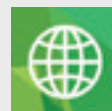


Sonderbericht

**Stärkung der
Verwaltungskapazitäten
in Montenegro: trotz
Fortschritten bessere
Ergebnisse in vielen
Kernbereichen erforderlich**



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 978-92-872-5609-6	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/817529	QJ-AB-16-021-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-5661-4	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/530561	QJ-AB-16-021-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5634-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/790938	QJ-AB-16-021-DE-E

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Sonderbericht**Stärkung der
Verwaltungskapazitäten
in Montenegro: trotz
Fortschritten bessere
Ergebnisse in vielen
Kernbereichen erforderlich**

(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 Pérez Infante, Aurelia Petliza, Prüferinnen.



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

Ziffer

Abkürzungen und Akronyme

I - X **Zusammenfassung**

1-10 **Einleitung**

1-3 **Montenegros Weg zur Integration in die EU**

4-10 **Heranführungshilfe der EU**

11-15 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

16-40 **Bemerkungen**

16-20 **Teil I – Die geprüften Projekte waren auf den Verwaltungskapazitätsbedarf ausgelegt und in den meisten Fällen gut mit anderen IPA-Projekten und den Interventionen sonstiger Geber koordiniert**

17 Die Projekte entsprachen den Erfordernissen des Kapazitätsaufbaus

18-20 Koordinierung zwischen Projekten und mit anderen Interventionen war zumeist gut

21-28 **Teil II – Die unangemessene Nutzung der Outputs hatte bei einigen geprüften Projekten eine geringere Wirksamkeit zur Folge**

22-24 Projekte lieferten im Allgemeinen Outputs, aber diese wurden nicht immer von den Begünstigten genutzt oder von den montenegrinischen Behörden weiterverfolgt

25-28 Die Informationen über die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten waren unzureichend

29-40 **Teil III – Die Kommission nutzte ihre nichtfinanziellen Mittel zur Unterstützung des Reformprozesses sinnvoll, aber zentrale Probleme bleiben ungelöst**

31-33 SAA-Mechanismen für den politischen Dialog funktionieren gut

34-37 Mangelnde Klarheit hinsichtlich der zur Förderung des Reformprozesses einzusetzenden Instrumente, die im Zuge der Beitrittsverhandlungen bereitstehen

38-40 Das Potenzial zur Nutzung der dezentralen Mittelverwaltung für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten wurde noch nicht vollständig ausgeschöpft

41-47 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhang I – Schlüsseldaten der Beziehungen zwischen der EU und Montenegro

Anhang II – Geprüfte Projekte

Antworten der Kommission

Abkürzungen und Akronyme

ACA: *Anti-Corruption Agency* (Korruptionsbekämpfungsbehörde)

CPCoI: *Commission for Prevention of Conflict of Interests* (Ausschuss für die Vermeidung von Interessenkonflikten)

CSOs: *Civil Society Organisations* (zivilgesellschaftliche Organisationen)

DACI: *Directorate for Anti-Corruption Initiative* (Direktion für die Initiative zur Korruptionsbekämpfung)

ECAA: *European Common Aviation Area* (gemeinsamer europäischer Luftverkehrsraum)

EPA: *Environmental Protection Agency* (Umweltschutzbehörde)

IGC: *Inter-Governmental Conference* (Regierungskonferenz)

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

IRM: *Integrity Risk Manager* (Integritätsrisikomanager)

PAR: Reform der öffentlichen Verwaltung

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

SA: Stabilisierung und Assoziierung

SAA: Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

SAI: *State Audit Institution* (Staatliche Rechnungsprüfungsbehörde)

I
Seit seiner Unabhängigkeitserklärung im Jahr 2006 hat Montenegro auf seinem Weg zur europäischen Integration Fortschritte erzielt. Im Jahr 2010 erhielt es den Status eines EU-Bewerberlandes, und im Juni 2012 verabschiedete der Rat einen Verhandlungsrahmen, woraufhin die Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. Bis Ende 2015 waren 22 von 35 Verhandlungskapiteln eröffnet und zwei dieser Kapitel vorläufig abgeschlossen worden.

II
Die Kommission hat Montenegro beim Aufbau von Institutionen und bei der Verbesserung der Verwaltungskapazitäten mit dem Ziel geholfen, seinen Übergang zu einem demokratischen und wirtschaftlich entwickelten Land zu fördern. Die Heranführungshilfe der EU erfolgt sowohl finanziell über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) als auch nichtfinanziell über die Mechanismen des politischen Dialogs.

III
Im Zeitraum 2007-2013 gewährte die EU Montenegro finanzielle Unterstützung in Höhe von 235,7 Millionen Euro, um das Land bei der Vorbereitung auf den Beitritt zu unterstützen. Ende 2015 waren 76 % dieses Betrags abgerufen worden. Für den Zeitraum 2014-2020 belaufen sich die indikativen Mittelzuweisungen für das Land im Rahmen des IPA auf 270,5 Millionen Euro. Das Land hat außerdem Zugang zu Programmen und Projekten, die über Mehrempfängerprogramme im gesamten Westbalkanraum und der Türkei finanziert werden.

IV
Der Hof prüfte 19 Projekte aus drei wichtigen Bereichen der IPA-I-Unterstützung (2007-2013): Reform der öffentlichen Verwaltung (13 Projekte), Verkehr (drei Projekte) und Umwelt (drei Projekte). 15 dieser Projekte wurden über die Mittelzuweisungen für Montenegro finanziert und die restlichen vier aus der regionalen Mittelzuweisung. Außerdem bezog der Hof die Mechanismen für den politischen Dialog, die im Wege des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und des Beitrittsverhandlungsprozesses geschaffen wurden, in seine Betrachtung ein.

V
Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob die finanzielle und nichtfinanzielle Heranführungshilfe der EU im Zeitraum 2007-2013 wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro beigetragen hat. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Heranführungshilfe der EU trotz des schleppenden Fortschritts, der in mehreren Kernbereichen festgestellt wurde, einen Beitrag zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro geleistet hat. Bei 12 der 19 aus dem IPA finanzierten Projekte, die der Hof geprüft hat, war die Wirksamkeit der Unterstützung jedoch dadurch verringert, dass die montenegrinischen Behörden einige Outputs zum Kapazitätsaufbau nicht vollständig nutzten oder weiterverfolgten. Bei den meisten geprüften Projekten bestand keine eindeutige Anforderung für die nationalen Behörden, hinsichtlich der Investitionen des IPA weitere Schritte zu unternehmen und einen Nutzen aus ihnen ziehen.

VI
Die geprüften Projekte lieferten im Allgemeinen die geplanten Outputs, die wichtigen Erfordernissen im Bereich des Kapazitätsaufbaus entsprachen, etwa durch erfolgreiche Unterstützung von Änderungen in der Gesetzgebung und der Schaffung von Institutionen sowie durch die Veranstaltung von Schulungen. Die Projekte waren in den meisten Fällen gut koordiniert, und die von anderen Gebern durchgeführten Arbeiten wurden berücksichtigt. Der Hof stellte jedoch Beispiele für Überschneidungen fest und Fälle, in denen der Informationsaustausch zwischen IPA-Projekten, die ausschließlich Montenegro betrafen, und regionalen Projekten (mit mehreren Empfängern), die mehrere Heranführungsländer umfassten, verbessert werden könnte.

VII

Der Hof stellte ferner fest, dass die Kommission zwar die Fortschritte des Landes bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten begleitet, die Bewertung aber qualitativer Natur war und unterschiedliche Bereiche der öffentlichen Verwaltung untersucht wurden. Dies erschwerte es, Verbesserungen im Zeitverlauf zu vergleichen. Die Kommission begann 2015 mit der Veröffentlichung neuer Daten, für den Hof war dies jedoch zu früh, um hierzu eine Beurteilung abzugeben.

VIII

Die Mechanismen für den politischen Dialog funktionierten gut, aber in wichtigen Bereichen der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Umwelt und der Bekämpfung der Korruption werden nur langsam Ergebnisse erzielt. Der Hof stellte fest, dass trotz der Heranführungshilfe der EU in Kernbereichen oft deshalb begrenzte Fortschritte erzielt wurden, weil die nationalen Behörden bei der Durchführung von Reformen geringen Einsatz zeigten. Die Kommission verfügt über Instrumente, um Reformen anzustoßen; hierzu gehört die Klausel zur „allgemeinen Ausgewogenheit“. Es ist nicht immer klar, wie auf dieses Instrument Bezug genommen wird oder wie es zur Anwendung kommt, wenn von der EU unterstützte neue Gesetze und Institutionen in Kernbereichen wie der Bekämpfung der Korruption keine Ergebnisse liefern.

IX

Die Kommission übertrug den Behörden Montenegros die dezentrale Verwaltung von 12 % der IPA-I-Mittel. Der Hof stellte fest, dass die dezentrale Verwaltung der EU-Mittel ein potenziell nützliches Instrument darstellt, um die Verwaltungskapazitäten durch Wissenstransfer zu stärken, was im Rahmen des IPA I nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

X

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

Montenegros Weg zur Integration in die EU

01

Montenegro ist ein kleines, bergiges Land des Westbalkanraums¹, das im Südwesten über eine Küste an der Adria verfügt und im Westen an Kroatien, im Nordwesten an Bosnien und Herzegowina, im Nordosten an Serbien, im Osten an das Kosovo² und im Südosten an Albanien grenzt. Hauptstadt und zugleich größte Stadt Montenegros ist Podgorica. Die Bevölkerung von 625 266 Einwohnern setzt sich aus den folgenden ethnischen Gruppen zusammen: Montenegriner 44,98 %, Serben 28,73 %, Bosnier 8,65 %, Albaner 4,91 % und sonstige 12,72 %³.

02

Montenegro hat seit seiner Unabhängigkeitserklärung im Jahr 2006 Fortschritte auf seinem Weg zum EU-Beitritt erzielt. Im Jahr 2007 unterzeichnete das Land ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der EU⁴, und im Jahr 2010 gewährte der Rat Montenegro den Status eines EU-Bewerberlandes. Im Juni 2012 verabschiedete der Rat einen Verhandlungsrahmen, und Beitrittsverhandlungen wurden aufgenommen. Im gleichen Jahr wurde das erste Verhandlungskapitel eröffnet⁵. Bis Ende 2015 waren 22 von 35 Kapiteln⁶ eröffnet und zwei dieser Kapitel vorläufig abgeschlossen worden (siehe **Anhang I** für den Zeitplan zur Integration Montenegros in die EU).

03

Trotz Vorwürfen des Wahlbetrugs und einem Parlamentsboykott durch einige Oppositionsparteien ist die Lage in Montenegro in den Jahren nach Beginn der Beitrittsverhandlungen stabil geblieben. Obwohl das Land einem ähnlich dringenden Reformbedarf gegenübersteht wie die anderen Länder des Westbalkanraums, etwa in Bezug auf die öffentliche Verwaltung und bei der Korruptionsbekämpfung, gilt Montenegro derzeit als das Bewerberland, bei dem der Beitrittsprozess am weitesten fortgeschritten ist.

- 1 Zum Zeitpunkt der Prüfung umfasste der Westbalkan die folgenden sechs Länder: Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo*, Montenegro und Serbien.
- 2 Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.
- 3 Volkszählung 2011. Siehe „Montenegro in figures“, Montenegro Statistical Office, 2013.
- 4 Das SAA trat im Jahr 2010 in Kraft.
- 5 Hierbei handelte es sich um Kapitel 25 über Forschung und Entwicklung, das ebenfalls noch im gleichen Jahr vorläufig abgeschlossen wurde.
- 6 Jedes Kapitel bezieht sich auf einen durch EU-Recht geregelten Politikbereich.

Heranführungshilfe der EU

04

Seit 2007 hat Montenegro aus dem Instrument für Heranführungshilfe⁷ finanzielle Unterstützung durch die EU erhalten. Die Mittelzuweisung von 235,7 Millionen Euro aus dem IPA I, gültig für den Zeitraum 2007-2013⁸, gestaltet sich für die verschiedenen Bereiche der Unterstützung wie folgt:

Tabelle 1

Im Zeitraum 2007-2013 aus dem Instrument für Heranführungshilfe bereitgestellte Unterstützung für Montenegro (in Millionen Euro)

Bereich	Gesamtmittelzuweisung pro Bereich	Prozentsatz
Reform der öffentlichen Verwaltung	45,6	19 %
Umwelt und Klimawandel	35,3	15 %
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	30,3	13 %
Verkehr	30,0	13 %
Justiz und Inneres	25,5	11 %
Ad-hoc-Maßnahmen	25,0	11 %
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	22,5	9 %
Soziale Entwicklung	21,5	9 %
INSGESAMT 2007-2013	235,7	100 %

Quelle: Europäische Kommission.

05

Ziel der EU-Finanzierung im Rahmen des IPA I war, den Übergang Montenegros zu einem demokratischen und wirtschaftlich stabilen Land auf seinem Weg zur Integration in die Europäische Union zu unterstützen. Die Kommission hat die Mittel aus dem IPA I genutzt, um Montenegro bei seinen Bemühungen um Erfüllung der Kopenhagener Kriterien⁹ zu unterstützen, Institutionen zu schaffen und die Verwaltungskapazitäten zu verbessern sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Ende 2015 war 76 % der Mittel des IPA I abgerufen und 87 % davon ausgezahlt worden.

- 7 Siehe Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82) und 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 Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 170 vom 29.6.2007, S. 1).
- 8 Für den Zeitraum 2007-2013 betrug die Gesamtmittelzuweisung für das IPA I 10 Milliarden Euro.
- 9 Die im Juni 1993 vom Europäischen Rat festgelegten Kopenhagener Kriterien umfassen Folgendes:
 - a) politische Kriterien: Stabilität der Institutionen, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten zu garantieren;
 - b) wirtschaftliche Kriterien: das Vorhandensein einer funktionierenden Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU standzuhalten;
 - c) die Fähigkeit, die aus dem Beitritt erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

06

Das IPA II knüpft an das IPA I an und setzt für den Zeitraum 2014-2020 mit einer indikativen Mittelzuweisung von 270,5 Millionen Euro einen neuen Rahmen für die Heranführungshilfe. Die Projekte des IPA II sind auf Strukturreformen ausgerichtet, welche die in der Erweiterungsstrategie der EU festgelegten Kernbereiche umfassen, wie Demokratie und Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit.

07

Die EU gewährt Heranführungshilfe auch auf regionaler Ebene in Form von Projekten und Programmen mit mehreren Empfängern (mehreren Ländern), die den gesamten Westbalkan und die Türkei abdecken. Die regionale Mittelzuweisung für das IPA I betrug 1,357 Milliarden Euro und für das IPA II 2,959 Milliarden Euro.

08

Die Heranführungshilfe der EU stützt sich auf Strategiedokumente, wie das SAA, die jährliche Erweiterungsstrategie und die jährlichen Fortschrittsberichte, die von der Kommission für das Land verabschiedet werden. Diese fanden bis 2013 in indikativen Mehrjahresplanungsdokumenten Berücksichtigung und sind nunmehr in indikativen Strategiepapieren enthalten. Jährliche oder mehrjährige Programme werden nach Konsultation der Empfängerländer und sonstiger Interessenträger von der Kommission verabschiedet.

09

Die Kommission hat EU-Projekte in Montenegro hauptsächlich direkt im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung durchgeführt. Gegen Ende des IPA I ging sie bei den Programmen zur Humanressourcenentwicklung und zur regionalen Entwicklung zu einer dezentralen Mittelverwaltung zugunsten der nationalen Behörden über. Die Kommission ist aber weiterhin rechenschaftspflichtig für diese Mittel und nimmt Überprüfungen der entsprechenden Vorgänge vor. Im Rahmen des IPA II setzt die Kommission nach wie vor eine Mischform aus zentraler und dezentraler Mittelverwaltung ein, nunmehr „direkte und indirekte Mittelverwaltung“ genannt, die durch andere Durchführungsmodalitäten wie die sektorbezogene Budgethilfe¹⁰ ergänzt wird.

10

Die Kommission beurteilt die Fortschritte Montenegros in den vorhergehenden zwölf Monaten anhand des Erweiterungspakets und der jährlichen Fortschrittsberichte. Bis 2014 waren in dem zum Erweiterungspaket gehörenden jährlichen Strategiepapier die jüngsten Errungenschaften und die wichtigsten Herausforderungen für die kommenden zwölf Monate dargelegt, einschließlich spezifischer Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Im Jahr 2015 enthielt das Strategiepapier einen längerfristigen Überblick über die Herausforderungen und deckte die verbleibende Zeitspanne des Mandats der gegenwärtigen Kommission ab.

10 Bei der Budgethilfe werden Mittel direkt an die Staatskasse des Partnerlandes überwiesen. Sie ist an bestimmte Förderkriterien (genau definierte Strategie, stabiler makroökonomischer Rahmen, solides öffentliches Finanzmanagement oder glaubwürdiges Programm, um dieses zu verbessern, sowie Transparenz und Überwachung des Budgets) und an den politischen Dialog, an Leistungsbewertungen und den Kapazitätsaufbau geknüpft.

11

Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob die Heranführungshilfe der EU im Zeitraum 2007-2013 wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro beigetragen hat. Der Prüfungsumfang erstreckte sich sowohl auf die finanzielle Unterstützung (Projekte, die aus dem IPA finanziert wurden) als auch die nichtfinanzielle Unterstützung (Mechanismen für den politischen Dialog zwischen der EU und Montenegro).

12

Die Prüfung stützte sich auf drei Hauptfragen:

- a) Haben die geprüften Projekte in angemessenem Maße der Notwendigkeit Rechnung getragen, die Verwaltungskapazitäten zu stärken?

Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob die geprüften Projekte auf den Verwaltungskapazitätsbedarf, der von der Kommission und den nationalen Behörden als wichtig ermittelt wurde, ausgelegt waren und ob die Projekte gut mit anderen IPA-Projekten und mit den Interventionen sonstiger Geber koordiniert waren.

- b) Haben die geprüften Projekte im Hinblick auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu Ergebnissen geführt?

Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob die geprüften Projekte die erwarteten Outputs hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus lieferten und ob diese Outputs von den nationalen Behörden genutzt und weiterverfolgt wurden. Wurden Outputs nicht genutzt oder weiterverfolgt, so wurden die Hauptgründe dafür untersucht. Der Hof bezog auch die von der Kommission vorgenommene Bewertung der Wirksamkeit der EU-Unterstützung bei der Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in seine Betrachtung ein.

- c) Nutzte die Kommission die nichtfinanzielle Unterstützung auf wirksame Weise, um die Verwaltungskapazitäten zu verbessern?

Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, wie die Kommission die im Wege des SAA und der Beitrittsverhandlungen geschaffenen Mechanismen für den politischen Dialog genutzt hatte. Der Hof untersuchte ebenfalls, wie die Kommission ihre Einflussmöglichkeiten nutzte, um ein aktives Engagement der nationalen Behörden für den Reformprozess sicherzustellen. Schließlich untersuchte der Hof, ob die Kommission das Potenzial für die Stärkung der Kapazitäten durch Wissenstransfer nutzte, indem die Verbreitung empfehlenswerter Verfahren gefördert wurde, die im Rahmen der dezentralen Verwaltung der Mittel des IPA entwickelt wurden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13

Der Schwerpunkt lag dabei auf drei Bereichen, die für die Integration Montenegros in die EU von Bedeutung sind: Reform der öffentlichen Verwaltung, Verkehr und Umwelt. Wie aus **Tabelle 1** zu ersehen, machten diese Bereiche 47 % der länderspezifischen Gesamtmittelzuweisung für Montenegro aus dem IPA I¹¹ aus. Der Hof bezog auch Projekte ein, die den Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung betrafen und die aus der regionalen Mittelzuweisung (für mehrere Empfänger) des IPA finanziert wurden, die auch anderen gemäß dem IPA förderfähigen Ländern zur Verfügung steht¹². Da alle diese Bereiche auch im Rahmen des IPA II (2014-2020) unterstützt werden, kann die Kommission die Bemerkungen und Empfehlungen dieses Berichts bei der Umsetzung des IPA II und bei der Vorbereitung der Halbzeitüberprüfung des IPA II, die für das Jahr 2017 vorgesehen ist, berücksichtigen.

14

Der Hof überprüfte eine Stichprobe von 19 Projekten. Aus dem Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung wählte der Hof 13 Projekte aus mit Schwerpunkt auf dem Beschaffungswesen, der Bekämpfung von Korruption, der internen Kontrolle, der externen Prüfung, der lokalen Selbstverwaltung und der Regionalen Hochschule für öffentliche Verwaltung (*Regional School of Public Administration* (ReSPA)). Aus dem Bereich Verkehr wählte der Hof drei Projekte aus, die sich auf die zivile Luftfahrt, die Eisenbahndirektion und den Straßenbau bezogen. Aus dem Bereich Umwelt wählte der Hof drei Projekte aus, deren Schwerpunkte auf der Verwaltung durch die Zentralregierung, kommunalen Diensten und der Abfallbewirtschaftung lagen. 15 Projekte aus der Stichprobe wurden aus der länderspezifischen Mittelzuweisung für Montenegro finanziert und die übrigen vier aus der regionalen Mittelzuweisung (siehe **Anhang II** für nähere Angaben zu den ausgewählten Projekten).

15

Die Prüfung umfasste eine Analyse von Dokumenten und Befragungen von Vertretern der Kommission sowie der nationalen Behörden. Außerdem wurden sonstige Interessenträger, wie zivilgesellschaftliche Organisationen und Geberorganisationen, befragt. Die Prüfer stützten sich auf sachdienliche Informationen, die in Projekt- und Programmdokumenten, Evaluierungen und Bewertungen des IPA I und des Landes sowie den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission und den Entschlüssen der Haushaltsbehörde enthalten sind.

- 11 Der Hof untersuchte das IPA I, weil sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Projekte des IPA II in der Durchführung befanden.
- 12 Zu den gemäß dem IPA förderfähigen Ländern zählen die Staaten des Westbalkanraums und die Türkei. Diese Programme und Projekte werden auch als „regionale“ oder „Mehrländer“-Programme bzw. -Projekte bezeichnet. Die Gesamtmittelzuweisung gemäß IPA I für Programme und Projekte mit mehreren Empfängern betrug 1 137 Millionen Euro.

Teil I – Die geprüften Projekte waren auf den Verwaltungskapazitätsbedarf ausgelegt und in den meisten Fällen gut mit anderen IPA-Projekten und den Interventionen sonstiger Geber koordiniert

16

Um wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten der öffentlichen Verwaltung Montenegros beizutragen, sollten IPA-Projekte auf den zentralen Kapazitätsbedarf ausgelegt sein, der von der Kommission und Montenegro ermittelt wurde. Bei der Prüfung wurde davon ausgegangen, dass die IPA-Projekte untereinander wie auch mit der Unterstützung vonseiten sonstiger Geber, etwa um Überschneidungen zu vermeiden, gut koordiniert sein müssten. Neue IPA-Projekte sollten auf den Ergebnissen aufbauen, die bei früheren von der EU finanzierten Maßnahmen erzielt wurden.

Die Projekte entsprachen den Erfordernissen des Kapazitätsaufbaus

17

Der Hof untersuchte den indikativen Mehrjahresfinanzrahmen und das indikative Mehrjahresplanungsdokument der Kommission, in denen die wichtigsten Unterstützungsbereiche und -ziele der EU festgelegt sind, die Finanzierungsvereinbarungen der ausgewählten Projekte, in denen ihre spezifischen Ziele beschrieben sind, und nationale strategische Unterlagen. In all diesen Unterlagen wird die Notwendigkeit einer Stärkung der Verwaltungskapazitäten hervorgehoben. Der Hof bewertete, ob die geprüften Projekte darauf abzielten, einem oder mehreren Erfordernissen hinsichtlich der Kapazitäten, auf die in diesen Unterlagen Bezug genommen wird, gerecht zu werden. Der Hof stellte fest, dass alle 19 Projekte darauf ausgelegt waren, dem ermittelten Verwaltungskapazitätsbedarf zu entsprechen. **Tabelle 2** bietet einen Überblick über die Ziele der geprüften Projekte in Bezug auf den Kapazitätsaufbau.

Tabelle 2

Ausgestaltung der geprüften Projekte mit dem Ziel, Lücken in der Verwaltungskapazität zu schließen

Bereich	Projekte	Ziele für den Kapazitätsaufbau
Beschaffungswesen	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verbesserung der Rechtsvorschriften und der Kapazität der auftraggebenden Behörden durch Stärkung der Kapazitäten des öffentlichen Beschaffungswesens ○ Durchführung von Schulungen und eines Zertifizierungsprogramms
Korruption	4, 5	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kapazitätsaufbau in Institutionen, die sich mit der Korruptionsverhinderung beschäftigen ○ Kapazitätsaufbau auf lokaler Ebene einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, um die Korruption zu bekämpfen
Interne Kontrolle	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> ○ Einführung einer internen Kontrolle der öffentlichen Finanzen ○ Vorbereitungen für die künftig geplante Verwaltung von EU-Mitteln durch die nationalen Behörden
Externe Kontrolle	8, 9	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verbesserung der Kapazität der Staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde unter dem Gesichtspunkt der Prüfungsplanung und Entwicklung der Prüfungsmethodik ○ Ausbau der Qualitätskontrolle bei Prüfungen
Lokale Selbstverwaltung	10, 11	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausarbeitung von Schulungsprogrammen und Bereitstellung von Mentoring ○ Erarbeitung strategischer Pläne für Gemeinden
ReSPA	12, 13	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unterstützung beim Kapazitätsaufbau der öffentlichen Verwaltungen des Westbalkanraums
Verkehr	14, 15, 16	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Rechtsvorschriften im Bereich Straßen- und Schienenverkehr sowie zivile Luftfahrt, um für die Verkehrsinfrastruktur öffentlich-private Partnerschaften einzurichten und die Finanzierung von Konzessionen festzulegen ○ Stärkung der Kapazitäten zur Verwaltung von Investitionen des internationalen Finanzierungsinstruments ○ Aufbau von technischen und Managementfähigkeiten auf lokaler Ebene
Umwelt	17, 18, 19	<ul style="list-style-type: none"> ○ Erarbeitung von Strategien zur Ausarbeitung, Harmonisierung und Umsetzung von Rechtsvorschriften ○ Kapazitätsaufbau zur Umsetzung von Projekten auf allen Ebenen

Quelle: Aufstellung des Hofes unter Verwendung von Daten der Europäischen Kommission.

Koordinierung zwischen Projekten und mit anderen Interventionen war zumeist gut

18

Der Hof untersuchte, ob die Projekte mit anderen Maßnahmen, die von der EU und sonstigen Gebern im Land finanziert wurden, gut koordiniert waren. Er stellte fest, dass die Projekte im Allgemeinen gut mit anderen IPA-Projekten koordiniert waren, indem beispielsweise auf der Arbeit früherer IPA-Projekte im gleichen Bereich aufgebaut wurde. Obwohl die Anzahl der sonstigen Geber seit Beginn des IPA I im Jahr 2007 in Montenegro beträchtlich zurückgegangen ist¹³, stellte der Hof fest, dass die Arbeit dieser Geber bei IPA-Projekten berücksichtigt wurde (siehe Beispiele in **Kasten 1**).

13 Vor dem Hintergrund der von der EU im Rahmen des IPA gewährten Heranführungshilfe und des beginnenden Beitrittsverhandlungsprozesses mit der EU reduzierten viele Geber ihre Unterstützung oder zogen diese vollständig zurück.

Kasten 1

Beispiele für gute Koordinierung

Die **Projekte 6 und 7** leisteten einen Beitrag dazu, 1. Verwaltungs- und Kontrollsysteme speziell für die künftig geplante Dezentralisierung der Verwaltung von EU-Mitteln durch Montenegro einzurichten und 2. in der gesamten öffentlichen Verwaltung eine interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen in größerem Maßstab einzuführen.

Um das erste Ziel zu erreichen, baute Projekt 6 auf einem Projekt auf, das von der EU vor Beginn des IPA I finanziert wurde. Während der Umsetzung des Projekts 6 forderte die Kommission den Auftragnehmer auf, die Outputs so anzupassen, dass der Arbeit Rechnung getragen wird, die zeitgleich von den Kommissionsdienststellen durchgeführt wurde, um zu überprüfen, ob die von den nationalen Behörden zur Vorbereitung auf die dezentrale Mittelverwaltung eingerichteten Strukturen den Vorgaben entsprachen. Mit Projekt 7 wurden dann weitere Unterstützung sowie Schulungen bereitgestellt, um das montenegrinische Personal darauf vorzubereiten, die dezentralen Verwaltungsstrukturen zu betreiben.

Um das zweite Ziel zu erreichen, lag der Schwerpunkt beider Projekte zunächst auf der zentralen öffentlichen Verwaltung und dann auf der lokalen Ebene. Mit Projekt 6 sollte insbesondere bei den zentralen Staatsministerien eine interne Kontrolle eingeführt werden, einschließlich von Innenrevisionsstellen mit umfassenden Prüfungsplänen und ihrer Vernetzung. Projekt 7 begann wenige Monate nach Abschluss des Projekts 6 und war schwerpunktmäßig auf mangelhafte Verwaltungsabläufe ausgerichtet, die während des ersten Projekts ermittelt worden waren.

Die **Projekte 8 und 9** sollten die Staatliche Rechnungsprüfungsbehörde (SAI) Montenegros stärken. Aufbauend auf einem Projekt, dessen Finanzierung zuvor durch deutsche Geber erfolgt war, wurden mit Projekt 8 Pläne und Leitlinien für Prüfer zur Verfügung gestellt und Workshops angeboten. Beispielsweise wurden Kapazitäten im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung aufgebaut, die eine neue Art von Prüfungsarbeit für die SAI darstellte. Während der Durchführung fand für das IPA-Projekt eine Koordinierung mit der Arbeit zur Stärkung der Wirtschaftlichkeitsprüfungskapazitäten statt, die von deutschen und schwedischen Gebern durchgeführt wurde. Bei Projekt 9 handelte es sich um ein Partnerschaftsprojekt, das vom litauischen Rechnungshof geleitet wurde. Trotz eines zeitlichen Abstands von zwei Jahren zwischen den beiden Projekten war das Projekt gut mit der über Projekt 8 bereitgestellten Unterstützung koordiniert und führte zum Ausbau der Qualitätskontrolle in der montenegrinischen SAI, indem technische Kapazitäten erhöht und Leitlinien vorbereitet wurden.

19

Der Hof stellte jedoch fest, dass die Koordinierung zwischen den IPA-Projekten, die ausschließlich Montenegro betrafen, und den Projekten mit mehreren Empfängern, die mehrere Heranführungsländer umfassten, nicht immer gut war (siehe Beispiele in **Kasten 2**).

Kasten 2

Beispiele für eine mangelhafte Koordinierung zwischen IPA-Projekten

Projekte 1, 2 und 3 – Der Hof prüfte alle Projekte des IPA I¹⁴, die der Unterstützung des öffentlichen Beschaffungswesens in Montenegro dienten. Mit dem ersten Projekt wurde ausschließlich Unterstützung in Montenegro bereitgestellt, während es sich bei den beiden anderen um Projekte mit mehreren Empfängern handelte, die auch anderen Heranführungsländern zur Verfügung standen. Während mit Projekt 1 im Land erfolgreich ein System für das öffentliche Beschaffungswesen eingerichtet wurde, stellte der Hof fest, dass die Outputs hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus dieser drei Projekte nicht gut koordiniert waren. Mit den Projekten wurden Kapazitäten aufgebaut, um die öffentlichen Vergabevorschriften zu verbessern, indem die Ausarbeitung neuer Gesetze unterstützt wurde. Ebenso wurde die Leistungsfähigkeit der auftraggebenden Behörden gestärkt, indem für Beamte des öffentlichen Beschaffungswesens Schulungen und ein Zertifizierungsprogramm durchgeführt wurden. Die Projekte mit mehreren Empfängern (2 und 3) wurden nach Projekt 1 umgesetzt, bauten aber nicht mit zusätzlichen, spezifischeren Schulungen auf den bereits im Rahmen von Projekt 1 angebotenen Kursen auf. Stattdessen kam der Inhalt der Kurse diesen in manchen Fällen sehr nahe oder war genau der gleiche. Über alle drei Projekte wurden Schulungen zu grundlegenden Vergabeverfahren angeboten, die Projekte 1 und 2 befassten sich mit der Umsetzung der Sektorenrichtlinie¹⁵ und sowohl Projekt 2 als auch Projekt 3 mit dem Nachprüfungssystem¹⁶. Außerdem waren die Teilnehmer an den Kursen oftmals die gleichen Personen, zum Beispiel bei den Schulungskursen für Ausbilder, die über Projekt 1 und 3 durchgeführt wurden.

Projekte 12 und 13 – Die Regionale Hochschule für öffentliche Verwaltung (*Regional School of Public Administration* (ReSPA)) wurde eingerichtet, um die Verwaltungskapazitäten zu stärken und die regionale Zusammenarbeit in den öffentlichen Verwaltungen des Westbalkanraums zu fördern. Während die sechs Teilnehmer, einschließlich Montenegros, jährlich jeweils mit 150 000 Euro beteiligt sind, werden die meisten Kosten der ReSPA über IPA-Projekte mit mehreren Empfängern finanziert. Der Hof stellte fest, dass die Schulungsaktivitäten der ReSPA nicht gut genug mit anderen Schulungen koordiniert waren, die über IPA-Projekte in Montenegro angeboten wurden. Die Schulungen der ReSPA waren beispielsweise zumeist auf Nachwuchskräfte zugeschnitten, deren Bedarf zum Großteil durch andere Initiativen zum Kapazitätsaufbau gedeckt wurde. Für öffentliche Bedienstete standen zudem unzureichende Informationen über die angebotenen Schulungen zur Verfügung. Folglich konnte das Schulungsangebot der ReSPA in Montenegro kaum genutzt werden.

14 Dies umfasst keine Aufträge für technische Hilfe und Informationsaustausch.

15 Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1).

16 Die EU-Nachprüfungsrichtlinien sind die Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 (ABl. L 395 vom 30.12.1989, S. 33), die Richtlinie 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 (ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14) und die Richtlinie 2007/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 (ABl. L 335 vom 20.12.2007, S. 31). Nachprüfungen sind rechtliche Maßnahmen, die Wirtschaftsteilnehmern zur Verfügung stehen, die an Auftragsvergabeverfahren teilnehmen, und die diesen ermöglichen, die Zuschlagsentscheidung anzufechten.

20

Der Kommission ist die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung zwischen nationalen und regionalen Instrumenten (mit mehreren Empfängern) seit 2014 bekannt, und sie hat ihre Verfahren überarbeitet. Die Kommission hat der ReSPA beispielsweise nahegelegt, sich mit nationalen IPA-Koordinatoren abzustimmen und ihren Output entsprechend anzupassen. Des Weiteren hat die Kommission im Jahr 2015 im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung (PAR) ein Zentrum für thematisches Fachwissen in der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen eingerichtet, um einige (regionale) Programme mit mehreren Empfängern im Bereich der PAR zu verwalten, einschließlich der Verträge für die ReSPA. Eines der Ziele dieses Zentrums ist, die Koordinierung zwischen der regionalen und der nationalen IPA-Unterstützung sicherzustellen. Für den Hof war es jedoch zu früh, um überprüfen zu können, ob diese jüngsten Entwicklungen zu den erforderlichen Verbesserungen bei der Koordinierung zwischen der regionalen und der nationalen IPA-Unterstützung führten.

Teil II – Die unangemessene Nutzung der Outputs hatte bei einigen geprüften Projekten eine geringere Wirksamkeit zur Folge

21

Um wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten der öffentlichen Verwaltung Montenegros beizutragen, sollten IPA-Projekte die erwarteten Outputs zum Kapazitätsaufbau liefern. Sobald diese Outputs geliefert wurden, sollten sie durch die Stellen genutzt werden, auf die sich die Projekte bezogen (die Empfänger), und dann von den nationalen Behörden weiterverfolgt werden, sodass die Ergebnisse der Projekte nachhaltig sind und ihre volle Wirkung erreicht wird. Damit aufgezeigt werden kann, was mit den EU-Mitteln erreicht wurde, geht der Hof davon aus, dass die Kommission klar und deutlich über die erzielten Fortschritte Bericht erstatten müsste, wie auch über das Ausmaß, in dem sich die Verwaltungskapazitäten im Land verbessern.

Die Projekte lieferten im Allgemeinen Outputs, aber diese wurden nicht immer von den Empfängern genutzt oder von den montenegrinischen Behörden weiterverfolgt

22

Für die geprüften Projekte untersuchte der Hof Zwischen- und Abschlussberichte, Monitoring- und Evaluierungsberichte der Kommission sowie die Protokolle der Monitoringausschusssitzungen. Zudem wurden Empfänger befragt. Der Hof stellte fest, dass die Projekte im Allgemeinen die geplanten Outputs lieferten. Manche davon bezogen sich auf Ziele des Kapazitätsaufbaus, und andere waren auf die Erreichung weiterer Ziele ausgelegt, wie etwa den Bau von Straßen. Der Hof konzentrierte sich auf Outputs in Bezug auf den Kapazitätsaufbau. Bei zwölf der 19 geprüften Projekte stellte der Hof fest, dass einer oder mehrere der Outputs zum Kapazitätsaufbau von den Empfängern nicht vollständig genutzt wurden oder die nationalen Behörden nicht die notwendigen Folgemaßnahmen durchführten, um mit den erreichten Ergebnissen eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

23

Nutzten die Empfänger die Outputs nicht, so verringerte sich die Wirksamkeit der betroffenen Projekte in Bezug auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten insgesamt, weil sich die potenziellen Verbesserungen, die sich aus ihnen ergeben sollten, nicht immer einstellten. Der Grund, warum die Outputs nicht genutzt wurden, stand häufig im Zusammenhang mit Haushalts- oder Personalengpässen.

In **Kasten 3** sind Beispiele für Outputs aufgeführt, die von den Empfängern nicht vollständig genutzt wurden.

Kasten 3

Beispiele für Outputs, die von den Empfängern nicht vollständig genutzt wurden

Das **Projekt 4** galt schwerpunktmäßig der Verhinderung der Korruption und war auf die beiden wichtigsten Stellen ausgerichtet, die zu diesem Zeitpunkt auf diesem Gebiet tätig waren: die Direktion für die Initiative zur Korruptionsbekämpfung (*Directorate for Anti-Corruption Initiative – DACI*) und der Ausschuss für die Vermeidung von Interessenkonflikten (*Commission for Prevention of Conflict of Interests – CPCol*). Zwei der geplanten Outputs wurden von den Empfängern nicht vollständig genutzt.

- Der CPCol nutzte das im Rahmen des Projekts entwickelte automatisierte Datenaustauschsystem zu den Vermögensklärungen nicht. Obwohl der CPCol nicht über die geeigneten Ressourcen verfügte, um die Daten auf dem aktuellen Stand zu halten, zog der Ausschuss weiterhin die Verwendung des manuellen Verzeichnisses vor.
- Für die DACI wurde im Rahmen des Projekts ein IT-Tool zum Integritätsrisikomanagement (*Integrity Risk Manager – IRM*) entwickelt, um Integritätspläne zu überwachen, die erstellt wurden, damit in der öffentlichen Verwaltung ermittelte Korruptionsrisiken gemindert werden können. Obwohl 72 von 102 Institutionen des Landes Integritätspläne erstellt hatten, nutzten zum Zeitpunkt der Prüfung nur vier von ihnen das IRM-Tool. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass die personelle Ausstattung unzureichend war, und zum Teil darauf, dass Montenegro nicht die erforderliche Finanzierung bereitstellte, um das Tool weiter zu entwickeln und weiter einzuführen. (Montenegro rechnete fest mit 400 000 Euro, die laut Aktionsplan für Kapitel 23 von anderen Gebern eventuell gestellt werden sollten. Als dies ausblieb, hat Montenegro die nötige Finanzierung nicht aus seinen eigenen Mitteln bereitgestellt.)

Während der Umsetzung des Projekts 4 entschieden die nationalen Behörden, den CPCol und die DACI in einer neuen Korruptionsbekämpfungsbehörde (ACA) zusammenzulegen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen keine Hinweise dafür vor, ob auch nur eine der im Rahmen des IPA-Projekts für die DACI und den CPCol entwickelten IT-Lösungen von der ACA genutzt werden würde.

Das **Projekt 14** diente dem Entwurf technischer Spezifikationen, damit die Erstellung einer Datenbank zur Verwaltung der Straßeninfrastruktur in Montenegro in Auftrag gegeben werden konnte. Die nationalen Behörden hatten die Datenbank zum Zeitpunkt der Prüfung, vier Jahre nachdem sie zur Verfügung gestellt wurde, nicht genutzt. Das gleiche IPA-Projekt diente der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in der öffentlichen Verwaltung Montenegros, um Infrastrukturprojekte umzusetzen. In einigen Fällen ging der erwartete Nutzen des Kapazitätsaufbaus jedoch aufgrund hoher Personalfluktuationen verloren. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten sechs von acht geschulten Mitarbeitern des Eisenbahninfrastrukturunternehmens dort bereits keinen Arbeitsplatz mehr, in den meisten Fällen deshalb, weil sie befristete Verträge hatten.

Mithilfe des **Projekts 19** wurden die Kapazitäten im Bereich Abfallbewirtschaftung auf lokaler Ebene gestärkt. Die ursprünglich geplanten Outputs wurden während der Durchführung des Projekts angepasst. Der Hof stellte jedoch während der Prüfung fest, dass nicht einmal all diese überarbeiteten Outputs genutzt wurden, teilweise aufgrund von Personalmangel und fehlenden finanziellen Mitteln. Der über das Projekt finanzierte und im Jahr 2013 fertiggestellte Recyclinghof war beispielsweise zum Teil wegen Personalmangels noch immer nicht in Betrieb genommen. Zudem waren Ausstattungsgüter, die im Rahmen des Projekts angeschafft worden waren, aufgrund von Haushaltsengpässen in der Gemeinde nicht instand gehalten worden. Andere Güter, die über das Projekt angeschafft worden waren, wurden überhaupt nicht genutzt, zum Beispiel Wertstofftonnen.

24

Wurden Projekte seitens der nationalen Behörden nicht weiterverfolgt, führte dies häufig zu einer Verringerung der beabsichtigten Wirkung. In manchen Fällen verabschiedeten die nationalen Behörden nicht die notwendigen Rechtsvorschriften, was bedeutete, dass die Outputs nicht in vollem Maße wirksam waren. In anderen Fällen wurde den geschaffenen Institutionen keine Unabhängigkeit gewährt, oder Stellen, die verabschiedete Rechtsvorschriften hätten durchsetzen sollen, waren dazu nicht ermächtigt. Manchmal stellten die nationalen Behörden die notwendigen zusätzlichen Humanressourcen oder finanziellen Mittel nicht zur Verfügung, um Outputs von IPA-Projekten weiterzuverfolgen. In **Kasten 4** sind Beispiele für Outputs aufgeführt, die von den nationalen Behörden nicht weiterverfolgt wurden.

Kasten 4

Beispiele für Outputs, die von den nationalen Behörden nicht weiterverfolgt wurden

Das **Projekt 5** sollte die Rolle der lokalen Verwaltungsstellen und der zivilgesellschaftlichen Organisationen stärken, die sich mit der Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene beschäftigen, sowie die Wahrnehmung der Bürger für die Bedeutung wirksamer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen verbessern. Die für das Projekt geplanten Outputs zum Kapazitätsaufbau (Studien, Podiumsdiskussionen, politische Empfehlungen) wurden erreicht. Das Ministerium für Inneres, federführend für die Berichterstattung über die Umsetzung der lokalen Korruptionsbekämpfungspläne, beschloss, sich am Anhörungsverfahren, das im Rahmen des Projekts eingeleitet wurde, um einen beratenden bereichsübergreifenden Ausschuss für die Korruptionsbekämpfung einzurichten, nicht zu beteiligen. Der Ausschuss wurde dadurch geschwächt und trat nach Beendigung des Projekts nicht mehr zusammen.

Das **Projekt 14** trug erfolgreich zur Harmonisierung der Gesetzgebung über den Luftverkehr bei und diente als Vorbereitung auf die erste Phase der Vereinbarung über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (ECAA). Viele der Verordnungen, die als Teil des Projekts erarbeitet wurden, damit die Anforderungen der ECAA-Vereinbarung für das Land erfüllt würden, waren jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung, also dreieinhalb Jahre nach deren Ausarbeitung, von den nationalen Behörden nicht verabschiedet worden¹⁷.

Zur Verbesserung der Effizienz der Eisenbahndirektion wurde im Rahmen des **Projekts 15** im Jahr 2013 ein Geschäftsplan erstellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die nationalen Behörden den Geschäftsplan jedoch aufgrund finanzieller Engpässe, die zu Verzögerungen bei der Einstellung des erforderlichen zusätzlichen Personals (von 17 Stellen in der Direktion waren sieben unbesetzt) führten, nicht umgesetzt. Außerdem hatten die nationalen Behörden der Direktion keine finanzielle Unabhängigkeit vom Verkehrsministerium gewährt, was für den bestimmungsgemäßen Betrieb der Direktion aber notwendig wäre.

Im Rahmen des **Projekts 17** wurden 180 000 Euro verwendet, um die Kapazitäten der Umweltschutzbehörde (EPA) zu stärken, sodass Umweltdaten gesammelt, überprüft und weitergegeben werden konnten. Zu diesem Zweck wurden innerhalb eines Jahres ein System zur Sammlung, Überprüfung und Weitergabe von Umweltdaten aufgebaut und zugehörige Schulungen veranstaltet. Obwohl diese Arbeiten im Jahr 2012 abgeschlossen waren, befand sich das ausgearbeitete System zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht im Einsatz, und in Bezug auf die Kapazitäten der Direktion oder hinsichtlich der Qualität ihrer Berichte waren keine erheblichen Verbesserungen erkennbar. Die nationalen Behörden hatten den Output des Projekts nicht weiterverfolgt und in ausreichendem Maße Personal und finanzielle Mittel zugewiesen.

Im Rahmen des **Projekts 18** erhielten die nationalen Behörden Unterstützung bei der Erarbeitung von 29 abgeleiteten Rechtsakten im Bereich der kommunalen Dienste und der Abfallbewirtschaftung. Obwohl die Entwürfe für diese Rechtsakte bis zum Ende des Projekts im August 2013 fertiggestellt waren, war zum Zeitpunkt der Prüfung nur die Hälfte von ihnen verabschiedet und von den nationalen Behörden veröffentlicht worden, was die Wirkung des IPA-Projekts verringerte.

¹⁷ Das Projekt endete im November 2011, und die Prüfung wurde im Mai 2015 durchgeführt.

Die Informationen über die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten waren unzureichend

25

Der Hof untersuchte die verfügbaren Informationen, um die Verbesserungen bei den Verwaltungskapazitäten in Montenegro im geprüften Zeitraum einzuschätzen, und überprüfte die Dokumente des „Erweiterungspakets“, die jedes Jahr von der Kommission verabschiedet werden. Hierzu gehört der Strategieplan zur Erweiterung, mit dem der weitere Weg für die künftigen Jahre festgelegt und Bilanz über die Fortschritte der einzelnen Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer gezogen wird. Außerdem umfasst dies die jährlichen Fortschrittsberichte, in denen die jährlich erzielten Fortschritte einzelner Länder ausführlicher beschrieben werden. Ferner bezog der Hof die Fortschritte, über die in den Monitoring- und Sektorausschüssen, welche gemäß SAA eingerichtet worden waren, berichtet wurde, sowie die erste Basisberechnung der Reform der öffentlichen Verwaltung aus dem Jahr 2015 in seine Betrachtung ein.

26

Der Hof stellte fest, dass in den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission zwar insgesamt Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien aufgezeigt und der Stand der Umsetzung bei den einzelnen Verhandlungskapiteln bewertet wird, jedoch keine Bewertungen des im Hinblick auf die Stärkung der Kapazitäten erzielten Fortschritts über einen längeren Zeitraum enthalten sind. Die Berichte waren auch nicht so angelegt, dass sie sich auf die Ergebnisse einzelner Projekte stützten. Auf der Grundlage der Durchsicht der Berichte versuchten die Prüfer, sich für die Kernbereiche der Reform einen Überblick über die in den Jahren 2011-2014 erzielten Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten zu verschaffen (siehe **Tabelle 3**).

27

Die vom Hof vorgenommene Zusammenstellung der jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission deutet auf einen langsamen Fortschritt bei der Stärkung der Kapazitäten hin. Nach Einschätzung des Hofes wurden allerdings in den verschiedenen Berichten nicht immer die gleichen Bereiche der öffentlichen Verwaltung bewertet, und die qualitative Natur dieser Bewertung bedeutete, dass die Beurteilungskriterien für die Verwaltungskapazitäten mit den Begriffen „gering“ oder „verbessert“ nicht klar genug definiert waren. Dies erschwerte es, Verbesserungen im Zeitverlauf zu vergleichen.

Tabelle 3

Überblick über die Bewertungen der Verwaltungskapazitäten in den jährlichen Fortschrittsberichten der Kommission (2011-2014) in Bezug auf die geprüften Bereiche

Kapitel ¹	Politikbereiche	2011	2012	2013	2014	
5	Öffentliches Auftragswesen	Direktion und Verwaltung des öffentlichen Beschaffungswesens	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Ausschuss für die Kontrolle der öffentlichen Auftragsvergabe	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		Inspektionsdienste	Red	Red	Yellow	Yellow
		Konzessionen	Red	Red	Red	Red
14	Verkehrspolitik	Unfalluntersuchungsstelle	Red	Red	Red	Red
22	Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente	Institutioneller Rahmen	Red	Yellow	Yellow	Yellow
		Finanzmanagement, Kontrolle und Prüfung	Yellow	Yellow	Red	Yellow
23	Justiz und Grundrechte	Politik zur Korruptionsbekämpfung	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
		<i>Commission for Prevention of Conflict of Interests</i> (Ausschuss für die Vermeidung von Interessenkonflikten)	Red	Red	Yellow	Yellow
		Koordinierung der Korruptionsbekämpfung	Red	Yellow	Yellow	Yellow
27	Umwelt und Klimawandel	Horizontale Fragestellungen	Red	Red	Red	Red
		Luftqualität	Red	Yellow	Yellow	Yellow
		Abfallbewirtschaftung	Red	Yellow	Yellow	Yellow

	Die Verwaltungskapazitäten sind immer noch gering oder eingeschränkt und bedürfen erheblicher oder dringender Verbesserung.
	Die Verwaltungskapazitäten haben sich verbessert, bedürfen aber immer noch weiterer Verbesserungen.
	Die Verwaltungskapazitäten haben sich verbessert, weitere Verbesserungen sind nicht erforderlich.

1 Die Berichte richten sich nach den Verhandlungskapiteln, auch wenn diese noch nicht eröffnet wurden.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission.

Bemerkungen

28

Da die Kommission die Bedeutung aussagekräftiger Daten für eine kontinuierliche Messung der Reformfortschritte einräumte, wurde bei der jährlichen Bewertung in den Fortschrittsberichten 2015¹⁸ für neun Bereiche auf Pilotbasis¹⁹ eine neue Berichterstattungsmethode verwendet. Für diese Bereiche wurden im Bericht ausführlichere Informationen als zuvor über den Sachstand und über den in den letzten zwölf Monaten erzielten Fortschritt geliefert. Die Bewertungsmaßstäbe wurden stärker vereinheitlicht, und die Vergleichbarkeit der Berichte wurde sowohl im Hinblick auf den Vergleich zwischen Ländern als auch im Zeitverlauf verbessert. Dies wird künftig dazu beitragen, die erzielten Fortschritte in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, und Hinweise dazu geben, worauf in den nächsten Jahren der Schwerpunkt gelegt werden sollte²⁰. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Kommission diese Vorgehensweise noch nicht auf andere Bereiche, wie Verkehr und Umwelt, ausgeweitet. Die Kommission leitete für die öffentliche Verwaltung im Jahr 2015 Überprüfungen der Basisberechnung ein, was eine quantitative und komparative Berichterstattung in Bezug auf die Fortschritte gestatten wird²¹.

Teil III – Die Kommission nutzte ihre nichtfinanziellen Mittel zur Unterstützung des Reformprozesses sinnvoll, aber zentrale Probleme bleiben ungelöst

29

Um wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro beizutragen, sollte die Kommission ihre nichtfinanziellen Mittel zur Unterstützung des Reformprozesses wirksam einsetzen. Für den strategischen und politischen Dialog sollten gut funktionierende Mechanismen festgelegt werden, und der Hof geht davon aus, dass die Kommission im Rahmen dieses Dialogs die ihr zu Gebote stehenden Einflussmöglichkeiten ausdrücklich und konsequent nutzen müsste, um ein aktives Engagement der nationalen Behörden für den Reformprozess sicherzustellen. Besteht Potenzial für einen Wissenstransfer, etwa durch Lernprozesse bei der Verwaltung und Durchführung von IPA-Projekten, sollte sich die Kommission dies zunutze machen.

30

Der Hof untersuchte die wichtigsten Strukturen für den politischen Dialog zwischen der Kommission und Montenegro, die unter dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und im Zuge des Beitrittsverhandlungsprozesses geschaffen wurden, einschließlich des neuen in Montenegro zur Anwendung kommenden Verhandlungsansatzes. Der Hof betrachtete auch die Instrumente zur Förderung der Reformen, einschließlich der Klausel zur „allgemeinen Ausgewogenheit“, und untersuchte, ob die Kommission diese Instrumente wirksam eingesetzt hatte, um Verbesserungen bei den Verwaltungskapazitäten anzuregen. Außerdem beschäftigte sich der Hof mit der Frage, inwieweit die Kommission das Potenzial zur Förderung empfehlenswerter Verfahren nutzt, indem Mittel des IPA dezentral verwaltet werden.

- 18 Ab 2015 werden die Fortschrittsberichte „Länderberichte“ genannt.
- 19 Die neue Vorgehensweise kommt für alle Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer zur Anwendung und umfasst die Bereiche: Funktionsweise der Justiz, Korruption, organisierte Kriminalität, Meinungsfreiheit, wirtschaftliche Kriterien, Reform der öffentlichen Verwaltung, öffentliches Beschaffungswesen, Statistiken und Finanzkontrolle.
- 20 Siehe Anhang 2 der Erweiterungsstrategie der EU, (COM(2015) 611 final vom 10.11.2015).
- 21 Bei der ersten im Jahr 2015 durchgeführten Überprüfung wurden Kapazitäts- sowie strukturelle, rechtliche, verfahrenstechnische und sonstige Probleme untersucht, wobei die für sämtliche Erweiterungsländer vereinbarten Grundsätze der öffentlichen Verwaltung zur Anwendung kamen. Die Überprüfung mündete in einen ausführlichen Länderbericht mit einer Analyse, wie Montenegro im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung abschneidet. Zudem wurden dabei ausführliche und aufeinander aufbauende Empfehlungen für Reformen unterbreitet (<http://www.sigmapweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).

SAA-Mechanismen für den politischen Dialog funktionieren gut

31

Nach der Unabhängigkeit Montenegros im Jahr 2006 wurde auf ministerieller Ebene ein politischer Dialog zwischen der Regierung Montenegros und den EU-Organen eröffnet. Mit dem im Jahr 2007 unterzeichneten SAA wurde dann die Grundlage für den politischen Dialog auf verschiedenen Ebenen geschaffen: der Stabilitäts- und Assoziationsrat, der Stabilitäts- und Assoziationsausschuss, sieben Stabilitäts- und Assoziationsunterausschüsse und ab 2014 die Sondergruppe für die Reform der öffentlichen Verwaltung. Die Kommission und die montenegrinischen Behörden haben sich seit 2007 regelmäßig im Rahmen dieser Mechanismen getroffen, um unter anderem die erforderlichen Fortschritte bei den Reformen und die Unzulänglichkeiten bei den Verwaltungskapazitäten im Land zu erörtern. Die Angleichung an den Besitzstand der Union und die Mittel, um dies zu erreichen, bilden den zentralen Schwerpunkt der sektorbezogenen Unterausschüsse. Das Ergebnis der Diskussionen in den Unterausschüssen wird jährlich in den Sitzungen des Stabilitäts- und Assoziationsrates und des Stabilitäts- und Assoziationsausschusses erörtert.

32

Die Kommission hat die Mechanismen des politischen Dialogs bei den Behörden Montenegros sinnvoll eingesetzt, beispielsweise um in vielen Bereichen Änderungen in der Gesetzgebung zu fördern und die Schaffung von Institutionen zu unterstützen, die dafür erforderlich sind, den Reformprozess voranzutreiben. Dieser Dialog zeigte wichtige Bereiche auf, in denen keine oder nur schleppend Ergebnisse erzielt wurden. So wies die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2015 darauf hin, dass für die Verbesserung der Überwachung und die Überprüfung der Auftragsumsetzung eine bessere interne Prüfung in den auftraggebenden Behörden weiterhin von entscheidender Bedeutung ist und dass die Kapazitäten für interne Prüfungen nach wie vor Anlass zu Besorgnis geben²². Im gleichen Bericht wurde der Schluss gezogen, dass Montenegro sich in einer frühen Vorbereitungsphase befindet, unter anderem in den Bereichen Umwelt und Klimawandel. Die Angleichung an den Besitzstand der Union und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten bleiben für Montenegro eine beträchtliche Herausforderung²³. Die Analyse der Kommission wird durch die Bemerkungen bestätigt, die sich aus der Prüfung des Hofes ergeben und die in den Ziffern 16-24 dargelegt sind.

22 Kapitel 5 über das öffentliche Auftragswesen und Kapitel 32 über die Finanzkontrolle (Bericht 2015 über Montenegro).

23 Ebd., S. 6.

Bemerkungen

33

Seit der Unabhängigkeit besteht in Montenegro eine starke Dynamik für die EU-Integration, die durch stetige Fortschritte im Beitrittsprozess sowie durch ein hohes Maß an Unterstützung, das derzeit seitens der Bevölkerung für einen Beitritt zur EU besteht, verdeutlicht wird²⁴. Dadurch haben sich für die Kommission erhebliche potenzielle Einflussmöglichkeiten ergeben, um die Verwaltungskapazitäten zu stärken. Der Hof stellte jedoch fest, dass die nationalen Behörden den Reformprozess mitunter nicht aktiv förderten und die im Rahmen des IPA I unterstützten Maßnahmen nicht immer weiterverfolgten, um für die entsprechenden Ergebnisse zu sorgen (siehe Ziffern 23-24). Die Prüfer stellten fest, dass bei den meisten der geprüften Projekte keine eindeutige Anforderung für die nationalen Behörden bestand, Nutzen aus den Investitionen des IPA zu ziehen. Die Bedeutung der Nachhaltigkeit und der Auswirkungen der Ergebnisse findet ihren Niederschlag im Rahmenabkommen für IPA II mit Montenegro²⁵.

Mangelnde Klarheit hinsichtlich der zur Förderung des Reformprozesses einzusetzenden Instrumente, die im Zuge der Beitrittsverhandlungen bereitstehen

34

Aus dem Beitrittsprozess und insbesondere den Beitrittsverhandlungen, die zwischen der EU und Montenegro im Jahr 2012 eröffnet wurden, ergaben sich für die EU neue Instrumente, um rechtliche, verwaltungstechnische und wirtschaftliche Reformen zu unterstützen. Ein Beispiel hierfür ist die Gelegenheit, die der Dialog rund um die - sämtliche Bestandteile des Besitzstandes der Union umfassenden - 35 Verhandlungskapitel bot. Die Festlegung von Eröffnungs-, Schluss- und gegebenenfalls Zwischen-Benchmarks (ausschließlich für die Kapitel über Rechtsstaatlichkeit) bietet Instrumente, die geeignet sind, den Angleichungsprozess im Land zu fördern.

35

Als Bestandteil des im Jahr 2012 vereinbarten Verhandlungsrahmens führte die EU einen „neuen Ansatz“ ein, bei dem die beiden Kapitel über Rechtsstaatlichkeit²⁶ als Kernpunkte des Erweiterungsprozesses ermittelt wurden. Diese beiden Kapitel wurden zu einem frühen Zeitpunkt des Beitrittsprozesses eröffnet, um Montenegro ausreichend Zeit einzuräumen, um vor Abschluss der Verhandlungen die notwendigen Rechtsvorschriften zu erlassen, die erforderlichen Institutionen zu schaffen und Bilanz über die Umsetzung zu ziehen. Gemäß diesem neuen Ansatz wären Fortschritte bei der Verhandlung „technischer“ Kapitel, wie Verkehr und Umwelt, nur möglich, wenn das Land auch weiterhin im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Fortschritte erzielt. Das so geschaffene Instrument, mit dessen Hilfe auf diese Weise Fortschritte bewirkt werden sollen, wird „Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit“ genannt²⁷. Montenegro ist das erste Land, bei dem für die Verhandlungen der „neue Ansatz“ eingeführt wurde.

- 24 Im März 2016 gaben 74 % der Montenegriner an, sie würden dem Beitritt zur EU in einem Referendum zustimmen (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Rahmenvereinbarung zwischen Montenegro und der Europäischen Kommission zu den Vereinbarungen für die Umsetzung der finanziellen Unterstützung der EU zugunsten von Montenegro im Rahmen des IPA II. Die Berichterstattungsanforderungen an die nationalen Behörden (Artikel 58) und die Rolle der IPA-Monitoringausschüsse (Artikel 58) beinhalten die Verpflichtung zur Steigerung von Effizienz, Wirksamkeit, Wirkung und Nachhaltigkeit. Außerdem sind in Artikel 55 besondere Bewertungspflichten für die IPA-II-Unterstützung, auch mit Blick auf deren langfristige Ziele und Auswirkungen, niedergelegt.
- 26 Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Justiz und Inneres).
- 27 Ministertreffen zur Eröffnung der Regierungskonferenz über den Beitritt Montenegros zur Europäischen Union (Brüssel, 29. Juni 2012). AD 23/12: Sollten die Fortschritte im Rahmen dieser Kapitel insgesamt erheblich hinter den Fortschritten bei den Verhandlungen liegen und alle sonstigen verfügbaren Maßnahmen ausgeschöpft worden sein, wird die Kommission aus eigener Initiative oder auf Antrag eines Drittels der Mitgliedstaaten vorschlagen, ihre Empfehlungen zur Eröffnung und/oder Schließung anderer Verhandlungskapitel zurückzustellen und die zugehörigen Vorbereitungsarbeiten gegebenenfalls anzupassen, bis dieses Ungleichgewicht behoben ist.

36

Die erste Bezugnahme auf diese Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit durch die Kommission findet sich im Fortschrittsbericht 2014²⁸ und im Strategieplan zur Erweiterung 2014-2015²⁹, in dem die Kommission auf Folgendes hinweist: „Die Kommission erinnert daran, dass der Verhandlungsrahmen eine Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit enthält. Die durch greifbare Ergebnisse nachzuweisenden Fortschritte bei der Erfüllung der Zwischenkriterien für das Kapitel über die Rechtsstaatlichkeit und die oben genannten Schwachstellen werden sich auf das Tempo der Beitrittsverhandlungen insgesamt auswirken, einschließlich der Tagesordnungen künftiger Regierungskonferenzen“³⁰. Die Behörden Montenegros reagierten auf den Verweis auf diese Klausel damit, dass einige der von der Kommission ermittelten Mängel durch Annahme neuer Rechtsvorschriften beseitigt wurden. Die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sahen die ergriffenen Maßnahmen als ausreichend an, um mit der Eröffnung neuer Verhandlungskapitel fortzufahren.

37

Die Erfahrung aus dem Jahr 2014, an die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit zu erinnern, hat gezeigt, dass dieses Instrument wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Im Jahr 2015 wurden jedoch trotz der Investitionen durch die Kommission in diesem Bereich und Maßnahmen seitens der nationalen Behörden nur wenige greifbare Ergebnisse in Bezug auf die Umsetzung der Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung erzielt. Mit Verweis auf den allgemein schleppenden Fortschritt bei der Korruptionsbekämpfung verwies die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2015 darauf, dass die Institutionen bei der Erfüllung ihres Mandats eine proaktivere Haltung einnehmen sollten. Die Bilanz Montenegros hinsichtlich effektiver Ermittlungen, Strafverfolgungen und rechtskräftiger Verurteilungen in Korruptionsfällen ist nach wie vor insbesondere in Bezug auf die Korruption auf hoher Ebene eher bescheiden³¹. Obwohl die Fortschritte beim Reformprozess in diesem Kernbereich weiterhin unzulänglich sind, erfolgte keine Bezugnahme auf die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit. Der Rat und die Kommission haben die Umstände nicht eindeutig festgelegt, unter denen an die Klausel erinnert werden oder unter denen sie zur Anwendung kommen sollte. Zum Beispiel ist unklar, ob im Jahr 2016 an die Klausel erinnert wird, falls die neuen Rechtsvorschriften und Institutionen zur Korruptionsbekämpfung, wie die ACA (siehe Beispiel in **Kasten 3**), ihre Funktion nicht wie geplant erfüllen und greifbare Ergebnisse liefern.

- 28 Fortschrittsbericht 2014, S. 1.
- 29 Strategieplan zur Erweiterung 2014-2015, S. 23 und S. 26.
- 30 Regierungskonferenz.
- 31 Fortschrittsbericht 2015. Im selben Bericht wurde darauf hingewiesen, dass sich bei den Ermittlungen, Strafverfolgungen und Verurteilungen in Korruptionsfällen die Ergebnisse auf die Korruption auf unterer und mittlerer Ebene beschränken. Ein hoher Prozentsatz der Ermittlungen bei gemeldeten korruptionsbezogenen Vergehen führt zu keiner Anklage. Bisher gab es keine rechtskräftigen Verurteilungen bei Korruption auf hoher Ebene, und finanzielle Nachforschungen kommen in Korruptionsfällen noch nicht systematisch zum Einsatz. In keinem Korruptionsfall wurde die Beschlagnahme von Vermögenswerten angeordnet, und für die Strafverfolgung sind die institutionellen und operativen Kapazitäten der Staatsanwälte, Richter und der Polizei zur Bekämpfung der Korruption unzureichend.

Das Potenzial zur Nutzung der dezentralen Mittelverwaltung für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten wurde noch nicht vollständig ausgeschöpft

38

Für Montenegro erfolgte die Vertragsvergabe und die Umsetzung im Rahmen des IPA I durch die Kommission zumeist zentral. In der Haushaltsordnung und der IPA-Verordnung ist vorgesehen, dass die Verwaltung der Mittel zur Heranführungshilfe auf die Bewerberländer übertragen wird, um diese auf die künftige Verwaltung der Struktur- und Landwirtschaftsfonds der EU vorzubereiten. In Übereinstimmung mit den Verordnungen ersuchte Montenegro die Kommission in den Jahren 2012-2013, die Mittelverwaltung des IPA I zu dezentralisieren, und richtete zu diesem Zweck die erforderlichen operativen Strukturen ein. Nachdem überprüft worden war, dass die Voraussetzungen für eine dezentrale Mittelverwaltung gegeben waren, gewährte die Kommission dem Land die Zuständigkeit dafür, 12 % der Gesamtmittelzuweisungen des IPA I im Land selbst zu verwalten. Diese Zuweisungen setzten sich aus 22,7 Millionen Euro für Projekte in den Bereichen Verkehr und Umwelt und 5,6 Millionen Euro für Projekte in den Bereichen Beschäftigung und soziale Eingliederung zusammen. Der Antrag Montenegros auf dezentrale Verwaltung der Mittelzuweisungen aus dem IPA II bezieht sich auf einen größeren Prozentsatz der Mittel.

39

Abgesehen von einer steigenden Eigenverantwortung für EU-finanzierte Projekte kann diese Mittelverwaltungsmethode einen wertvollen Kapazitätsaufbau in den operativen Strukturen mit sich bringen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommission in den ersten Jahren der dezentralen Mittelverwaltung die Arbeiten, die innerhalb der operativen Strukturen in sämtlichen Phasen jedes Projekts bei der Vertragsvergabe und der Umsetzung durchgeführt werden, ausführlich und gründlich überprüft. Empfehlenswerte Verfahren des Projektmanagements, die in den IPA-Strukturen entwickelt wurden, können ein potenziell wirksames Mittel zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten darstellen, wenn sie in der übrigen öffentlichen Verwaltung Montenegros, die den gleichen Bereich betrifft, verbreitet werden.

40

Die Stärkung der Verwaltungskapazitäten zählte jedoch nicht zu einem der Ziele, als die Verordnungen zur dezentralen Mittelverwaltung verabschiedet wurden. Dies bedeutete, dass die Kommission die nationalen Behörden nicht darin bestärkt hat zu erwägen, wie empfehlenswerte Verfahren innerhalb der für die dezentrale Mittelverwaltung eingerichteten Strukturen aktiv ausgebaut und dann für den Kapazitätsaufbau in der übrigen öffentlichen Verwaltung genutzt werden könnten. Wie bereits in Zusammenhang mit anderen Heranführungsländern³², sah der Hof auch hier die Gefahr, dass aus den operativen Strukturen des IPA Organisationen werden, die parallel zur übrigen öffentlichen Verwaltung bestehen.

32 Siehe Ziffern 54-55 des Sonderberichts Nr. 11/2016 des Europäischen Rechnungshofs „Stärkung der Verwaltungskapazitäten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: wenige Fortschritte in einem schwierigen Kontext“ (<http://eca.europa.eu>).

41

Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob die finanzielle und nichtfinanzielle Heranführungshilfe der EU im Zeitraum 2007-2013 wirksam zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro beigetragen hat. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Heranführungshilfe der EU trotz des schleppenden Fortschritts, der in mehreren Kernbereichen festgestellt wurde, einen Beitrag zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro geleistet hat. Bei zwölf der 19 aus dem IPA finanzierten Projekte, die der Hof geprüft hat, war die Wirksamkeit der Unterstützung jedoch dadurch verringert, dass die montenegrinischen Behörden einige Outputs zum Kapazitätsaufbau nicht vollständig nutzten oder weiterverfolgten. Der Hof unterbreitet in den Ziffern 42-47 fünf Empfehlungen, welche die Kommission bei der Umsetzung des IPA II berücksichtigen kann. Die Kommission könnte diese Empfehlungen ferner im Zusammenhang mit der Halbzeitüberprüfung des IPA II im Jahr 2017 heranziehen.

42

Der Hof stellte fest, dass die geprüften Projekte wichtigen Erfordernissen des Kapazitätsaufbaus gerecht wurden, etwa durch erfolgreiche Unterstützung von Änderungen in der Gesetzgebung und der Schaffung von Institutionen sowie durch die Veranstaltung von Schulungen. Die geprüften Projekte waren in den meisten Fällen gut koordiniert, und die von anderen Gebern durchgeführten Arbeiten wurden berücksichtigt. Der Hof stellte jedoch Beispiele für Überschneidungen fest und Fälle, in denen der Informationsaustausch zwischen IPA-Projekten, die ausschließlich Montenegro betrafen, und regionalen Projekten (mit mehreren Empfängern), die mehrere Heranführungsländer umfassten, verbessert werden könnte (siehe Ziffern 17-20).

Empfehlung 1 – Bessere Koordinierung der Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, deren Finanzierung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene erfolgt, dem prioritären Bedarf entsprechen und dass andere abgeschlossene, laufende und geplante Hilfen vollständig berücksichtigt und die potenziellen Teilnehmer angemessen darüber unterrichtet werden. Im Rahmen des IPA II sollte die Kommission die Relevanz der Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau genauestens überwachen und die Koordinierung zwischen nationalen und regionalen Maßnahmen verbessern.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

43

Die geprüften Projekte lieferten im Allgemeinen die erwarteten Outputs zum Kapazitätsaufbau. In manchen Fällen wurden diese Outputs jedoch nicht vollständig von den Empfängern genutzt oder den nationalen Behörden weiterverfolgt, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Daher verringerte sich die Wirksamkeit der geprüften Projekte in Bezug auf die Stärkung der Verwaltungskapazitäten insgesamt, weil sich die potenziellen Verbesserungen, die sich aus ihnen ergeben sollten, nicht immer einstellten. Dass IPA-Projekte nicht angemessen genutzt oder weiterverfolgt wurden, hatte mehrere Gründe, u. a., dass die nationalen Behörden nicht zuverlässig geeignetes Personal bereitstellten, die zur Nutzung der Outputs erforderlichen Rechtsvorschriften nicht verabschiedeten oder den geschaffenen Institutionen nicht die notwendige Unabhängigkeit gewährten (siehe Ziffern 21-24).

44

Insgesamt stellte der Hof fest, dass bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Kernbereichen oft deshalb begrenzte Fortschritte erzielt wurden, weil die nationalen Behörden bei der Durchführung von Reformen geringen Einsatz zeigten. Bei den meisten geprüften Projekten bestand keine eindeutige Anforderung für die nationalen Behörden, hinsichtlich der Investitionen des IPA weitere Schritte zu unternehmen und einen Nutzen aus ihnen zu ziehen (siehe Ziffern 31-33).

Empfehlung 2 – Verbesserung des Engagements zur Nutzung der Outputs und zur Weiterverfolgung der Ergebnisse

Bei der Programmplanung der Heranführungshilfe der EU im Rahmen des IPA II sollte die Kommission von den nationalen Behörden verlangen, sich aktiv zur Nutzung der Outputs von IPA-Projekten und zur Weiterverfolgung von Ergebnissen zu verpflichten, damit diese eine nachhaltige Wirkung haben. Während der Durchführung von aus dem IPA II geförderten Projekten sollte die Kommission die von den nationalen Behörden zur Einhaltung dieser Verpflichtungen eingeleiteten Schritte genauestens überwachen, damit noch Korrekturmaßnahmen ergriffen werden können, bevor die Projekte abgeschlossen werden. Die Kommission sollte bei ihren Entscheidungen über die Bereiche, in denen künftig Investitionen in Form von Heranführungshilfe vorgenommen werden, berücksichtigen, ob diese Verpflichtungen eingehalten wurden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

45

Der Hof stellte fest, dass die Kommission zwar die Fortschritte bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten begleitet, zu den im Laufe der Zeit erzielten Fortschritten des Landes aber unzureichende vergleichbare Informationen zur Verfügung stehen (siehe Ziffern 25-28).

Empfehlung 3 – Entwicklung besserer Instrumente, um die Fortschritte hinsichtlich verbesserter Verwaltungskapazitäten zu messen

Die Kommission sollte

- i) bei Erstellung des Berichts 2016 auf der Pilotdarstellung der Daten im Fortschrittsbericht 2015 aufbauen sowie auf der Überprüfung der Basisberechnung für die Reform der öffentlichen Verwaltung, die im Jahr 2015 durchgeführt wurde, und
- ii) untersuchen, ob diese Initiativen auf andere relevante Bereiche wie Verkehr und Umwelt ausgeweitet werden könnten.

46

Die Mechanismen für den politischen Dialog funktionierten gut, obwohl in wichtigen Bereichen der Reform der öffentlichen Verwaltung, der Bekämpfung der Korruption und der Umwelt nur langsam Ergebnisse erzielt werden. Der Kommission stehen für Reformen Instrumente zur Verfügung, aber manchmal ist nicht klar – etwa im Falle der Klausel zur „allgemeinen Ausgewogenheit“ –, wie diese zur Anwendung kommen, wenn neue Gesetze und Institutionen in Kernbereichen wie der Bekämpfung der Korruption keine Ergebnisse liefern (siehe Ziffern 34-37).

Empfehlung 4 – Instrumente vollständig nutzen, um zu Fortschritten beim Reformprozess beizutragen

Die Kommission sollte die Erzielung von Ergebnissen beim Reformprozess fördern, indem sie

- i) die ihr im Zuge der Beitrittsverhandlungen zur Unterstützung der Fortschritte beim Reformprozess zu Gebote stehenden Instrumente vollständig nutzt,
- ii) alle Unklarheiten hinsichtlich der Frage ausräumt, wie auf die „Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit“ Bezug genommen wird oder wie sie zur Anwendung kommt.

47

Die Kommission überließ Montenegro die dezentrale Mittelverwaltung von 12 % der Mittel aus dem IPA I. Der Hof stellte fest, dass die dezentrale Verwaltung der EU-Mittel ein potenziell nützliches Instrument darstellt, um die Verwaltungskapazitäten durch Wissenstransfer zu stärken, was im Rahmen des IPA I nicht vollständig ausgeschöpft wurde (siehe Ziffern 38-40).

Empfehlung 5 – Nutzung der dezentralen Mittelverwaltung, um empfehlenswerte Verwaltungsverfahren zu verbreiten

Sind Beispiele empfehlenswerter Verfahren in den für die dezentrale Mittelverwaltung im Rahmen des IPA II geschaffenen operativen Strukturen einmal ermittelt, sollte die Kommission die nationalen Behörden darin bestärken, diese Verfahren in anderen Verwaltungsbereichen aufzugreifen, etwa um die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die geeignete Ebene und die Stärkung der internen Kontrollsysteme zu fördern.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 12. Juli 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Präsident

Schlüsseldaten der Beziehungen zwischen der EU und Montenegro

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26. Mai – Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Länder in Südosteuropa.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24. Januar – Der Rat verabschiedet Verhandlungsrichtlinien für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21. Juni – In Thessaloniki findet das Gipfeltreffen zwischen der EU und den Staaten des Westbalkans statt, auf dem die EU ihre Unterstützung für die europäische Ausrichtung der Staaten des Westbalkanraums bekräftigt.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3. Juni – Das Parlament Montenegros erklärt infolge des Referendums vom 21. Mai die Unabhängigkeit.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 22. Januar – Der Rat beschließt die Europäische Partnerschaft mit Montenegro.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. Oktober – Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) in Luxemburg. 28. Dezember – Unterzeichnung des Interimsabkommens über Handel und handelsbezogene Fragen.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1. Januar – Inkrafttreten des Interimsabkommens und der Visaerleichterungen sowie des Rückübernahmeabkommens.
	<ul style="list-style-type: none"> 15. Dezember – Montenegro beantragt den EU-Beitritt.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 19. Dezember – Gewährung visumfreier Reisen in den Schengen-Raum.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1. Mai – Das SAA tritt in Kraft.
	<ul style="list-style-type: none"> 9. November – Die Kommission empfiehlt, Montenegro den Status eines Bewerberlandes zu verleihen.
	<ul style="list-style-type: none"> 17. Dezember – Der Rat stimmt zu, dass Montenegro den Status eines Bewerberlandes erhält.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 12. Oktober – Die Kommission empfiehlt die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 9. Dezember – Der Rat leitet den Beitrittsprozess mit Montenegro ein.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 26. Juni – Der Europäische Rat stimmt der Beurteilung der Kommission zu und eröffnet die Beitrittsverhandlungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 29. Juni – Die Beitrittsverhandlungen beginnen und bei der Beitrittskonferenz wird der Verhandlungsrahmen beschlossen.
	<ul style="list-style-type: none"> 18. Dezember – Eröffnung und vorläufige Schließung des ersten Verhandlungskapitels, Kapitel 25 über Wissenschaft und Forschung.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 15. April – Eröffnung und vorläufige Schließung des Kapitels 26 über Bildung und Kultur.
	<ul style="list-style-type: none"> 27. Juni – Die Screening-Sitzungen sind abgeschlossen.
	<ul style="list-style-type: none"> 18. Dezember – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 5 – Öffentliches Auftragswesen, Kapitel 6 – Gesellschaftsrecht, Kapitel 20 – Unternehmens- und Industriepolitik, Kapitel 23 – Justiz und Grundrechte sowie Kapitel 24 – Recht, Freiheit und Sicherheit.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 31. März – Eröffnung des Kapitels 7 – Rechte an geistigem Eigentum und Kapitel 10 – Informationsgesellschaft und Medien.
	<ul style="list-style-type: none"> 7. Mai – Abschluss des Screening-Prozesses (dem Rat wird der letzte Screening-Bericht vorgelegt).
	<ul style="list-style-type: none"> 24. Juni – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 4 – Freier Kapitalverkehr, Kapitel 31 – Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Kapitel 32 – Finanzkontrolle.
2015	<ul style="list-style-type: none"> 16. Dezember – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 18 – Statistiken, Kapitel 28 – Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Kapitel 29 – Zollunion sowie Kapitel 33 – Finanz- und Haushaltsbestimmungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 30. März – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 16 – Steuerwesen und Kapitel 30 – Außenbeziehungen.
	<ul style="list-style-type: none"> 22. Juni – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 9 – Finanzdienstleistungen und Kapitel 21 – Transeuropäische Netze. 21. Dezember – Eröffnung der Verhandlungen zu Kapitel 14 – Verkehrspolitik und Kapitel 15 – Energie.

Quelle: Europäische Kommission.

Geprüfte Projekte

Nr.	Projektbezeichnung	Vertragsnr.	Vertragssumme (Euro)
Beschaffungswesen			
1.	<i>Further development and strengthening of the Public Procurement System in Montenegro</i> (Weiterer Aufbau und Stärkung des öffentlichen Beschaffungswesens in Montenegro)	205-748	1 080 017
2.	Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems (SIGMA)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	<i>Training in Public Procurement in the Western Balkans and Turkey</i> (Schulungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens in den Staaten des Westbalkanraums und der Türkei)	248-580	3 962 000
Korruption			
4.	<i>Support to the implementation of the anti-corruption strategy and action plan</i> (Unterstützung bei der Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung und des Aktionsplans)	297-271	643 419
5.	<i>Corruption in local government – zero tolerance!</i> (Null-Toleranz für Korruption bei örtlichen Behörden)	306-428	211 454
Interne Kontrolle			
6.	<i>Strengthening the Management and Control Systems for EU Financial Assistance in Montenegro</i> (Stärkung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Montenegro für die finanzielle Unterstützung der EU)	252-719	2 000 000
7.	<i>Strengthening the Management of EU funds and General Administrative Procedures</i> (Stärkung der Verwaltung von EU-Mitteln und der allgemeinen Verwaltungsverfahren)	327-819	1 261 500
Externe Prüfung			
8.	<i>Strengthening State Audit Institution (SAI) Montenegro</i> (Stärkung der Staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde Montenegros)	234-548	837 384
9.	<i>Audit Quality control in the SAI of Montenegro</i> (Qualitätskontrolle bei Prüfungen in der Staatlichen Rechnungsprüfungsbehörde Montenegros)	338-180	236 138
Initiative zum Kapazitätsaufbau			
10.	<i>Technical assistance to Local Self Government reform</i> (Technische Hilfe für Reformen zur lokalen Selbstverwaltung)	229-836	638 950
11.	<i>Capacity building and support to local self-government for implementation of municipal development grants</i> (Kapazitätsaufbau und Unterstützung für die lokale Selbstverwaltung zur Umsetzung von kommunalen Entwicklungszuschüssen)	282-481	1 065 900
ReSPA			
12.	<i>Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities</i> (Leitung der ReSPA und Veranstaltung von ReSPA-Aktivitäten)	256-128	2 400 000
13.	<i>Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities</i> (Leitung der ReSPA und Veranstaltung von ReSPA-Aktivitäten)	331-241	3 500 000
Verkehr			
14.	<i>Technical assistance to the Transport Sector</i> (Technische Hilfe für den Bereich Verkehr)	233-959	1 160 668
15.	<i>Technical assistance for Institutional Development of the Railways Directorate in Montenegro</i> (Technische Hilfe für den institutionellen Aufbau der Eisenbahndirektion in Montenegro)	289-223	139 684
16.	<i>Reconstruction of part of road Crkvicko Polje-Nikovici</i> (Wiederaufbau von Teilabschnitten der Straße Crkvicko Polje-Nikovici)	256-594	789 807
Umwelt			
17.	<i>Support to Environmental Management</i> (Unterstützung für das Umweltmanagement)	258-795	912 465
18.	<i>Drafting legal documents in the Field of Communal Services and Waste Management</i> (Entwurf von Rechtsdokumenten in den Bereichen kommunale Dienste und Abfallbewirtschaftung)	290-255	155 055
19.	<i>Improvement of waste management in Danilovgrad</i> (Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in Danilovgrad)	256-597	983 193

Zusammenfassung

VIII

Die Kommission weist darauf hin, dass der politische Dialog lediglich Reformen fördern kann und dass die Verantwortung für den Reformprozess bei den nationalen Behörden liegt.

Darüber hinaus unterstreicht die Kommission, wie wichtig es ist, den Schwerpunkt bei diesen Reformprozessen nicht auf die Schnelligkeit, sondern auf die Qualität zu legen.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Anwendung der Klausel zur Ausgewogenheit im Verhandlungsrahmen ausreichend definiert wurde.

Der Einsatz von Instrumenten zur Verwaltung des Beitrittsprozesses, einschließlich der Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit, basiert auf einer umfassenden Beurteilung bestehender Schwachstellen und dem Ausmaß, in dem das Land die erwarteten Fortschritte macht.

Bemerkungen

Kasten 2 – Beispiele für eine mangelhafte Koordinierung zwischen IPA-Projekten

Projekte 1, 2 und 3

Die Kommission weist darauf hin, dass es angesichts des begrenzten Verwaltungsapparats von Montenegro und der Tatsache, dass sich der Aufbau des öffentlichen Beschaffungswesens dort in einem frühen Stadium befindet, bei den verschiedenen Schulungen zu einigen unvermeidbaren Überschneidungen gekommen ist.

Projekte 12 und 13

Die Kommission unterstreicht, dass es der Regional School of Public Administration (ReSPA), der regionalen Hochschule für öffentliche Verwaltung, gelungen ist, sich im letzten Abschnitt des Prüfungszeitraums von einer Schulungseinrichtung in ein regionales Drehkreuz zu entwickeln, das über vergleichende Studien und regionale Forschung, Peer-Reviews, Sommerkurse, Seminare im Land, Mobilitätsprogramme und Studienbesuche, thematische Netzwerke usw. zum politischen Dialog beiträgt. Vor diesem Hintergrund hat Montenegro von den Begegnungen der Regierungsvertreter auf verschiedenen Veranstaltungen, die seitens der ReSPA organisiert wurden, sowie von der Durchführung vergleichender Studien profitiert.

Seit 2013 verfolgt die Organisation einen strategischeren Ansatz auf höherer Ebene, der nur auf höhere Bedienstete und Entscheidungsträger ausgerichtet ist.

Kasten 3 – Beispiele für Outputs, die von den Begünstigten nicht vollständig genutzt wurden

Projekt 4

Die Kommission weist darauf hin, dass die Korruptionsbekämpfungsbehörde (Anti-Corruption Agency, ACA) am 1. Januar 2016 ins Leben gerufen wurde. Die Agentur nutzt derzeit die Plattform des IT-Tools zum Integritätsrisikomanagement (Integrity Risk Manager – IRM) als Grundlage für die Entwicklung eines neuen IT-Systems, da alle Module des IT-Systems, einschließlich des Moduls für Integritätspläne, nach einheitlichen Standards entwickelt werden müssen.

Projekt 19

Die Kommission betont, dass einige Wertstofftonnen als Bestand geführt werden, um die sich in Nutzung befindlichen Tonnen möglicherweise ersetzen zu können, da ein laufender Bestand ungebrauchter Tonnen erforderlich ist.

Kasten 4 – Beispiele für Outputs, die von den nationalen Behörden nicht weiterverfolgt wurden

Projekt 14 – erfolgreich beigetragen

Die Kommission unterstreicht, dass Verzögerungen bei der Umsetzung der Vereinbarung über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (ECAA) auch auf die verspätete Ratifizierung durch einige EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen sind (im Jahr 2006 unterzeichnet und bis heute noch nicht in Kraft). Im Großen und Ganzen ist der Stand der Vorbereitungen in diesem Bereich von der Kommission sehr positiv aufgenommen worden. Beim letzten ECAA-Prüfungsbesuch im Oktober 2015 ist man zu dem Schluss gekommen, dass Montenegro die Anforderungen der ersten Phase der ECAA-Vereinbarung erfüllt.

28

Die Kommission weist darauf hin, dass für die Bereiche Verkehr und Umwelt die neue Berichterstattungsmethode ab 2016 verwendet werden wird.

37

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Anwendung der Klausel zur Ausgewogenheit im Verhandlungsrahmen ausreichend definiert wurde.

Die Anwendung der Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit basiert auf einer umfassenden Beurteilung bestehender Schwachstellen und dem Ausmaß, in dem das Land die erwarteten Fortschritte macht. Im Falle der Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit sind die 2014 aufgetretenen Probleme behoben worden, nachdem die Kommission die Behörden von Montenegro auf das Bestehen dieser Klausel aufmerksam gemacht hat.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 1 – Bessere Koordinierung der Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 1.

Empfehlung 2 – Verbesserung des Engagements zur Nutzung der Outputs und zur Weiterverfolgung der Ergebnisse

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 2.

45

Alle Berichte zeigen, dass Jahr für Jahr Fortschritte gemacht wurden. Die Zusammenführung verschiedener Folgeberichte hat Vergleiche über längere Zeiträume gestattet. Mit der Einführung der neuen Berichterstattungsmethode im Jahr 2015 und dem verstärkten Fokus auf die Bereitschaft, zusätzlich zum Fortschritt im Vorjahr, werden Vergleiche über längere Zeiträume in den entsprechenden Bereichen noch einfacher.

Empfehlung 3 – Entwicklung besserer Instrumente, um die Fortschritte in Richtung verbesserter Verwaltungskapazitäten zu messen

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 3.

Die Kommission wird ihre neue Berichterstattungsmethode 2016 fortsetzen und auf zusätzliche Bereiche ausweiten. Dies wird die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern und auch im Zeitablauf in den entsprechenden Bereichen verbessern. Für die Bereiche Verkehr und Umwelt findet ab 2016 die Berichterstattungsmethode Anwendung.

Die Beurteilung auf der Grundlage dieser neuen Methode bleibt, trotz der Berücksichtigung quantitativer Elemente, in erster Linie qualitativ. Dies ist notwendig, um ein realistisches Bild aller Elemente zu bieten, die für die Beurteilung der Situation in einem bestimmten Bereich notwendig sind.

46

Die Kommission weist darauf hin, dass der politische Dialog lediglich Reformen fördern kann und dass die Verantwortung für den Reformprozess bei den nationalen Behörden liegt.

Darüber hinaus unterstreicht die Kommission, wie wichtig es ist, den Schwerpunkt bei diesen Reformprozessen nicht auf die Schnelligkeit, sondern auf die Qualität zu legen.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Anwendung der Klausel zur Ausgewogenheit im Verhandlungsrahmen ausreichend definiert wurde.

Der Einsatz von Instrumenten zur Verwaltung des Beitrittsprozesses, einschließlich der Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit, basiert auf einer umfassenden Beurteilung bestehender Schwachstellen und dem Ausmaß, in dem das Land die erwarteten Fortschritte macht.

Empfehlung 4 – Anreizgebende Maßnahmen besser nutzen, um zu Fortschritten bei Reformen beizutragen

Die Kommission akzeptiert teilweise die Empfehlung 4.

- i. Die Kommission stimmt mit dem Hof darin überein, dass die Nutzung aller zur Verfügung stehenden politischen Instrumente für den Beitrittsprozess wichtig ist. Nach Ansicht der Kommission ist dies bereits der Fall; sie ist jedoch gleichermaßen auch der Glaubwürdigkeit des Prozesses verpflichtet und fordert in Bezug auf die Reformen Qualität vor Schnelligkeit. In diesem Zusammenhang gilt es zu unterstreichen, dass insbesondere die Schnelligkeit der Umsetzung der Reformen in den Händen der Behörden von Montenegro liegt.
- ii. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass sie bei ihrer Bezugnahme oder der Anwendung der Klausel zur Ausgewogenheit Transparenz gezeigt hat.

Der Verhandlungsrahmen, dem dieser zwischenstaatliche Prozess unterliegt, zeigt die Bedingungen (siehe unten), unter denen die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit angewandt werden kann, klar auf. Es ist wichtig zu unterstreichen, dass die Mitgliedstaaten über die Anwendung der Klausel zur Ausgewogenheit auf Vorschlag der Kommission entscheiden. Der Verhandlungsrahmen führt auch an, dass die Klausel zur Ausgewogenheit nach Ausschöpfung aller sonstigen verfügbaren Maßnahmen Anwendung finden sollte. Die Kommission kann diesen Teil der Empfehlung folglich nicht akzeptieren.

Im Wortlaut des Verhandlungsrahmens heißt es diesbezüglich: „Im Rahmen des Fortschritts der Verhandlungen über die Kapitel sollte eine allgemeine Ausgewogenheit gewährleistet werden. Angesichts der Verbindung zwischen den Kapiteln ‚Justiz und Grundrechte‘ und ‚Justiz, Freiheit und Sicherheit‘ und den Werten, auf denen die Union begründet ist, sowie deren Bedeutung für die allgemeine Anwendung des Acquis, sollte der Fortschritt in Bezug auf diese Kapitel erheblich hinter dem Fortschritt der Gesamtverhandlungen liegen, und nach Ausschöpfung aller sonstigen verfügbaren Maßnahmen wird die Kommission auf eigene Initiative oder nach Aufforderung eines Drittels der Mitgliedstaaten den Vorschlag unterbreiten, ihre Empfehlungen, andere Verhandlungskapitel zu eröffnen und/oder zu schließen, zurückzuhalten und die damit in Zusammenhang stehenden Vorbereitungsarbeiten entsprechend anzupassen, bis diese Unausgewogenheit behoben ist. Der Rat wird über einen solchen Vorschlag und die Umstände, unter denen die ergriffenen Maßnahmen aufgehoben werden, mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Regierungskonferenz entsprechend dem Beschluss des Rates handeln, unbeschadet des allgemeinen Erfordernisses der Einstimmigkeit in der Regierungskonferenz.“

Empfehlung 5 – Nutzung der dezentralen Mittelverwaltung, um bewährte Verwaltungsverfahren zu verbreiten

Die Kommission akzeptiert Empfehlung 5.

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>).

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	27.1.2015
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	23.5.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	12.7.2016
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	28.7.2016

In diesem Bericht untersucht der Hof, ob die Kommission durch die Unterstützung Montenegros einen wirksamen Beitrag zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten des Landes geleistet hat, um es auf einen EU-Beitritt vorzubereiten. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Heranführungshilfe der EU trotz des schleppenden Fortschritts, der in mehreren Kernbereichen festgestellt wurde, im geprüften Zeitraum (2007-2013) zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten in Montenegro beigetragen hat. Auch wenn die finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützung der EU wichtigen Erfordernissen des Kapazitätsaufbaus entsprach, stellte der Hof in einigen Fällen fest, dass wegen des geringen Engagements der nationalen Behörden für den Reformprozess Outputs nicht genutzt wurden und die geplante Wirkung nicht erzielt wurde. Der Hof unterbreitet der Kommission Empfehlungen, wie gezielt vorgegangen werden könnte, um die Ergebnisse zu verbessern.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen