, die zu den 2 400 Mitarbeitern gehörten, die nach dem Rahmenabkommen von Ohrid³² betreffend die gleichberechtigte Vertretung als Angehörige einer Minderheit³³ eingestellt worden waren. Obwohl sie eine Vergütung erhielten, gingen die betreffenden Personen keiner aktiven Beschäftigung nach. Das Ziel dieser Schulung war die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass den Teilnehmern Stellen angeboten würden. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde die Mehrheit der im Rahmen des Projekts geschulten Mitarbeiter weiterhin bezahlt, ging aber keiner aktiven Beschäftigung nach. Das Ziel einer gleichberechtigten Vertretung in der öffentlichen Verwaltung wurde nicht erreicht.

32 Das Rahmenabkommen von Ohrid war eine Friedensvereinbarung, die am 13. August 2001 von der Regierung und Vertretern der ethnischen albanischen Gemeinschaft unterzeichnet wurde. Mit dem Abkommen wurde der bewaffnete Konflikt zwischen der albanischen Nationalen Befreiungsarmee und den nationalen Sicherheitskräften beendet und der Weg für die Stärkung der Rechte der ethnischen Albaner geebnet.

33 Ethnische Albaner, Serben, Türken, Roma usw.

Teil II – Die Nutzung der dezentralen Verwaltung zum Kapazitätsaufbau

45

Der Hof untersuchte die Einführung der dezentralen Verwaltung im Rahmen des IPA I und die Frage, wie die Kommission die Probleme gelöst hat, die aufgrund dieser Methode der Mittelverwaltung entstanden sind. Darüber hinaus prüfte der Hof, ob der Einsatz der dezentralen Verwaltung durch die Kommission zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten beigetragen hat.

Das Land war nicht bereit für den Umfang und die Komplexität der IPA-Mittel, deren Verwaltung dezentralisiert wurde

46

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien bat die Kommission 2008, die Verwaltung der IPA-Mittel zu dezentralisieren und sie den nationalen Behörden zu übertragen³⁴. Im Jahr 2010 war das Land bereits verantwortlich für die Vergabe und Umsetzung von 470 Millionen Euro (76 %) des gesamten IPA-I-Finanzrahmens, was entweder Ex-ante- oder Ex-post-Kontrollen der Kommission unterlag. Die nationalen Behörden mussten operative Strukturen zur Verwaltung der dezentralen IPA-Mittel errichten.

47

Der Prozess der Dezentralisierung wurde in Übereinstimmung mit den rechtlichen Erfordernissen durchgeführt. Die Kommission war jedoch nicht verpflichtet zu beurteilen, ob die nationalen Behörden in der Lage waren, den entsprechenden Umfang und die Komplexität an IPA-Mitteln zu verwalten, die dezentralisiert werden sollten. Damit eine dezentrale Verwaltung wirksam funktionieren kann, sind operative Strukturen mit einer ausreichenden Kapazität erforderlich.

48

Bereits kurz nach Beginn der Dezentralisierung waren die nationalen Behörden nicht mehr in der Lage, der Kommission rechtzeitig Ausschreibungsunterlagen für eine Ex-ante-Kontrolle vorzulegen. Oft lag dies daran, dass sie Dokumente übermittelten, die von unzureichender Qualität waren und deshalb zurückgeschickt werden mussten. Das war bei einem Drittel der 2014 übermittelten Dokumente der Fall. Die Geschwindigkeit der Auftragsvergabe ging zurück. Ende 2014 hatten die Verzögerungen zu einer Aufhebung der Mittelbindung³⁵ für 70 Millionen Euro (11 % der IPA-Mittel, die dem Land zugewiesen worden sind) im Rahmen des IPA I geführt sowie dazu, dass 244 Millionen Euro nicht gebunden waren (ungefähr 40 % der Gesamtmittel). In vielen Fällen führte die Aufhebung der Mittelbindung zum Verlust von Projekten, mit denen entscheidende Reformen gefördert werden sollten. So waren etwa für 2010 33 Millionen Euro zugewiesen, jedoch bedeutete die Streichung von zwölf der 31 Projekte, für die Mittel beantragt worden waren, dass 10 Millionen Euro (33 %) effektiv für die Finanzierung der Reform in dem Land verloren waren.

34 Siehe Artikeln 11 und 14 der Verordnung (EG) Nr. 718/2007 genannt.

35 Die Kommission hebt die Mittelbindung für ein Projekt auf, wenn die entsprechenden Mittel nicht bis zum Ablauf einer festgelegten Frist verwendet werden. Für das betreffende Projekt sind diese Mittel verloren.

49

Die Kommission führte die Verzögerungen auf den stark zentralisierten Entscheidungsfindungsprozess zurück, der zeitnahe Entscheidungen verhindert, sowie auf mangelnde materielle und personelle Ressourcen und das Fehlen ausreichend qualifizierter Mitarbeiter, auf die Vorwürfe des Eingreifens der Politik in die Auftragsvergabe und eine unzulängliche interinstitutionelle Zusammenarbeit. Mängel dieser Art waren bereits vor der Dezentralisierung der Verwaltung von der Kommission in der restlichen öffentlichen Verwaltung aufgezeigt worden. Hätte die Kommission den in der öffentlichen Verwaltung ermittelten Mängeln größere Aufmerksamkeit geschenkt, wäre sie möglicherweise zu dem Schluss gekommen, die Entscheidung über die Dezentralisierung der Verwaltung aufzuschieben oder einen kleineren Anteil der IPA-Mittel im Rahmen der geltenden Verordnungen zu dezentralisieren.

Die Kommission hat Maßnahmen eingeleitet, jedoch sind weitere Aufhebungen von Mittelbindungen wahrscheinlich

50

Aufgrund früherer Erfahrungen mit anderen Erweiterungsländern ging die Kommission davon aus, die ersten Jahre der dezentralen Verwaltung seien eine Zeit des Lernens und des Wissenstransfers. Sie arbeitete mit dem Land zusammen, um die Ursachen für die Verzögerungen bei der Auftragsvergabe und der Verwendung von IPA-Mitteln zu beheben. Für die Jahre 2015, 2016 und 2017 werden jedoch weitere Aufhebungen von Mittelbindungen für IPA-I-Mittel in großem Umfang erwartet.

51

Im Jahr 2015 leitete die Kommission Maßnahmen ein, um die Situation für IPA-I-Mittel zu verbessern, etwa durch Rückübertragung der Verwaltung auf die zentrale Ebene bei einigen IPA-Projekten und Beschleunigung der Auftragsgabeverfahren durch Verringerung der Anzahl von Ex-ante-Kontrollen. Für das IPA II schätzt die Kommission derzeit das optimale Niveau der Dezentralisierung ein und plant eine gezieltere Auswahl der Art der Projekte für eine dezentrale Verwaltung durch die nationalen Behörden.

Die Dezentralisierung der Verwaltung hätte in stärkerem Maße als Instrument für den Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden können

52

Das Hauptziel der Dezentralisierung der Verwaltung im Jahr 2010 war die Vorbereitung des Landes auf eine künftige Verwaltung der Struktur- und Landwirtschaftsfonds der EU. Der Fokus lag daher auf der Schaffung von Strukturen für eine funktionierende dezentrale Verwaltung und der Stärkung der Kapazitäten der Verwaltungsmitarbeiter zur Nutzung dieser Strukturen.

53

Die Dezentralisierung der Verwaltung erforderte die Investition bedeutender Mittel seitens des Landes sowie der Kommission. So stellte das Land 436 Verwaltungsmitarbeiter für die Arbeit in den operativen Strukturen ab, zu Lohnkosten von jährlich 4,7 Millionen Euro (Zahlen von 2014). Sowohl die Kommission als auch das Land führten mit Blick auf die Schaffung operativer Strukturen sowie die Programmierung, Vergabe und Umsetzung von IPA-Projekten Schulungen durch.

54

Die dezentrale Verwaltung hat zu einer Stärkung der Kapazität in den operativen Strukturen geführt. Die interne Kontrolle wurde verstärkt, und operative Entscheidungen werden meist auf der richtigen Ebene getroffen, mit weniger Eingriffen durch die Politik als in anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung. Rigorose Ex-ante-Kontrollen durch die EU-Delegation haben weitere Möglichkeiten für „Learning by Doing“ geschaffen³⁶. Die operativen Strukturen sind zu „Exzellenzzentren“ im Hinblick auf die Verwaltungskapazitäten geworden.

55

Auch wenn die Stärkung der Verwaltungskapazität kein Ziel der Dezentralisierung der Verwaltung war, hätte die Kommission die gewonnenen Erfahrungen stärker nutzen können, um die nationalen Behörden dazu anzuregen, ihr Wissen an die restliche öffentliche Verwaltung weiterzugeben, zum Beispiel durch „Learning by Doing“. Die operativen Strukturen für die dezentrale Verwaltung wurden als Organisationen parallel zu oder sogar getrennt von der restlichen öffentlichen Verwaltung angesehen. So fanden diese etwa keinen Eingang in die Strategie zur Reform der öffentlichen Verwaltung 2010-2015 des Landes. Bei der Untersuchung der Stichprobe der geprüften Projekte stellte der Hof fest, dass ein Transfer des gesammelten Wissens- und Erfahrungsschatzes aus den operativen Strukturen an die restliche öffentliche Verwaltung nur in geringem Umfang stattgefunden hat. Damit konnte die auf dem Gebiet der Dezentralisierung der Verwaltung gewonnene Erfahrung nicht signifikant zu einer allgemeinen Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in dem Land beitragen.

³⁶ Ex-ante-Kontrollen sind in dieser Phase ein notwendiger Bestandteil der dezentralen Verwaltung, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

Teil III – Der Beitrag des politischen Dialogs zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten

56

Der Hof prüfte, wie die wichtigsten, im Rahmen des SAA für den politischen Dialog zwischen der Kommission und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geschaffenen Strukturen eingesetzt wurden, um zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten beizutragen. Der Hof prüfte außerdem den Beitrag, den der politische Dialog außerhalb dieser formalen Strukturen und über alternative Strukturen geleistet hat, die während des geprüften Zeitraums zum Ausgleich eines fehlenden Rahmens für den Dialog errichtet wurden, der durch Beitrittsverhandlungen geschaffen worden wäre.

Obwohl er gut organisiert war, trug der politische Dialog nicht signifikant zu einer allgemeinen Stärkung der Verwaltungskapazitäten bei

57

Die wichtigsten Strukturen für den politischen Dialog wurden im Rahmen des SAA errichtet. Dazu gehören der Stabilitäts- und Assoziationsrat, der Stabilitäts- und Assoziationsausschuss, sieben Stabilitäts- und Assoziationsunterausschüsse und die Sondergruppe zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Kommission und das Land kommen regelmäßig in diesen Foren zusammen, um Reformen voranzutreiben und das Problem der unzureichenden Kapazitäten des Landes zu beheben.

58

Auf höchster Ebene findet ein Dialog im Stabilitäts- und Assoziationsrat statt³⁷, um die Fortschritte sowohl zur Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien für den Beitritt (Kopenhagener Kriterien) als auch auf dem Gebiet der finanziellen Zusammenarbeit zu bewerten. Während des geprüften Zeitraums konzentrierten sich die Gespräche oft auf die Notwendigkeit der Beseitigung weiterhin bestehender Hindernisse für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Einige der wichtigsten Themen, die angesprochen wurden, waren

- a) die Notwendigkeit der Verbesserung der Strategien sowie eine bessere Durchsetzung dieser Strategien zur Erzielung konkreterer Ergebnisse auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung;
- b) die Notwendigkeit der Achtung und des Aufbaus der Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie
- c) die Notwendigkeit der Anwendung der Grundsätze der Transparenz, der leistungsorientierten Einstellung und der ausgewogenen Vertretung auf allen Ebenen im Land.

37 An den Treffen nehmen die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/ Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (oder ihr Vertreter), der Kommissar für die Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen sowie Minister oder Staatssekretäre aus dem Land teil.

59

Die Vertreter der Kommission und des Landes sprachen während der jährlichen Treffen der Stabilitäts- und Assoziationsunterausschüsse und der Sondergruppe zur Reform der öffentlichen Verwaltung auch über Schwachstellen auf dem Gebiet der Verwaltungskapazitäten. Obwohl die Gespräche in allen SAA-Strukturen für politischen Dialog während des geprüften Zeitraums intensiviert wurden, blieben die Fragestellungen die gleichen.

60

Während die im Rahmen des SAA für den politischen Dialog errichteten Strukturen für den Beitrittsprozess, solange er planmäßig lief, gut geeignet waren, trugen sie während des geprüften Zeitraums nicht erfolgreich zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten bei. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass es den nationalen Behörden an politischem Willen fehlte, Fortschritte zu erzielen. Ein weiterer Grund bestand darin, dass die mangelnden Fortschritte im Beitrittsprozess die Einflussmöglichkeiten der Kommission eingeschränkt haben, um das Land zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten anzuregen. So umfasst der durch die Beitrittsverhandlungen geschaffene Rahmen normalerweise eine Überprüfung für jedes Politikfeld (zukünftiges Verhandlungskapitel), um festzustellen, wie gut das Land im jeweiligen Politikfeld vorbereitet ist. Auf der Basis dieser Überprüfung kann die Kommission empfehlen, dass bestimmte Bedingungen („Eröffnungs-, Zwischen- und Schluss-Benchmarks“) zu erfüllen sind, bevor jedes Verhandlungskapitel eröffnet oder geschlossen werden kann. Diese Struktur ist in dem Land derzeit nicht vorhanden.

Andere Dialogmechanismen trugen der Notwendigkeit der Stärkung der Verwaltungskapazitäten Rechnung, führten jedoch zu keinen Fortschritten bei der Beseitigung der zugrunde liegenden Hindernisse

61

Die Kommission hat mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durchgängig in einem bilateralen Dialog zu spezifischen Themen von Interesse für das Land gestanden. Verwaltungsmitarbeiter aus den Ministerien und Kommission tauschen sich häufig über eine große Bandbreite an Themen aus. Dadurch hatte das Land Gelegenheit, EU-Methoden und die EU-Erweiterungspolitik kennenzulernen, und auf einigen sensiblen Gebieten wurden Fortschritte erzielt. So hat die Kommission etwa dem Land dabei geholfen, über Korruptionsfälle Aufzeichnungen zu erstellen und diese zu aktualisieren. Dies hatte sich positiv auf den Umfang der Informationen zu Korruptionsvorwürfen, denen die nationalen Behörden nachgegangen sind, ausgewirkt. Nicht weiterverfolgte Vorwürfe wurden jedoch nicht dokumentiert.

62

Die Herangehensweise der Kommission in Bezug auf die Unterstützung von Erweiterungsmitgliedern änderte sich 2014, als der Dialog im Rahmen der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen zentralisiert wurde. In den meisten Politikfeldern steht das Land nicht mehr im Dialog mit den zuständigen GD der Kommission, sondern mit sektorspezifischen Kompetenzzentren, die im Rahmen der Umstrukturierung der GD Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen im Jahr 2015 geschaffen wurden. Eine weitere Änderung ist, dass die dezentrale Verwaltung in den Bereichen Verkehr und Umweltschutz im Rahmen des IPA II nicht mehr von der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung unterstützt wird³⁸. Die Teile der betroffenen öffentlichen Verwaltung sehen dies mit Sorge, da sie sich nun einer wichtigen Quelle der Unterstützung für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten im Land beraubt fühlen.

63

Angesichts des fehlenden spezifischen Rahmens, den Beitrittsverhandlungen bieten (siehe Ziffer 60), verlor das Land in vielen wichtigen Bereichen seine Reformdynamik. Um dem entgegenzuwirken, hat die Kommission alternative Möglichkeiten geprüft, den politischen Dialog voranzutreiben. Im Jahr 2012 richtete sie den Beitrittsdialog auf hoher Ebene (*High Level Accession Dialogue*, HLAD) ein, um die Zeit bis zur Aufnahme von Verhandlungen zu überbrücken. Der Dialog konzentrierte sich auf Ziele, die zwischen dem für die Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen zuständigen Kommissionsmitglied und dem Ministerpräsidenten vereinbart wurden³⁹. Im Rahmen des HLAD wurden ähnliche Themen wie im Rahmen der SAA-Strukturen abgedeckt, einschließlich der Notwendigkeit der Stärkung der Verwaltungskapazitäten sowie der Beseitigung von Hindernissen für die Umsetzung von Reformen. Der Dialog fand auf hoher politischer Ebene sowie auf fachlicher Ebene statt. Nach Betrugsvorwürfen im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen 2012 boykottierte die größte Oppositionspartei mehr als zwei Jahre lang das Parlament. Als Folge davon wurde der HLAD auf politischer Ebene von 2013 bis September 2015 unterbrochen, obwohl einige Fortschritte in Bezug auf fachliche Fragen gemacht wurden.

64

In Anerkennung der Notwendigkeit, trotz eines fehlenden Rahmens für den Dialog Fortschritte zu erzielen, erklärte die Kommission 2013, dass sie „auf Ersuchen des Europäischen Rates“ bereit wäre, Vorbereitungen für eine „analytische Durchsicht des EU-Besitzstands beginnend mit den Kapiteln Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit – vorzunehmen“⁴⁰. Dem ist der Rat nicht nachgekommen.

38 Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung wird diese Aufgabe wieder wahrnehmen, wenn man der Meinung ist, dass das Land einem Beitritt näher gekommen ist.

39 Zu den Zielbereichen gehören auch die Bereiche, auf die sich die Prüfung erstreckte: Rechtsstaatlichkeit (einschließlich Korruptionsbekämpfung) und Grundrechte, Wahlrechtsreform, interethnische Beziehungen, Reform der öffentlichen Verwaltung (einschließlich Personalmanagement, Verwaltungsverfahren und Dezentralisierung) sowie wirtschaftspolitische Steuerung (einschließlich öffentliches Finanzmanagement).

40 COM(2013) 700 final, „Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2013-2014“.

65

Nach der Veröffentlichung von Abhöraufnahmen offizieller Telefongespräche im Jahr 2015, die auf die Beteiligung von Regierungsmitgliedern an Wahlbetrug und anderen Korruptionsdelikten hindeuteten, warb die Kommission für eine Rückkehr an den Verhandlungstisch, um eine weitere Zuspitzung der Lage zu verhindern. Im Verlauf des Jahres 2015 führte die Kommission, um einen Weg aus der derzeitigen innenpolitischen Krise zu finden, einen intensiven Dialog mit dem Land, der in das unter Vermittlung der EU zustande gekommene Przino-Abkommen zwischen den größten politischen Parteien mündete. Überdies legte die Kommission das Dokument „Dringende Reformprioritäten“ vor, um systemische Probleme (siehe Ziffer 9) in Schlüsselbereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Justiz, Entpolitisierung der öffentlichen Verwaltung und das Recht auf freie Meinungsäußerung anzugehen

66

Durch ihr Engagement während der derzeitigen Krise hat die Kommission die Möglichkeit, die Regierung zur Beseitigung von seit Langem bestehenden Hindernissen für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten in dem Land zu verpflichten.

67

Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass während des geprüften Zeitraums relativ geringe Fortschritte auf dem Gebiet der Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Schlüsselbereichen erzielt wurden. Angesichts des schwierigen Kontextes hat die Kommission für viele der geprüften Projekte die Wirksamkeit ihres Beitrags zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten nicht ausreichend sichergestellt.

68

Alle Projekte auf dem Gebiet der Reform der öffentlichen Verwaltung umfassenden Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten, konnten jedoch viele Schwachstellen nicht gänzlich ausräumen. Für einige Schlüsselbereiche, in denen bereits solide Rechtsvorschriften vorhanden waren (etwa interne Kontrolle und die Entwicklung eines professionellen, unabhängigen öffentlichen Dienstes), gab es im Rahmen des IPA während des geprüften Zeitraums wenig Unterstützung, und bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften wurden keine wesentlichen Fortschritte erzielt. In anderen Schlüsselbereichen (wie Korruptionsbekämpfung und öffentliche Auftragsgabeverfahren) erzielten die IPA-Projekte angesichts der fehlenden aktiven Unterstützung seitens der nationalen Behörden nur wenige Auswirkungen (siehe Ziffern 23-33).

Empfehlung 1 **Konkrete Unterstützung für festgesetzte Prioritäten**

Die Kommission sollte ihre Unterstützung zugunsten der Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf festgesetzte Prioritäten konzentrieren, die den bedeutenden Schwachstellen in Schlüsselbereichen Rechnung tragen. Beispiele für Bereiche, in denen der Hof im Verlauf seiner Prüfung Verbesserungsbedarf festgestellt hat, sind

- i) die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens, etwa durch Weiterentwicklung der elektronischen Auftragsvergabe;
- ii) die Transparenz der öffentlichen Ausgaben, etwa durch Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität der Daten zu gemeldeten Korruptionsfällen, um eine Überprüfung durch die Zivilgesellschaft und die breite Öffentlichkeit zu ermöglichen;
- iii) die interne Kontrolle, etwa durch Verbesserung des Ansehens und der fachlichen Kompetenz von internen Prüfern.

69

Im Bereich Umweltschutz und insbesondere im Bereich Verkehr stellten nur wenige der geprüften Projekte auf den Kapazitätsaufbau ab mit dem Ziel der Erzielung einer besseren Angleichung an den EU-Besitzstand. Andere Projekte zielten zwar darauf ab, die Verwaltungskapazitäten durch „Learning by Doing“ zu stärken, umfassten jedoch keine Maßnahmen, die eindeutig der Förderung dieses Ziels gewidmet waren (siehe Ziffern 34-36).

Empfehlung 2 Verstärkte Bemühungen zur Stärkung der Kapazität

In den Bereichen Verkehr und Umweltschutz sollte die Kommission

- i) ihre Bemühungen im Zusammenhang mit der Stärkung der Verwaltungskapazitäten im Hinblick auf die Vergabe, Durchführung und Verwaltung von Projekten verstärken, etwa durch Bereitstellung maßgeschneiderter Schulungen für öffentliche Auftraggeber, eine bessere Förderung von „Learning by Doing“-Maßnahmen und die Ermöglichung eines umfassenderen Zugangs zu JASPERS;
- ii) dafür Sorge tragen, dass sich die nationalen Behörden entschieden dazu verpflichten, die nationalen Rechtsvorschriften an EU-Recht anzugleichen und die Verbindung zwischen Kapazitätsaufbau und EU-Unterstützung zu stärken.

70

Die vom Hof geprüften Projekte waren im Allgemeinen tragfähig und gut verwaltet, jedoch wurden die angestrebten Ziele nur teilweise umgesetzt oder nicht angemessen weiterverfolgt. Bei den meisten Projekten wurden die geplanten Outputs erreicht, wenn auch oft nicht vollständig ausgeschöpft. Die Projekte erzielten oft nur begrenzte Auswirkungen und waren häufig nicht immer nachhaltig. Die Auswirkungen wurden auch dadurch geschwächt, dass die Projekte ehrgeizig und auf eine breite Palette an Prioritäten ausgerichtet waren (siehe Ziffern 37-40).

Empfehlung 3 Bessere Weiterverfolgung der Outputs und nachhaltigere Auswirkungen

Die Kommission sollte politische Instrumente besser einsetzen, um das Engagement der nationalen Behörden für den Reformprozess zu stärken, einschließlich einer längeren und aktiven Weiterverfolgung von Outputs und Auswirkungen. Dies sollte in den IPA-Monitoring-Ausschüssen genauestens weiterverfolgt werden.

71

Die geprüften Projekte beruhten nicht immer auf einem abgestimmten, kohärenten und koordinierten Ansatz zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten. Einige Projekte knüpften nicht an zuvor geleistete Unterstützung im selben Bereich an und wurden nicht in Form von ergänzender Unterstützung angemessen weiterverfolgt. Häufig bestand eine Lücke von vier Jahren oder mehr zwischen der Feststellung eines Unterstützungsbedarfs und der Erzielung von Projektergebnissen (siehe Ziffern 41-44).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 4 Zielgerichtete Unterstützung

IPA-Projekte sollten aufeinander aufbauen und Teil eines kohärenten Ansatzes sein. Bei der Planung von Projekten sollte die Kommission

- i) Prioritäten so festsetzen, dass sie besser aufeinander aufbauen und dies bei der Programmierung und Verwendung von IPA-Finanzierung berücksichtigen;
- ii) einen größeren Teil der IPA-Mittelzuweisung nutzen, um eine zeitnahe, flexible und zielgerichtete Unterstützung für dringende und sensible Politikbereiche des Besitzstandes bereitzustellen.

72

Die dezentrale Verwaltung von IPA-Mitteln hat einen wertvollen Wissenstransfer ermöglicht. Verzögerungen und die Aufhebung von Mittelbindungen hätten jedoch reduziert werden können, wenn die Dezentralisierung schrittweise umgesetzt worden wäre. Während die Stärkung der Verwaltungskapazität kein Ziel der Dezentralisierung der Verwaltung war, hätte die gewonnene Erfahrung von den nationalen Behörden effizienter genutzt werden können, um zu einer allgemeinen Verbesserung der öffentlichen Verwaltungskapazitäten beizutragen (siehe Ziffern 46-55).

Empfehlung 5 Verstärkter Einsatz der dezentralen Verwaltung zum Kapazitätsaufbau

Die Kommission sollte die dezentrale Mittelverwaltung gezielter einsetzen, indem sie der Höhe der Mittel sowie der Komplexität und Sensibilität der Projekte, deren Verwaltung dezentralisiert werden soll, Rechnung trägt. Sind Beispiele bewährter Verfahren aus den für die dezentrale Verwaltung geschaffenen operativen Strukturen einmal ermittelt, sollte die Kommission die nationalen Behörden auffordern, diese Verfahren auf andere Verwaltungsbereiche auszuweiten, etwa um die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die angemessene Ebene und die Stärkung der internen Kontrollsysteme zu fördern.

73

Die Mechanismen für den politischen Dialog waren für die Unterstützung des Reformprozesses im Land gut geeignet, trugen jedoch während des geprüften Zeitraums nicht erheblich zur Stärkung der allgemeinen Verwaltungskapazitäten bei. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der politische Wille, bestimmte Hindernisse für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu beseitigen, im Land nicht gegeben war. Da der bei Beitrittsverhandlungen geschaffene förmliche Rahmen für den Dialog fehlte, waren zudem die Möglichkeiten der Kommission, ihren Einfluss in Schlüsselbereichen geltend zu machen, um Reformen in sensiblen Bereichen anzustoßen, eingeschränkt. Die Kommission hat sich 2015 weiterhin stark darum bemüht, die Erzielung einer politischen Einigung zur Überwindung der politischen Krise in diesem Land zu erleichtern, was ihr die Möglichkeit bot, eine erneute Reformdynamik zu erzeugen (siehe Ziffern 57-66).

Empfehlung 6 **Nutzung des politischen Dialogs zur Sicherstellung eines Engagements für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten**

Vor dem Hintergrund der erneuten Möglichkeit der Stärkung der Verwaltungskapazitäten mit Blick auf eine bessere Umsetzung von Reformen sollte die Kommission den politischen Dialog einsetzen, um

- i) ein festes Engagement für den Kapazitätsaufbau im Bereich der Korruptionsbekämpfung sicherzustellen und die Transparenz zu verbessern;
- ii) das Land dazu zu verpflichten, weiterhin Aufzeichnungen zu Korruptionsfällen zu führen, um so über ein sinnvolles Hilfsmittel für die Bewertung des Fortschritts auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung verfügen zu können;
- iii) den Fokus verstärkt auf die Überwachung der Ergebnisse bei der Umkehrung der rückläufigen Tendenz bei den Reformen der öffentlichen Verwaltung zu legen, einschließlich der Umsetzung von Rechtsvorschriften in Bereichen wie öffentliches Auftragswesen und PIFC;
- iv) Zielsetzungen und Fristen für einen strukturierten Ansatz zur Beseitigung von Hindernissen für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu vereinbaren, um Schlüsselbereiche des EU-Besitzstandes umzusetzen.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 1. März 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Schlüsseldaten in den Beziehungen zwischen der EU und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. Mai - Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Länder Südosteuropas.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24. Januar - Der Rat verabschiedet Verhandlungsrichtlinien für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA).
2001	<ul style="list-style-type: none"> 9. April - Unterzeichnung des SAA, des ersten in der Region.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21. Juni - Auf dem Gipfeltreffen zwischen der EU und den westlichen Balkanländern in Thessaloniki bekräftigt die EU ihre Unterstützung einer Zukunft der westlichen Balkanländer in Europa.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22. März - Das Land beantragt den EU-Beitritt.
	<ul style="list-style-type: none"> 1. April - Das SAA tritt in Kraft.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16. Dezember - Auf Empfehlung der Kommission gewährt der Rat dem Land den Status eines Bewerberlandes.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 30. Oktober - Das IPA-Rahmenabkommen und die Finanzierungsvereinbarung für das IPA-Länderprogramm 2007 werden unterzeichnet.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1. Januar - Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen treten in Kraft.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 7. Oktober - Die Kommission empfiehlt den Übergang zu Phase 2 des SAA.
	<ul style="list-style-type: none"> 14. Oktober - Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 8. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die erste Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 19. Dezember - Visumfreier Reiseverkehr in den Schengen-Raum wird gewährt.
	<ul style="list-style-type: none"> 9. November - Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 12. Oktober - Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 5. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. März - Kommissionsmitglied Füle richtet den Beitrittsdialog auf hoher Ebene (HLAD) mit der Kommission ein.
	<ul style="list-style-type: none"> 7. Mai und 17. September - Kommissionsmitglied Füle nimmt an Plenarsitzungen des HLAD teil.
	<ul style="list-style-type: none"> 10. Oktober - Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 11. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 24. Dezember - Während einer hitzigen Debatte über den Haushaltsplan 2014 ordnet der Parlamentspräsident die Ausweisung von Abgeordneten der Opposition und aller Journalisten aus dem nationalen Parlament an. Die größte Oppositionspartei beginnt den Boykott der Parlamentssitzungen.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 16. Oktober - Die Kommission empfiehlt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 17. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die positive Empfehlung der Kommission.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 8. Oktober - Die Kommission erklärt, dass das Land „nach wie vor in ausreichendem Maße“ die Kriterien für einen Beitritt zur EU erfüllt, und empfiehlt das sechste Jahr in Folge die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 16. Dezember - Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Kein Beschluss über die sechste Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

2015	<ul style="list-style-type: none"> • 31. Januar - Die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen den wichtigsten Oppositionsführer wegen der „Verschwörung mit einem ausländischen Geheimdienst zum Sturz der Regierung“. Die EU bringt ihre Sorge über die Verschlechterung des politischen Dialogs in dem Land zum Ausdruck und fordert eine unabhängige und transparente Untersuchung.
	<ul style="list-style-type: none"> • 10. Februar - Der Oppositionsführer beginnt damit, Aufnahmen abgehörter Gespräche zu veröffentlichen, und behauptet, die Regierung habe 20 000 Bürgerinnen und Bürger illegal überwacht.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18. Februar - Kommissar Hahn besucht Skopje und bringt auch seine große Besorgnis über die angebliche Überwachung Tausender Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck und fordert eine gründliche Untersuchung dieser Angelegenheit.
	<ul style="list-style-type: none"> • 21. April - Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) bringt seine große Besorgnis über die sich zuspitzende Lage im Land zum Ausdruck und fordert die politische Führung auf, die Probleme rasch anzugehen.
	<ul style="list-style-type: none"> • 9.-10. Mai - 8 Polizisten und 14 angebliche Mitglieder einer bewaffneten Gruppe ethnischer Albaner sterben bei Zusammenstößen in der nördlichen Stadt Kumanovo.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2. Juni - Kommissionsmitglied Hahn trifft sich mit den Vorsitzenden der vier größten politischen Parteien und sie unterzeichnen das Przino-Abkommen.
	<ul style="list-style-type: none"> • 22. und 23. Juni - Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) und der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) fordern alle Parteien auf, das Abkommen vom 2. Juni einzuhalten und sämtliche Empfehlungen der Kommission umzusetzen.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15. Juli - Einigung über ein Protokoll zur Umsetzung des Przino-Abkommens. Zu den wichtigsten Elementen des Protokolls gehört die Rückkehr der Oppositionspartei ins Parlament am 1. September, eine technokratisch geprägte Regierung ab dem 15. Januar und Parlamentswahlen am 24. April 2016.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15. September - Ernennung eines Sonderstaatsanwalts zur Untersuchung von Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Abhören von Gesprächen.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18. September - Kommissionsmitglied Hahn besucht Skopje für eine Plenarsitzung des HLAD.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2. Oktober - Ministerpräsident Gruevski bestätigt, dass eine Mitgliedschaft in der EU und der NATO sowie die Lösung des seit Langem bestehenden Namensstreits des Landes Prioritäten der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sind.
	<ul style="list-style-type: none"> • 5. November - Die Kommission erklärt, sie sei bereit, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu empfehlen. Voraussetzung hierfür sollen jedoch die kontinuierliche Umsetzung der politischen Vereinbarung vom Juni/Juli und substanzielle Fortschritte bei der Umsetzung der „Dringenden Reformprioritäten“ sein.

Quelle: Europäische Kommission.

Geprüfte Projekte

Projekt Nr. (im Text)	Projekttitel	Vertragsnummer	Vertragswert (Euro)
Auftragsvergabe			
1.	Unterstützung des öffentlichen Auftragsvergabesystems	260-590	986 442
2.	Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems (SIGMA), Unterprogramm zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten in der IPA-Region.	319-423	10 000 000
4.	Fortbildung auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens im westlichen Balkan und der Türkei	248-580	3 962 000
Korruption			
5.	Unterstützung für die Erstellung von ergänzenden Strategiepapieren und dazugehörigen Aktionsplänen für die Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie zur Verhinderung von Interessenkonflikten	252-831	165 968
6.	Austausch von bewährten Verfahren der EU auf dem Gebiet der Überwachung zur Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene	10-39880	138 500
Initiative zum Kapazitätsaufbau			
7.	Technische Unterstützung des Ministeriums für die Informationsgesellschaft und Verwaltung und Unterstützung der Umsetzung des Nationalen Systems für die Koordinierung der Fortbildung	10-14592	1 095 000
8.	Leitung der ReSPA und Organisation von ReSPA-Aktivitäten	256-128	2 400 000
9.	Leitung der ReSPA und Organisation von ReSPA-Aktivitäten	331-241	3 500 000
10.	Technische Unterstützung für die IPA-Fortbildungs- und Unterstützungseinrichtung für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im Rahmen der IPA-Verordnung von 2007	240-984	969 000
11.	Stärkung der Kapazitäten der Institutionen zur Verwaltung und Umsetzung der operationellen Programme	260-772	1 599 710
Verkehr			
12.	Stärkung der Verwaltungs- und der operationellen Kapazitäten der staatlichen Straßenverkehrsbehörde	09-42802	732 750
13.	Überwachung der verbliebenen Verbindung entlang Korridor X zur Ebene des Autobahnabschnitts Demir Kapija–Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Erstellung detaillierter Entwurfs- und Ausschreibungsunterlagen für den Bau des neuen Eisenbahnabschnitts Kichevo–Grenze zur Republik Albanien als Teil von Korridor VIII sowie von Ausschreibungsunterlagen für die Überwachung der im Empfängerland geleisteten Bauarbeiten	11-28412/1	7 752 425
Umweltschutz			
15.	Stärkung der Verwaltungskapazitäten auf zentraler und lokaler Ebene für die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung	244-793	1 297 150
16.	Stärkung der Kapazitäten auf zentraler und lokaler Ebene für das Umweltmanagement auf dem Gebiet der Luftqualität	245-323	1 000 000
17.	Technische Unterstützung für die Entwicklung einer nationalen Studie zu Wassergebühren	10-10139/1	785 000

Quelle: Auszug aus der Datenbank der Europäischen Kommission.

Zusammenfassung

V

Die im Rahmen des IPA I in den Bereichen Umweltschutz und Verkehr getätigten Infrastrukturinvestitionen zielten darauf ab, die Verwaltungskapazitäten durch Projekte zu stärken, die sich am Prinzip „Learning by Doing“ orientieren. Dies bedeutet, dass das Land indirekt Wissen über öffentliche Auftragsverfahren in diesen Sektoren in Einklang mit dem für die Strukturfonds geltenden Rechtsrahmen aufbaut.

VI

Die Kommission räumt ein, dass das dezentralisierte Durchführungssystem den Prozess der Bedarfsfeststellung und der Erzielung von Ergebnissen verlangsamen könnte, möchte jedoch darauf hinweisen, dass der Prozess der Programmplanung für die finanzielle Unterstützung und der Durchführung dieser Programme ein gestaffeltes komplexes Verfahren ist, das in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nimmt, unabhängig von der Projektart oder dem Verwaltungsmodus.

VII

Ziel des dezentralisierten Durchführungssystems war es, ein funktionierendes System für die dezentralisierte Verwaltung von EU-Mitteln aufzubauen. Als Beispiel bewährter Verfahren soll es die nationalen Behörden ermutigen, das System auf die gesamte öffentliche Verwaltung zu übertragen. Gegenwärtig erarbeitet die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ein umfangreiches Reformprogramm für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, das auf einer umfassenden Analyse der Untersysteme der Verwaltung der öffentlichen Finanzen beruhen wird und die Kapazitäten der gesamten öffentlichen Verwaltung in diesem Bereich stärken soll.

Einleitung

12

Die Kommission stimmt dieser Darstellung der Ausgabenbereiche zu. Sie möchte folgende Zusatzinformationen geben. Nach der IPA I-Verordnung sind die Programmierung und die Durchführung der Hilfe an den folgenden Komponenten ausgerichtet:

1. Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen. Diese Komponente betrifft alle Sektoren.
2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese Komponente betrifft den Sektor der territorialen Zusammenarbeit.
3. Regionale Entwicklung. Diese Komponente betrifft die Sektoren Umwelt und Verkehr.
4. Entwicklung der Humanressourcen. Diese Komponente betrifft den Sektor Bildung, Beschäftigung und Sozialpolitik.
5. Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Komponente betrifft den Sektor Landwirtschaft.

In den drei zuletzt genannten Komponenten waren ähnliche Projekte wie für die Strukturfonds vorgesehen; diese Komponenten richteten sich nur an Bewerberländer, die zur dezentralen Mittelverwaltung ermächtigt sind.

13

Die im Rahmen des IPA I gewährte Förderung für ähnliche Projekte wie für die Strukturfonds, z. B. Investitionen in Umwelt und Verkehr, stand dem Land rechtlich nur auf der Grundlage des dezentralen Durchführungssystems offen. Die dezentrale Verwaltung sieht die Verwaltung der Mittelzuweisungen von speziellen Strukturen innerhalb der öffentlichen Verwaltung des Landes vor, die eigens für diese Aufgabe ermächtigt sind.

Bemerkungen

27

In Ermangelung eines Verhandlungsrahmens nutzt die Kommission die verfügbaren Instrumente, um den Kapazitätsaufbau in diesem Bereich zu unterstützen. 2015 hat das Land einen Aktionsplan angenommen, der konkrete Maßnahmen mit Fristen vorsieht, und in einigen Schlüsselbereichen, unter anderem im Bereich Korruptionsbekämpfung, Zuständigkeiten zugewiesen. Die Kommission überwacht regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Aktionsplans und verfolgt sie auf der höchsten Ebene weiter. Sie berücksichtigt diesen Bereich in ihrem Fortschrittsbericht und in den Dringenden Reformprioritäten. Darüber hinaus ist der Korruptionsbekämpfung im von dem Land vorgelegten Aktionsplan für die Umsetzung der Dringenden Reformprioritäten ein gesonderter Punkt mit klaren Zielvorgaben und Fristen gewidmet. Die Bekämpfung von Korruption ist auch Gegenstand der Gespräche im Beitrittsdialog auf hoher Ebene, wobei auch hier Zielvorgaben und Fristen für ein entsprechendes Vorgehen festgelegt sind. Es hängt letztlich von den nationalen Behörden ab, die den erforderlichen politischen Willen zeigen müssen, ob alle Zielvorgaben erfolgreich erreicht werden.

29

Die Kommission verfügt über ein klares Konzept in Bezug auf die Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft, das sie in ihrer Mitteilung (COM(2012) 492 final vom 12. September 2012) und in den Leitlinien der GD Erweiterung für die Förderung der Zivilgesellschaft durch die EU 2014-2020 („Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020“) dargelegt hat; sie steht zudem in intensivem Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen über alle Schlüsselbereiche einschließlich der Korruptionsbekämpfung. Die Kommission untersucht ständig neue innovative Möglichkeiten zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Kasten 2 – Erster Absatz

Im Zusammenhang mit dem Projekt Nr. 7 ist darauf hinzuweisen, dass das Land am 14. Februar 2014 ein Gesetz verabschiedete, das die Durchführung von funktionalen Analysen vor einer Änderung des Organisationsplans verbindlich vorschreibt. Hierbei wird es darauf ankommen, dass die nationalen Behörden die ordnungsgemäße Anwendung des Gesetzes sicherstellen.

Kasten 2 – Dritter Absatz

Nach dem geltenden Rechtsrahmen des Landes ist es der öffentlichen Verwaltung nicht möglich, den Personen, die diese Schulungen durchführen, zusätzliche Mittel zuzuweisen.

Kasten 3 – Vierter Absatz

Die Kommission stimmt der Bemerkung zu dem Projekt Nr. 16 zu, hält es jedoch für erforderlich, darauf hinzuweisen, dass die EU umfangreiche technische Unterstützung zum Kapazitätsaufbau und zur Ausstattung in diesem Bereich leistet. Die Luftqualität ist jedoch ein sehr komplexes Gebiet, das den Einsatz beträchtlicher finanzieller und personeller Ressourcen für die Einrichtung eines zuverlässigen Systems erfordert, aber auch der regelmäßigen Instandhaltung und der Erneuerung der Ausstattung durch die nationalen Behörden bedarf.

Die EU hat 13 von 17 Stationen zur Überwachung der Luftqualität geliefert, die das Rückgrat des nationalen Netzwerks für die Überwachung der Luftqualität bilden. Gegenwärtig erhält das Ministerium Unterstützung bei der Erstellung von Dokumenten für die Akkreditierung des Kalibrierlabors im Rahmen des laufenden Partnerschaftsprojekts im Bereich Luftqualität (IPA 2012).

Kasten 3 – Fünfter Absatz

Im Zusammenhang mit dem Projekt Nr. 17 ist darauf hinzuweisen, dass das nationale Parlament am 15. Januar 2016 das Gesetz zur Preisfestsetzung für Wasserdienstleistungen verabschiedete (Gesetzesblatt Nr. 07/16 vom 18. 1. 2016) und der Aufbau der Aufsichtsbehörde bevorsteht. Der Abschluss dieses Prozesses wird längere Zeit in Anspruch nehmen.

Die Frist für die Anwendung des Gesetzes ist September 2016, und die Annahme einer neuen Methodik für die Festlegung von Wassergebühren ist Ende Oktober 2016 vorgesehen. Diese neue Methodik wird ab dem 1. Januar 2018 in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern und ab dem 1. Januar 2019 in Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern angewandt.

41

Zur weiteren Stärkung und Verbesserung der Kohärenz und Koordination hat die Kommission im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau für IPA II einen sektorbezogenen Ansatz eingeführt. Er ermöglicht eine gründlichere Behandlung dieser Sektoren. Außerdem stellt er die Kohärenz der Unterstützung und die Koordination von Stakeholdern und Finanzgebern sicher.

42

Für die IPA-Unterstützung wird tatsächlich ein Programm aufgestellt, wobei der Prozess der Bedarfsfeststellung, der Vorbereitung der Programme für die finanzielle Unterstützung und der Durchführung dieser Programme und entsprechend der Ergebniserzielung ein gestaffeltes komplexes Verfahren ist, das mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Um diesen Prozess abzukürzen, wählt die Kommission im Rahmen von IPA II für ihre Unterstützungsprogramme Projekte nach dem Kriterium der Ausgereiftheit aus. Darüber hinaus wurde die IPA I-Unterstützung, die sich an den Strukturfonds orientierte, einem Überprüfungsverfahren unterzogen; zu diesem Zeitpunkt waren die Programme bereits angenommen, was sich ebenfalls auf die Beschaffung/Verwendung und Ausschöpfung dieser Mittel auswirkte.

47

Die Kommission möchte folgende Zusatzinformationen geben. Die CARDS-Programme 2005-2006 wurden für die Unterstützung der neuen Mitarbeiter in den operativen Strukturen und für die Durchführung der erforderlichen Schulungen verwendet, um sicherzustellen, dass die Mitarbeiter über die für die Tätigkeit im dezentralisierten Durchführungssystem benötigten Kenntnisse verfügen. In den Folgejahren erfuhren die Kapazitäten der operativen Strukturen aufgrund einer hohen Mitarbeiterfluktuation eine Schwächung. Die Kommission hatte stets betont, dass eine angemessene Strategie der Mitarbeiterbindung erforderlich ist, und sie auch in den Aktionsplan 2013 für das dezentralisierte Durchführungssystem aufgenommen. Das umfassende Engagement der Regierung ist Voraussetzung, um sicherzustellen, dass in den operativen Strukturen hinreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen.

49

Die Kommission möchte folgende Zusatzinformationen geben. Den anwendbaren Verordnungen (EG) Nr. 1085/2006 und (EG) Nr. 718/2007 zufolge kann das Land Unterstützung, die sich an den Strukturfonds orientiert, nur dezentral verwalten. Bei IPA II ist die Kommission bei der Dezentralisierung der Mittelverwaltung in diesem Land selektiver vorgegangen.

50

Außer der Reduzierung der Zahl der Ex-ante-Kontrollen und des selektiveren Vorgehens bei der Dezentralisierung der Mittelverwaltung im Rahmen von IPA II überwacht die Kommission sorgfältig die von den nationalen Behörden erstellten Beschaffungspläne und hat dem Land zudem die Festlegung einer Rangfolge der Projekte empfohlen, um dem Risiko weiterer Aufhebungen von Mittelbindungen entgegenzuwirken. Die Kommission überwacht die Umsetzung des von den nationalen Behörden erstellten Aktionsplans für das dezentralisierte Durchführungssystem im Hinblick auf die Lösung der Probleme bei der Durchführung des IPA.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

67

Die Kommission schließt sich der allgemeinen Schlussfolgerung des Hofes im Großen und Ganzen an, möchte jedoch betonen, dass eine Vielzahl der Leistungen erbracht worden ist und die dem Land gewährte Unterstützung in einigen Fällen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten beigetragen hat. Als Beispiel sei auf den Beschaffungsbereich verwiesen, in dem die IPA-Unterstützung entscheidend für die Einrichtung des Staatlichen Beschwerdeausschusses war.

Empfehlung 1

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Die Prüfung der öffentlichen Finanzen und der finanziellen Rechenschaftspflicht bestätigt, dass in diesen Bereichen Verbesserungsbedarf besteht, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Systems der Verwaltung der öffentlichen Mittel sicherzustellen. Weitere Unterstützung der EU sollte in Einklang mit den Maßnahmen des Reformprogramms für die Verwaltung der öffentlichen Mittel stehen, das gegenwärtig erarbeitet wird.

69

Ziel von IPA I-Investitionen in Umweltschutz und Verkehrsinfrastruktur war es, die Verwaltungskapazität durch Projekte zu stärken, die sich am Prinzip des „Learning by Doing“ orientieren. Dies bedeutet, dass das Land indirekt Wissen über Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in diesen Sektoren in Einklang mit dem für die Strukturfonds geltenden Rechtsrahmen aufbaut.

Empfehlung 2

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Darüber hinaus wird sie dem Land weiterhin Schulungen anbieten und Unterstützung im Rahmen von JASPERS bereitstellen.

Empfehlung 3

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Gegenwärtig befasst sie sich in den sektorbezogenen und gemeinsamen IPA-Monitoringausschüssen mit Outputs und Nachhaltigkeit. Eine weitere Verstärkung ist mit der Schaffung des Leistungsrahmens für IPA II vorgesehen, bei dem Indikatoren mit Zielvorgaben und Bezugsdaten auf Projekt- und Programmebene eingeführt werden. Ferner überprüft die Kommission die Durchführung der einzelnen Programme nach ihrem Abschluss und behält sich das Recht vor, Mittel einzuziehen, wenn sie Abweichungen zwischen den erwarteten Ergebnissen und den verwendeten Mitteln feststellt.

71

Der Prozess der Planung und Durchführung der finanziellen Unterstützungsprogramme sowie der Messung der Ergebnisse ist ein gestaffeltes komplexes Verfahren. Im Rahmen von IPA II hat die Kommission einen sektorbasierten Ansatz eingeführt, der eine gründlichere Behandlung der Sektoren vorsieht. Dieser Ansatz stellt auch die Kohärenz der Unterstützung und die angemessene Koordinierung von Stakeholdern und Finanzgebern sicher. Die Kommission legt größeren Wert auf die Ausgereiftheit der Projekte, um das Risiko von Lücken zwischen der Programmplanung und der Durchführung der Projekte zu mindern. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen von IPA II die einheitliche Projekt-Pipeline eingeführt.

Empfehlung 4

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Im Rahmen von IPA II hat sie einen sektorbasierten Ansatz eingeführt, der eine gründlichere Behandlung der Sektoren ermöglicht. Dieser Ansatz stellt auch die Kohärenz der Unterstützung und die angemessene Koordinierung von Stakeholdern und Finanzgebern sicher.

Empfehlung 5

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung. Im Rahmen von IPA II ist die Kommission zu einem selektiveren Vorgehen im Hinblick auf die Höhe der Mittel und die Komplexität der Projekte übergegangen. Die Dezentralisierung stützt sich auf die Bewertung der Kapazität der relevanten nationalen Strukturen, die für die Durchführung der Projekte zuständig sind.

Empfehlung 6

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Empfehlung 6 i)

Die nationalen Behörden sollten nicht nur die Verwaltungskapazitäten stärken, sondern auch entschlossenes politisches Engagement für die Bekämpfung von Korruption und die Verbesserung der Transparenz beweisen, das mithilfe der bestehenden Instrumente, z. B. des Fortschrittsberichts, des Beitrittsdialogs auf hoher Ebene und der Dringenden Reformprioritäten, messbar ist.

Empfehlung 6 ii)

In den vergangenen zehn Jahren hat die Kommission dem Land bei der Aufzeichnung von Korruptionsfällen geholfen; sie wird diese Unterstützung zur Weiterentwicklung der Aufzeichnung des Landes fortsetzen.

Empfehlung 6 iv)

In Ermangelung eines Verhandlungsrahmens wird die Kommission weiterhin auf vorhandene Instrumente, z. B. den Fortschrittsbericht, den Beitrittsdialog auf hoher Ebene und die Dringenden Reformprioritäten, zurückgreifen, um die Kapazität der nationalen Behörden für die Umsetzung der Schlüsselbereiche des Besitzstands zu messen. Ein Beispiel hierfür ist der Aktionsplan, den die nationalen Behörden in Bezug auf die Dringenden Reformprioritäten erstellen und der Zielvorgaben und Fristen für die Umsetzung der Prioritäten in den Hauptbereichen enthält. Zudem ermöglicht das neue Konzept für die formale Gestaltung des Fortschrittsberichts eine bessere Festlegung von Zielvorgaben für einige Pilotkapitel. Konkrete und dauerhafte Ergebnisse können jedoch nur erzielt werden, wenn die nationalen Behörden das erforderliche politische Engagement für die Durchführung dieser Aktivitäten zeigen.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

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

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

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

In diesem Bericht untersucht der Hof, ob die Unterstützung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch die Kommission wirksam zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten des Landes beigetragen hat, um das Land auf die Mitgliedschaft in der EU vorzubereiten. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass während des geprüften Zeitraums (2007-2013) relativ geringe Fortschritte erzielt wurden. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der politische Wille, bestimmte Hindernisse für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu beseitigen, im Land nicht gegeben war. Da der bei Beitrittsverhandlungen geschaffene förmliche Rahmen fehlte, waren zudem die Möglichkeiten der Kommission, ihren Einfluss in Schlüsselbereichen geltend zu machen, eingeschränkt. Gleichzeitig weist der Hof auf Mängel in Bezug auf die Verwaltung der geprüften Projekte durch die Kommission hin.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen