DE 2022

01

Sonderbericht

EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans:

trotz Bemühungen bestehen weiterhin grundlegende Probleme

CURIA RATIONUM

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	01 - 17
Westlicher Balkan	04 - 08
EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans	09 - 17
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	18 - 23
Bemerkungen	24 - 70
Die Prioritäten der EU in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans sind zwar klar festgelegt, wesentliche Risiken werden bisher jedoch nur unzureichend angegangen	24 - 45
Die IPA-II-Hilfe trägt den politischen Prioritäten der EU Rechnung, die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft für die Rechtsstaatlichkeit wird jedoch teilweise außer Acht gelassen	25 - 31
Die Kommission federt die größten Risiken für die Nachhaltigkeit der Auswirkungen von EU-Maßnahmen nicht systematisch ab	32 - 45
EU-Maßnahmen haben zu Reformen beigetragen, wirkten sich insgesamt aber nur geringfügig auf die Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aus	46 - 70
Die für das Projekt geplanten Outputs wurden größtenteils erreicht, die Wirkungen sind jedoch technischer und operativer Natur	47 - 51
Im Rahmen der Projektüberwachung wurde teilweise keine Wirkungsmessung vorgenommen; nur wenige Projekte haben Aussicht auf Nachhaltigkeit	52 - 56
Trotz vieler Jahre EU-Unterstützung für Reformen im westlichen Balkan bestehen weiterhin grundlegende Probleme	57 - 70
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	71 - 80

Anhänge

Anhang I – Geprüfte Projekte – Outputs und Wirkungen

Anhang II – Liste der (per Videokonferenz) befragten Interessenvertreter

Glossar und Abkürzungen

Antworten der Kommission und des EAD

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Der Europarat definiert Rechtsstaatlichkeit als ein mehrdimensionales Konzept, bei dem unter anderem jegliche öffentliche Gewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz und im Einklang mit den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Richter ausgeübt wird. Die EU hat diese Definition übernommen und die Rechtsstaatlichkeit in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union als einen der gemeinsamen Werte ihrer Mitgliedstaaten verankert. In ihrer Außenpolitik lässt sie sich maßgeblich von diesem Grundsatz leiten. Rechtsstaatlichkeit ist ferner eine unerlässliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU.

II Die sechs Staaten des westlichen Balkans, die nicht der EU angehören (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo*, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien), erhalten aus mehreren Quellen finanzielle Unterstützung; die EU ist jedoch der größte Geber der Region. EU-Finanzhilfe beziehen diese Länder hauptsächlich über das Instrument für Heranführungshilfe (derzeit IPA II). Die Rechtsstaatlichkeit ist einer der neun Bereiche, die im Rahmen des IPA II prioritär gefördert werden, und erhält als solcher spezielle Mittelzuweisungen, die sich im Zeitraum 2014-2020 auf 700 Millionen Euro beliefen.

III Der Hof prüfte, ob die EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans im Zeitraum 2014-2020 wirksam war. Die Prüfung erstreckte sich auf folgende Rechtsstaatlichkeitskomponenten: Rechts- und Justizwesen, Korruptionsbekämpfung und Menschenrechte, insbesondere Zugang zur Justiz und Recht auf freie Meinungsäußerung. Insbesondere bewertete der Hof, ob die Unterstützung solide konzipiert war und die geplanten Ergebnisse erzielt wurden. Ziel war es, eine unabhängige Bewertung des Themas unter Berücksichtigung der Strategie der EU für den westlichen Balkan vom Februar 2018 und der Änderungen, die sich 2020 aus der neuen Methodik für Beitrittsverhandlungen ergeben hatten, vorzunehmen.

IV Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Maßnahmen der EU zwar zu Reformen in technischen und operativen Bereichen, wie einer Verbesserung der Effizienz der Justiz und der Ausarbeitung einschlägiger Rechtsvorschriften, beigetragen haben, insgesamt

---

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

aber nur in geringem Maße Auswirkungen hinsichtlich grundlegender Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der Region hatten. Ein wesentlicher Grund hierfür ist der mangelnde politische Wille in diesen Ländern, die notwendigen Reformen voranzutreiben.

V Die Prioritäten der Kommission im Bereich der Rechtsstaatlichkeit decken sich mit denen anderer internationaler Organisationen, Thinktanks und Organisationen der Zivilgesellschaft. Doch reicht die Unterstützung der EU für zivilgesellschaftliche Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit vor Ort nicht aus, um den Anforderungen des Sektors gerecht zu werden, und ihre Auswirkungen werden nicht sorgfältig überwacht. Es ist ein solides mediales und zivilgesellschaftliches Umfeld nötig, um auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft demokratische Grundsätze zu fördern und für die Notwendigkeit von Veränderungen zu werben. Jedoch wurden gerade im Bereich des Rechts auf freie Meinungsäußerung in allen sechs Ländern die wenigsten Fortschritte erzielt. In einigen Ländern verlieren die Reformen, die für den Beitritt erforderlich sind, an Rückhalt in der Öffentlichkeit.

VI Neben dem fehlenden politischen Willen und der mangelnden Eigenverantwortung für Reformen können IPA-II-Projekte auch aufgrund begrenzter Verwaltungskapazitäten ins Stocken geraten. Die Kommission setzt jedoch nicht systematisch wirksame Instrumente ein, um dieses Risiko abzufedern. Zum einen ist die Anwendung von politischen Auflagen nicht eindeutig geregelt und zum anderen enthält das IPA II keine strengen Konditionalitätsklauseln, durch die zu langsame Fortschritte bei den Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit unmittelbar mit Mittelkürzungen in anderen Bereichen einhergehen würden.

VII Die seit 2020 für die Beitrittsverhandlungen angewandte Methodik ist ein Schritt in die richtige Richtung: Mit dem Clustern von Verhandlungskapiteln kann die Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nun alle Bereiche, die mit der Rechtsstaatlichkeit in Zusammenhang stehen, gleichzeitig behandeln. Allerdings kommt die neue Methodik erst seit zu kurzer Zeit zum Einsatz, um bereits konkrete Ergebnisse liefern zu können.

VIII Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission und dem EAD,

— den Mechanismus zur Förderung von Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des Erweiterungsprozesses zu stärken;

— die Zivilgesellschaft, die für Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit eintritt, und die Unabhängigkeit der Medien stärker zu unterstützen;

— im Rahmen des IPA III verstärkt auf den Grundsatz der Konditionalität zurückzugreifen;

— die Berichterstattung über Projekte und deren Überwachung auszuweiten.

Einleitung

01 Die Kommission hat das Rechtsstaatsprinzip als das "Rückgrat jeder modernen demokratischen Grundordnung"[1] bezeichnet. Gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union gehört die Rechtsstaatlichkeit zu den Grundwerten, auf die sich die Europäische Union gründet. Ferner ist die Rechtsstaatlichkeit einer der Grundsätze, an denen die EU ihr auswärtiges Handeln ausrichtet[2]. Sie ist fest im Beitrittsprozess verankert und stellt eine unerlässliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU dar[3]. Ein Schwerpunkt der Beitrittsverhandlungen ist die Übernahme und Umsetzung des gesamten EU-Rechts. Dieser sogenannte Besitzstand der EU wird für die Verhandlungen in 35 Kapitel unterteilt, die die einzelnen Rechtsbereiche umfassen und die entsprechenden Regeln enthalten, nach denen sich alle EU-Mitgliedstaaten zu richten haben.

02 "Rechtsstaatlichkeit" bezeichnet den in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Wert der EU. Dieser umfasst die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes – einschließlich des Zugangs zur Justiz – durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf die Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz[4]. Die Rechtsstaatlichkeit umfasst sechs zentrale Grundsätze[5] (siehe ***Abbildung 1***), die vom Gerichtshof der Europäischen Union und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt wurden.

---

[1] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final vom 2.5.2018, S. 1.

[2] Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union.

[3] Siehe politische Beitrittskriterien gemäß Festlegung des Europäischen Rates in Kopenhagen im Jahr 1993; Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union.

[4] Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

[5] Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission: Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte, 3.4.2019, S. 1.

Abbildung 1 – Die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

03 Eines der wichtigsten Merkmale eines funktionierenden Rechtsstaats ist die Fähigkeit, die Macht der politischen und wirtschaftlichen Eliten zu kontrollieren[6]. Unter diesem Blickwinkel ist die Stärkung des Rechtsstaats auch untrennbar mit der Bekämpfung von Korruption verbunden[7], die eine seiner größten Bedrohungen darstellt. Korruption führt zu Willkür und Machtmissbrauch und wirkt sich nachteilig auf die Grundsätze der Rechtmäßigkeit und Rechtssicherheit aus, wodurch das Vertrauen der Bürger in ihre Institutionen untergraben wird. Die Rechtsstaatlichkeit ist

---

[6] Kmezić, Marko, "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, S. 3.

[7] Maßnahmen der EU zur Korruptionsbekämpfung – Gedankenaustausch, Rat der EU, 12276/19, 27.9.2019, S. 3.

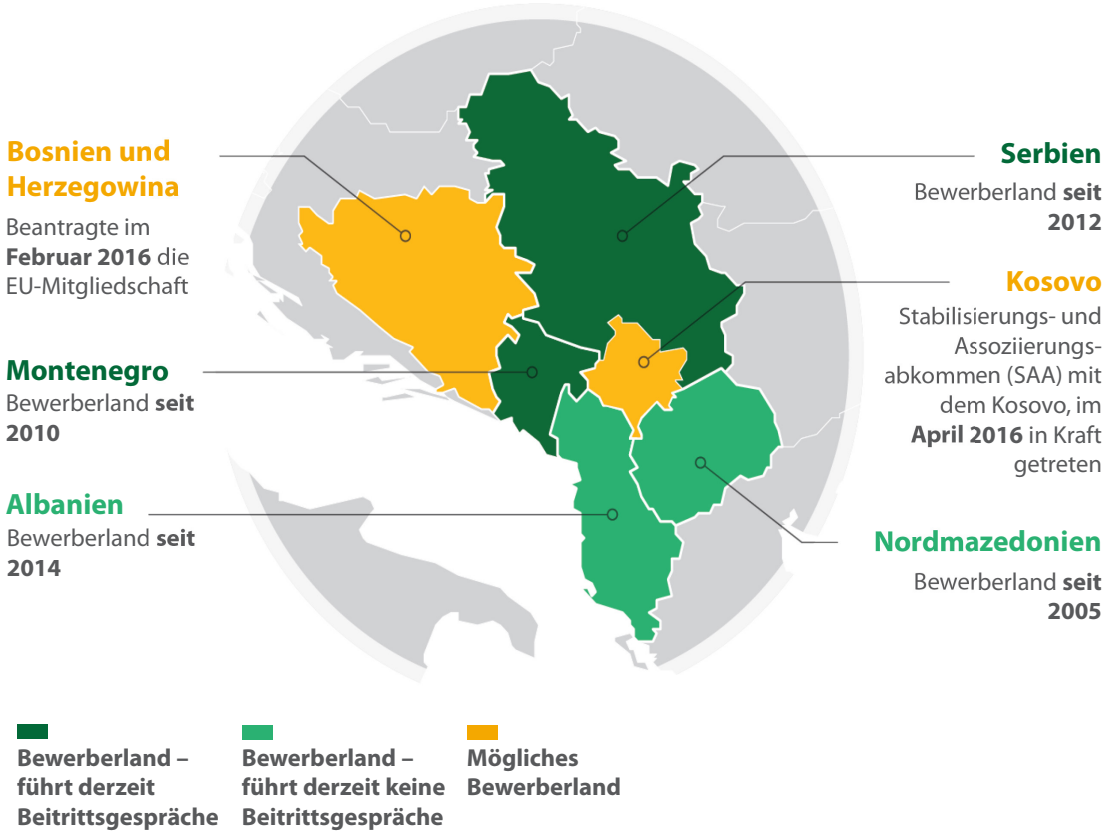
auch für das Wirtschaftswachstum ein wichtiger Faktor. Zwar haben die Länder des westlichen Balkans ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial, doch beeinträchtigen Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, schlecht funktionierende Institutionen und übermäßige staatliche Eingriffe die wirtschaftliche Entwicklung[8].

Westlicher Balkan

04 Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Krise in den 1980er-Jahren und des Wiederauflebens des Nationalismus kam es in den 1990er-Jahren zum Zerfall Jugoslawiens entlang der Grenzen seiner Teilrepubliken, dem bewaffnete Konflikte vorausgegangen waren. Fünf unabhängige Staaten wurden gegründet; später kamen noch Montenegro (2006) und das Kosovo (2008) hinzu. Albanien war bis zum Jahr 1991 eine vollständig isolierte kommunistische Diktatur und musste dann seine öffentliche Verwaltung von Grund auf neu aufbauen. Slowenien (2004) und Kroatien (2013) sind inzwischen EU-Mitgliedstaaten. Die übrigen sechs Staaten des westlichen Balkans haben in ihrer Vergangenheit schwere ethnische, politische und wirtschaftliche Konflikte durchlebt, streben jedoch alle eine Mitgliedschaft in der EU an und sind inzwischen Bewerberländer bzw. mögliche Bewerberländer (siehe ***Abbildung 2***).

[8] COM(2018) 65 final, 6.2.2018, S. 6.

Abbildung 2 – Länder in der Region des westlichen Balkans, die Bewerberländer bzw. mögliche Bewerberländer für einen Beitritt zur EU sind



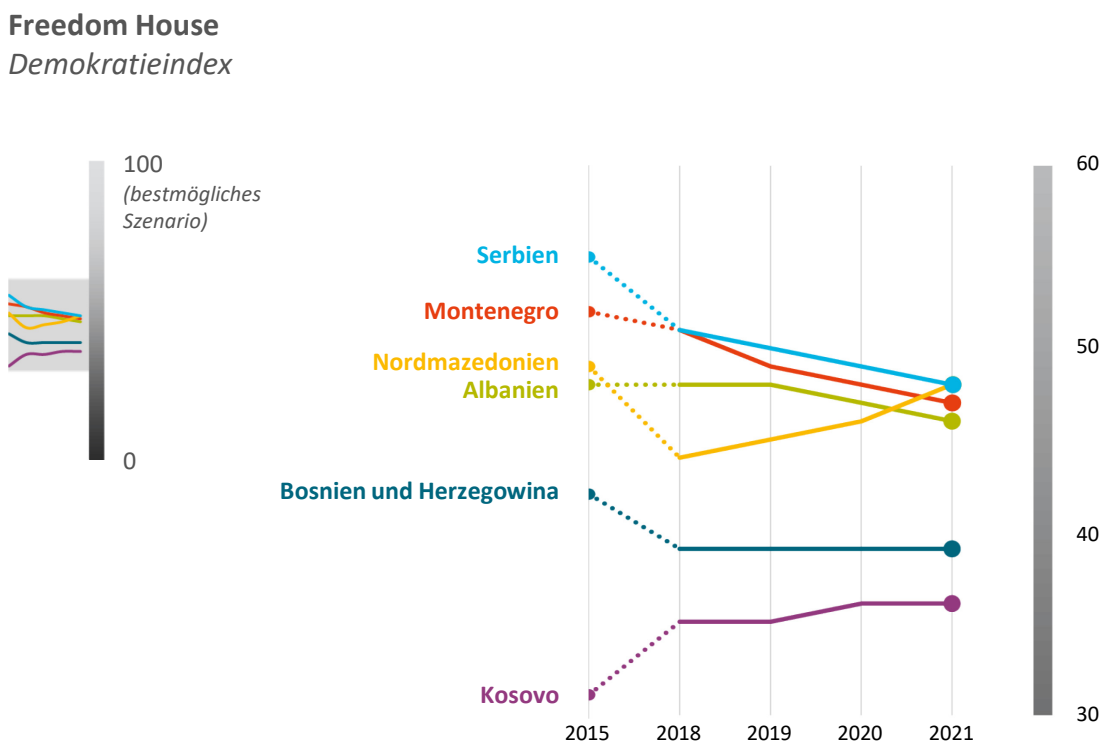
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

05 Die derzeitige Erweiterungsrunde dauert jedoch deutlich länger als alle vorhergehenden Verhandlungen. Obwohl beispielsweise mit Montenegro seit 2012 und mit Serbien seit 2014 verhandelt wird, wurden mit diesen Staaten erst drei bzw. zwei Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen. In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2018[9] zur Erweiterungsperspektive des westlichen Balkans hat die Kommission die ernste Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in der Region eindeutig anerkannt und festgestellt, dass es "klare Anzeichen einer Vereinnahmung des Staates [gibt], die sowohl in der Korruption und den Verbindungen zur organisierten Kriminalität auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen als auch in der ausgeprägten Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen ihren Ausdruck findet".

[9] COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

06 Mehrere Studien haben gezeigt, dass die meisten Regierungen in der Region trotz der formellen Fortschritte, die im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft zu verzeichnen sind, in den letzten zehn Jahren autoritärer geworden sind[10]. Den Regierungen im westlichen Balkan sei es gelungen, sich formell der Demokratie und dem europäischen Aufbauwerk zu verpflichten, gleichzeitig wendeten sie aber auch informelle autoritäre Praktiken an. In seinem jährlichen Bericht zum Stand der Demokratie stellt Freedom House fest, dass es sich bei allen sechs Staaten des westlichen Balkans um Übergangs- bzw. Hybridregime handele[11] und außer in Nordmazedonien der Stand der Demokratie in allen Ländern stagniere oder sogar rückläufig sei (siehe ***Abbildung 3***)[12].

Abbildung 3 – Demokratieindex in den Staaten des westlichen Balkans



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Freedom House.

---

[10] Bieber, Florian, "The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans", 2020, S. 139; Džankić, Jelena, Keil, Soeren und Kmezić, Marko: "The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?", 2020, S. 89; Kmezić, Marko: "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", in: *Southeast European and Black Sea Studies*, S. 1-2.

[11] Freedom House, Democracy status.

[12] Freedom House, Change in democracy status.

07 Korruption gibt nach wie vor in allen Ländern der Region Anlass zur Sorge. Berichten von Transparency International zufolge gelingt es der Strafjustiz häufig nicht, Korruptionsfälle auf höchster Ebene wirksam zu untersuchen, zu verfolgen und zu ahnden. Gegen diejenigen, die verurteilt würden, würden häufig nur unverhältnismäßig milde Strafen verhängt. Die Regierungen in der Region hätten zahlreiche Gesetze erlassen, mit denen Vetternwirtschaft begünstigt werde, was unter anderem dazu führe, dass privilegierte Verträge geschlossen, Industriemonopole geschaffen und unzureichend qualifizierte Beamte beschäftigt würden, die Korruption ermöglichten[13].

08 Bei den jüngsten Wahlen in der Region wurde den herrschenden Eliten jedoch häufig ihre führende Position streitig gemacht. So wurde die Regierungspartei in Montenegro nach über 30 Jahren Regierungszeit nach den Parlamentswahlen vom August 2020 von einer Koalition aus verschiedenen Oppositionsparteien abgelöst. In Bosnien und Herzegowina wandten sich die Bürger im Rahmen der Kommunalwahlen vom November 2020 von den Kandidaten der drei größten ethnischen Parteien ab und unterstützten stattdessen politische Außenseiter. Die Kosovaren verweigerten den etablierten Parteien ihre Stimme, sodass im Februar 2021 eine ehemalige Oppositionsbewegung als der relativ größte Gewinner aus den Wahlen im Kosovo hervorging[14]. In Albanien stellten sich im Mai 2021 erstmals seit 2017 wieder alle Parteien zur Wahl. Beobachter äußerten Bedenken hinsichtlich des Missbrauchs staatlicher Mittel oder Ämter durch die regierende Partei und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens[15], und die Generalstaatsanwaltschaft leitete in mehreren Fällen Untersuchungen ein.

EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans

09 Im Februar 2018 nahm die Kommission eine Strategie mit dem Titel "Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU

---

[13] Transparency International, Captured states in the Western Balkans and Turkey.

[14] Prelec, Tena und Marović, Jovana, No longer voting for the devil you know? Why the Balkans" collective action problem might be easier to break than we think, BiEPAG, Januar 2021.

[15] Joint statement by High Representative/Vice President Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Olivér Várhelyi on the parliamentary elections; United States mission to the Organisation for Security and Cooperation in Europe.

gegenüber dem westlichen Balkan" an. Diese Strategie umfasst einen Aktionsplan mit sechs Leitinitiativen für spezifische Bereiche von gemeinsamem Interesse, darunter Rechtsstaatlichkeit, die zwischen 2018 und 2020 umgesetzt werden sollten.

10 Im Jahr 2020 wurde mit einer Änderung der Methodik für Beitrittsverhandlungen das "Clustern" von Verhandlungskapiteln eingeführt[16]. Dem thematischen Cluster "Wesentliche Elemente" (Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Kriterien und Reform der öffentlichen Verwaltung) kommt eine zentrale Rolle zu. Die Kapitel in diesem Cluster werden als erste eröffnet und als letzte geschlossen, wobei zur Eröffnung weiterer Cluster erst genügend Fortschritte in diesem Bereich erzielt werden müssen. Im Rahmen der neuen Methodik für Beitrittsverhandlungen werden unter anderem der systematische Einsatz spezieller Peer-Review-Missionen, die Erweiterung der Beratungsmissionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit auf alle Länder und die Ausarbeitung detaillierter Aktionspläne für den Bereich der Rechtsstaatlichkeit bekräftigt.

11 Die Ziele der EU decken im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit ein breites Spektrum verschiedener Bereiche ab (siehe ***Abbildung 4***).

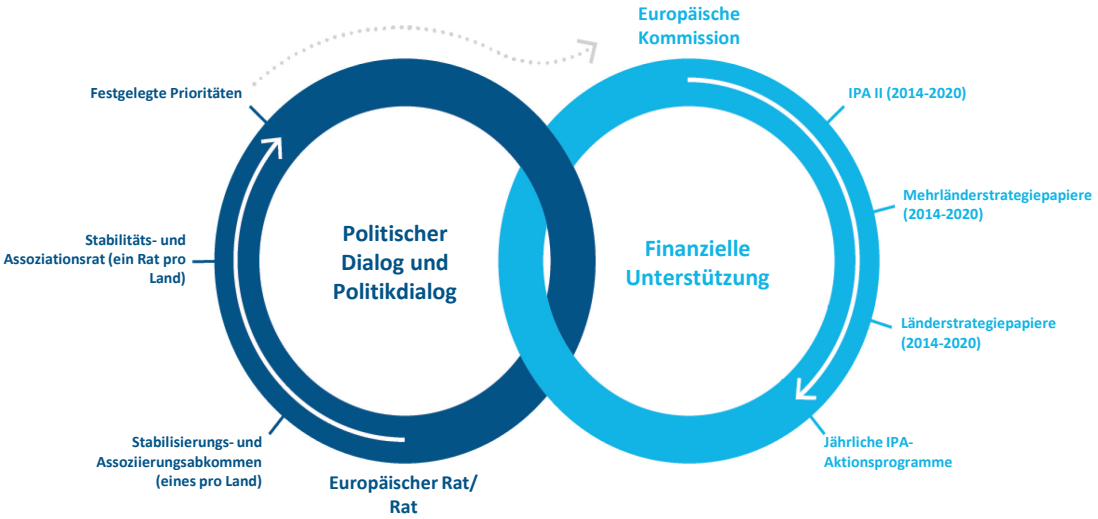
Abbildung 4 – Rechtsstaatlichkeit – Bereiche der EU-Hilfe

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

[16] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, COM(2020) 57 final.

12 Die Hilfe basiert auf zwei ineinandergreifenden Aktionssträngen: i) politischer Dialog und Politikdialog und ii) finanzielle Unterstützung hauptsächlich über das IPA II (siehe ***Abbildung 5***).

Abbildung 5 – EU und westlicher Balkan: vom politischen Dialog und Politikdialog zur finanziellen Unterstützung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

13 Der Rat, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Europäische Kommission (im Folgenden "Kommission") befinden sich im Rahmen des breiteren Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses der EU und ihrer Westbalkanpolitik im politischen Dialog / Politikdialog, der u. a. zu Beitrittsverhandlungen und einer etwaigen EU-Mitgliedschaft führen soll. Ferner legt die Kommission in mehrjährigen Strategiepapieren Reformziele und -prioritäten fest und bietet Orientierungshilfe in Form von Mitteilungen (siehe Ziffern ***14***-***16***).

14 Die Staaten des westlichen Balkans erhalten finanzielle Hilfe aus mehreren Quellen (Vereinigte Staaten, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, EU-Mitgliedstaaten); die EU ist jedoch der größte Geber für die Region[17]. Die Länder beziehen die EU-Finanzhilfe hauptsächlich über das Instrument für Heranführungshilfe (derzeit IPA II)[18], mit dem die Annahme und Umsetzung der für die EU-Mitgliedschaft erforderlichen Reformen gefördert werden. Unterstützung wird in

---

[17] "Welchen Umfang haben die Mittel, die die EU bereits für den Westbalkan aufgebracht hat?", Fragen und Antworten: Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan.

[18] Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2014.

unterschiedlicher Form geleistet, z. B. durch Finanzhilfen, Budgethilfe, Kapazitätsaufbau, Partnerschaften, technische Hilfe und Informationsaustausch.

15 Die Rechtsstaatlichkeit ist einer von neun Bereichen, die im Rahmen des IPA II prioritär gefördert werden; für diesen Bereich werden jedem Land spezielle Mittelzuweisungen zur Verfügung gestellt. Im Zeitraum 2014-2020 wurden den Staaten des westlichen Balkans etwa 0,7 Milliarden Euro, d. h. rund 16 % der gesamten bilateralen Hilfe der EU für diese Länder, zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte zugewiesen (siehe ***Tabelle 1***)[19].

Tabelle 1 – Bilaterale IPA-II-Mittelzuweisung zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte

		Millionen Euro							
Haushaltslinie	**Land**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Insgesamt**
22 02 01 01	Albanien	4	13	23	0	59	13	23	**134**
	Bosnien und Herzegowina	2	23	3	30	60			**117**
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	**94**
	Nordmazedonien	20	0	15	0	1	1	20	**57**
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0	**42**
	Serbien	28	28	46	72	29	0	44	**246**
	Westlicher Balkan insgesamt	**82**	**108**	**95**	**105**	**180**	**20**	**105**	**690**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der überarbeiteten indikativen Strategiepapiere der einzelnen Länder für den Zeitraum 2014-2020, abrufbar auf der Webseite der GD NEAR zur Erweiterung.

16 Wichtige Entscheidungen im Beitrittsprozess – von der Zuerkennung des Status eines Bewerberlandes bis hin zur Eröffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln – werden vom Rat einstimmig getroffen. Konkret überwacht der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) den EU-Erweiterungsprozess und die Beitrittsverhandlungen und nimmt einmal pro Jahr eine Bestandsaufnahme vor. Grundlage für Beratungen und daraus resultierende Entscheidungen bilden die jährliche Mitteilung der Kommission zur Erweiterung und die länderspezifischen Fortschrittsberichte.

[19] Neben der bilateralen Hilfe stellt die EU auch grenz- und länderübergreifende Unterstützung bereit, so z. B. im Rahmen horizontaler und regionaler Programme zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Es gibt jedoch keine besondere Mittelzuweisung, die ausschließlich der Förderung der Rechtsstaatlichkeit dient.

17 Auf dem Gipfeltreffen EU-Westbalkan vom Mai 2018 in Sofia einigten sich die EU und die Mitgliedstaaten auf eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung im westlichen Balkan stärker unterstützt werden sollten, die so genannte "Prioritätenagenda von Sofia":

— mehr Unterstützung für die Justizreform und die Bemühungen um die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, einschließlich des Aufbaus von Kapazitäten für die Korruptionsprävention;

— Erweiterung der Beratungsmissionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit mit stärkerer Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und die EU;

— bessere Überwachung der Reformen durch systematischere, fallbezogene Peer-Review-Missionen;

— Einführung der Beobachtung von Gerichtsverfahren zu schweren Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität;

— Maßnahmen für eine bessere Messung der Ergebnisse bei der Justizreform;

— Unterstützung für den Westbalkan im Rahmen des Europäischen Fonds für Demokratie im Bereich unabhängige und pluralistische Medien und Zivilgesellschaft.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

18 Ziel der Prüfung des Hofes war es zu ermitteln, ob die Unterstützung der EU[20] für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans wirksam war. Dazu nahm der Hof eine unabhängige Bewertung des Themas unter Berücksichtigung der Erweiterungsstrategie der EU vom Februar 2018 sowie der Änderungen, die sich 2020 aus der neuen Clustermethodik ergeben hatten, vor.

19 Zur Beantwortung der Hauptprüfungsfrage befasste sich der Hof mit zwei Unterfragen:

— Liegt der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans ein solides Konzept zugrunde?

— Wurden mit der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans die erwarteten Ergebnisse erzielt?

20 Der Hof prüfte die Aktivitäten der Kommission und des EAD im westlichen Balkan. Der Hof untersuchte die sechs Länder des westlichen Balkans einzeln (siehe ***Abbildung 2***) und legte dabei seinen Schwerpunkt auf a) das IPA II, das wichtigste Instrument zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit in der Region, und b) den politischen Dialog und den Politikdialog der EU mit den nationalen Behörden.

21 Seine Prüfung beschränkte der Hof auf die Erbringung von Unterstützungsleistungen für zentrale staatliche Institutionen und andere wichtige Interessenträger, wie z. B. Organisationen der Zivilgesellschaft, in den folgenden Bereichen:

- Rechts- und Justizwesen, einschließlich Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Rechenschaftspflicht, Professionalität und Kompetenz, Qualität der Justiz und Effizienz;

- Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, strafrechtliche Prävention und Ermittlung und Bekämpfung von organisierter Kriminalität;

- Menschenrechte – sowohl solche, die die Rechtsstaatlichkeit unmittelbar betreffen, wie z. B. das Recht auf ein faires Verfahren und der Zugang zur Justiz,

---

[20] Der Begriff "EU" bezieht sich auf verschiedene Generaldirektionen (GD) der Kommission, EU-Delegationen und den EAD, nicht jedoch auf die Mitgliedstaaten.

als auch solche, die sich auf die Rechtsstaatlichkeit auswirken, wie z. B. das Recht auf freie Meinungsäußerung (insbesondere die Unabhängigkeit der Medien)[21].

22 Die Arbeit des Hofes umfasste eine Prüfung aller Dokumente zur EU-Erweiterung, aller Managementberichte, aller Schlussfolgerungen des Rates und der Stabilitäts- und Assoziationsausschüsse sowie aller nationalen Strategiepapiere und Aktionspläne. Der Hof analysierte eingehend 20 Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, die im Programmzeitraum 2014-2020 in den sechs Staaten des westlichen Balkans durch das IPA II finanziell unterstützt wurden. Bei diesen Projekten lag der Schwerpunkt in erster Linie auf der Stärkung der Kapazitäten der Justiz bzw. auf der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, in der Regel durch technische Unterstützung. Ferner prüfte der Hof zwei Bauvorhaben und ein Projekt zur Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft. Eine vollständige Projektliste ist ***Anhang I*** zu entnehmen.

23 Ergänzend zur Analyse des Hofes wurden Vertreter der Kommission und des EAD sowie die wichtigsten Durchführungspartner in Albanien, Serbien und Bosnien und Herzegowina befragt. Darüber hinaus befragte der Hof die wichtigsten staatlichen Institutionen, die sich mit der Rechtsstaatlichkeit in Albanien und Serbien befassen, sowie andere wichtige Interessenträger wie z. B. den Europarat, sonstige internationale Geber und Organisationen der Zivilgesellschaft (siehe auch ***Anhang I***). Schließlich erhielt der Hof Unterstützung von einem Gremium aus drei externen Wissenschaftlern, die auf die Rechtsstaatlichkeit im westlichen Balkan spezialisiert sind.

---

[21] "[…] Versuche, den Pluralismus zu beschränken und wichtige Kontrollinstanzen wie die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien zu schwächen, [stellen] Warnzeichen für eine Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit [dar]"; COM(2019) 343 final: Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Ein Konzept für das weitere Vorgehen, S. 2.

Bemerkungen

Die Prioritäten der EU in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans sind zwar klar festgelegt, wesentliche Risiken werden bisher jedoch nur unzureichend angegangen

24 In diesem Abschnitt untersucht der Hof das der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans zugrunde liegende Konzept. Insbesondere bewertet der Hof, ob die Kommission und der EAD ermittelt haben, welche Hauptprioritäten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der Region bestehen, und entsprechend tätig wurden und ob diese Prioritäten den politischen Erklärungen der EU sowie den von anderen internationalen Organisationen, Sachverständigen und Thinktanks ermittelten Prioritäten entsprechen. Der Hof untersucht zudem, inwieweit sich der politische Dialog und der Politikdialog über die Rechtsstaatlichkeit in den indikativen Strategiepapieren wiederfindet, die von der Kommission jeweils in Zusammenarbeit mit dem betreffenden der sechs Länder ausgearbeitet wurden, und ob sich daraus konkrete Maßnahmen ergaben. Ferner prüft der Hof, ob die Kommission bei der Planung von EU-Aktionsprogrammen konkrete Maßnahmen vorgesehen hat, um die Risiken im Hinblick auf Wirksamkeit und Auswirkungen abzufedern.

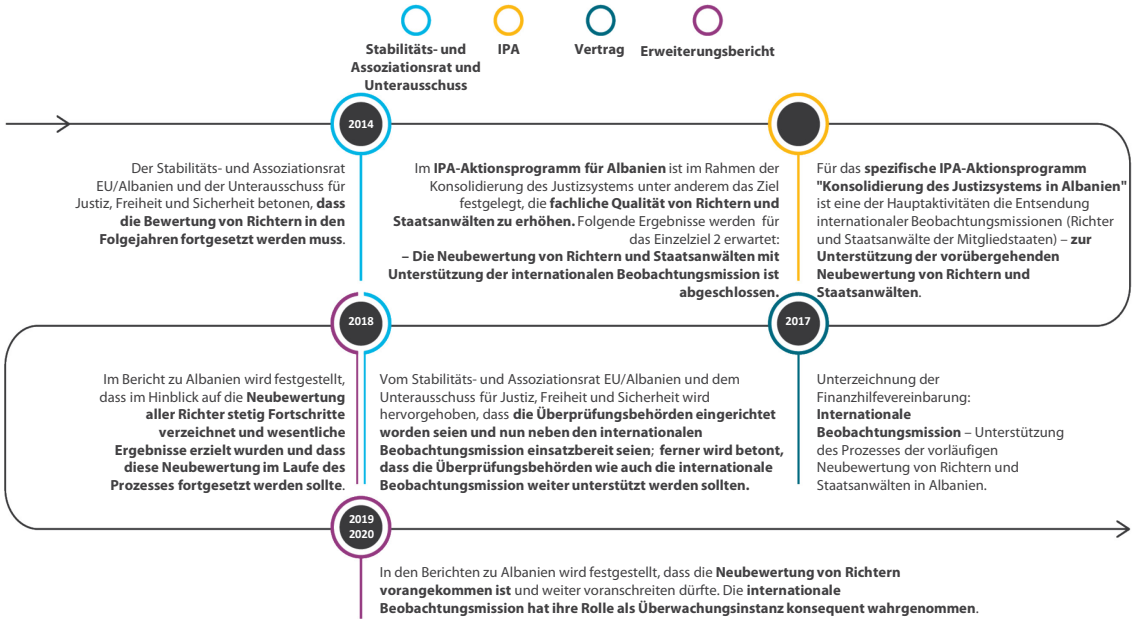
Die IPA-II-Hilfe trägt den politischen Prioritäten der EU Rechnung, die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft für die Rechtsstaatlichkeit wird jedoch teilweise außer Acht gelassen

25 Die Unterstützung der EU muss sich an den politischen Prioritäten orientieren, die zwischen der EU und den Bewerberländern vereinbart wurden, und auf die spezifischen Bedürfnisse der Bewerberländer ausgerichtet sein. Dazu müssen die politischen Prioritäten der Kommission dort ansetzen, wo gemäß den spezifischen Länderbewertungen die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit am meisten behindert wird.

26 Die Bewertung der IPA-II-Planungs- und Durchführungsdokumente für den Zeitraum 2014-2020 durch den Hof zeigt eine Übereinstimmung mit den Dokumenten über den Politikdialog und den politischen Dialog, wie z. B. den gemeinsamen Standpunkten der EU zu den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und den Ergebnissen der Sitzungen der Unterausschüsse für Justiz, Freiheit und Sicherheit. In

mehreren Fällen fanden sich die für die Rechtsstaatlichkeit relevanten Sektoren, die vom Rat und von der Kommission in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und in den Berichten über die Erweiterung ermittelt worden waren, in den spezifischen Zielen der unterschiedlichen IPA-Aktionsprogramme und anschließend in den finanzierten Projekten wieder. ***Abbildung 6*** veranschaulicht anhand eines Beispiels, wie die beiden Aktionsstränge miteinander verknüpft sind. Die Überprüfung einer Stichprobe von Berichten von internationalen Organisationen und Thinktanks durch den Hof zeigte, dass dort ähnliche Probleme hervorgehoben wurden wie von der Kommission.

Abbildung 6 – Albanien: Kohärenz zwischen politischem Dialog und finanzieller Unterstützung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Kommission und des Rates.

27 Die Kommission veröffentlicht jährliche Erweiterungsberichte mit Informationen über die rechtsstaatliche Lage in den einzelnen Ländern. Diese jährlichen Bewertungen enthalten Ausführungen darüber, was im Vorjahr in den im Rahmen von IPA-II-Planungsdokumenten und politischen Erklärungen festgelegten Bereichen erreicht worden ist, sowie Empfehlungen und Orientierungshilfe zu Reformprioritäten, wie etwa die Abänderung bestehender oder die Annahme neuer Rechtsvorschriften entsprechend den EU-Standards oder den Empfehlungen des Europarats. Da diese Bewertungen einige wichtige Anforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aufzeigen, sind sie für die Ausgestaltung der künftigen IPA-Förderung nützlich. Obgleich die Berichte ihren Zweck erfüllen, Informationen über den Erweiterungsprozess bereitzustellen, wird darin nicht systematisch der Zusammenhang zwischen Fortschritten (bzw. nicht erzielten Fortschritten) und konkreten EU-

Maßnahmen aufgezeigt. Es werden auch keine Vorschläge unterbreitet, wie die EU bei der Umsetzung der Empfehlungen behilflich sein könnte.

28 Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, die Rechenschaftspflicht von Regierungen und das Recht auf freie Meinungsäußerung sicherzustellen. Bei seiner Überprüfung der gemeinsamen Standpunkte der EU zu den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sowie der Sitzungsprotokolle der Unterausschüsse für Justiz, Freiheit und Sicherheit stellte der Hof jedoch fest, dass die EU – außer im Falle Albaniens – die Rolle von Organisationen der Zivilgesellschaft bei diesen Sitzungen nicht systematisch thematisiert hat.

29 Die Kommission hat ihre finanzielle Unterstützung für Organisationen der Zivilgesellschaft über den Europäischen Fonds für Demokratie und andere Instrumente aufgestockt (siehe Beispiel eines Projekts, mit dem Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützt werden, unter Ziffer ***51***). Allerdings reicht die EU-Unterstützung für zivilgesellschaftliche Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nachweislich nicht aus, um den Anforderungen des Sektors gerecht zu werden (siehe Ziffern ***30***-***31*** und ***70***), und beruht größtenteils auf kurzfristigen Projekten. Im Rahmen einer unabhängigen Evaluierung der Rechtsstaatlichkeit wurde festgestellt, dass der mangelnde Fortschritt u. a. mit einer zu geringen Beteiligung bzw. Ausgrenzung der Zivilgesellschaft einhergeht[22].

30 Dass die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft weder im politischen Dialog noch bei der Bereitstellung von Fördermitteln ausreichend berücksichtigt wird, wurde auch von Transparency International in seiner Bewertung der Mitteilung zur Erweiterung aus dem Jahr 2018 kritisiert[23]. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die hinsichtlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung bestehen, gibt dies in allen sechs Staaten des westlichen Balkans nach wie vor besonderen Anlass zur Sorge (siehe Ziffern ***66***-***67***).

31 Des Weiteren hat die Kommission bei ihrer Berichterstattung noch nie vom IPA-Überwachungsindikator 3 – "Anteil der beitrittsbezogenen Politikgestaltungs- und Reformprozesse, bei denen die Zivilgesellschaft wirksam konsultiert wird" (unter

---

[22] Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Executive summary, Final report, 2019, S. 5.

[23] Transparency International EU, The Western Balkans: Captured states or a community of law?

Einzelziel 1 "Politische Reformen") – Gebrauch gemacht, wodurch die Fortschritte auf diesem Gebiet weniger überwacht wurden. Bei der Evaluierung der Überwachung des IPA II wurde festgestellt, dass der Indikator äußerst nützliche Informationen über die Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des IPA II liefern könnte[24].

Die Kommission federt die größten Risiken für die Nachhaltigkeit der Auswirkungen von EU-Maßnahmen nicht systematisch ab

32 Die größten Risiken im Hinblick auf die Auswirkungen und die Nachhaltigkeit von EU-Maßnahmen betreffen den politischen Willen und die Eigenverantwortung für Reformen, insbesondere bei geringen Verwaltungskapazitäten. Mangelnder politischer Wille untergräbt die Eigenverantwortung für Projekte und schwächt das Engagement, Projektoutputs zu nutzen oder auf ihnen aufzubauen, um die Reformagenda weiter voranzubringen. Geringe Verwaltungskapazitäten (z. B. unzureichende personelle Ressourcen, mangelnde Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder eine fehlende Strategie für die Mitarbeiterbindung mit dem Ergebnis einer hohen Fluktuation) verbunden mit niedrigen Löhnen für Beamte und andere Bedienstete, die an den Reformen mitwirken, verhindern, dass Fortschritte erzielt werden. Von der Kommission wird erwartet, dass sie diese Risiken erkennt und im Rahmen ihrer Unterstützung die notwendigen Schutzvorkehrungen trifft.

33 Bei der geprüften Stichprobe von Dokumenten zur Projektkonzeption stellte der Hof fest, dass die Kommission und ihre Durchführungspartner diese Risiken zwar in allen sechs Staaten des westlichen Balkans erkannt, jedoch keine ausreichenden Abhilfemaßnahmen ergriffen haben (siehe Ziffern ***35*** und ***37***).

Maßnahmen zum Ausgleich geringer Verwaltungskapazitäten während der Projektdurchführung sind häufig unwirksam

34 18 Projekte aus der Stichprobe des Hofes hatten zum Ziel, die Professionalität, Rechenschaftspflicht und Effizienz der betreffenden Einrichtungen zu erhöhen, wobei der Kapazitätsaufbau zu den wichtigsten Komponenten der finanzierten Maßnahmen gehörte. Damit diese Maßnahmen wirksam sein können, müssen die Partnerländer ein entsprechendes Engagement an den Tag legen, z. B. indem sie genügend Mitarbeiter, Einrichtungen, Haushaltsmittel und IT-Tools bereitstellen. Die Kommission hatte entsprechende Anforderungen in die Projektvorgaben aufgenommen, die

---

[24] IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report, 2016, S. 45.

Durchführungspartner schlugen jedoch keine konkreten Maßnahmen vor, um die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen sicherzustellen.

35 Die Durchführungspartner verwendeten in den Projektvorschlägen und Verträgen Formulierungen wie "sich frühzeitig mit der Verwaltung befassen", "Transparenz bei der Projektabwicklung sicherstellen", "für eine offene und partizipative Entwurfsphase sorgen". Da sich aus diesen Formulierungen für die Durchführungspartner jedoch keinerlei Verpflichtung zu konkretem Handeln ableiten lässt, handelt es sich nach Ansicht des Hofes nicht um wirksame Maßnahmen zur Risikominderung. Der Hof hat festgestellt, dass einige EU-Delegationen versucht haben, im Rahmen des Politikdialogs und politischen Dialogs Einfluss zu nehmen, damit die erforderlichen finanziellen und/oder personellen Ressourcen für EU-geförderte Reformen aufgebracht werden. Da in den Finanzhilfevereinbarungen jedoch keine konkreten Anforderungen enthalten sind, konnten dadurch nur bedingt Ergebnisse erzielt werden.

Das IPA II hängt vom politischen Willen des jeweiligen Landes ab, einen Wandel herbeizuführen und Eigenverantwortung für Reformen zu übernehmen

36 Politischer Wille und Eigenverantwortung spielen für den Erfolg von Reformen eine maßgebliche Rolle. Allein aufgrund ihres Status als Bewerberländer bzw. mögliche Bewerberländer um einen Beitritt zur EU haben sich die Staaten des westlichen Balkans grundsätzlich zu Reformen verpflichtet. Doch hat die EU eingeräumt[25], dass dieser Verpflichtung häufig nicht nachgekommen wird. So wurden die Führungsspitzen des westlichen Balkans in der Mitteilung aus dem Jahr 2020 über die Stärkung des Beitrittsprozesses aufgefordert, ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der erforderlichen grundlegenden Reformen – sei es im Bereich der Rechtsstaatlichkeit oder der Bekämpfung von Korruption – in glaubwürdigerer Weise nachzukommen[26]. Die länderspezifischen Berichte, die zum jährlichen Erweiterungspaket der Kommission gehören, enthalten keinen Abschnitt zur Bewertung der Eigenverantwortung für Reformen und des politischen Willens. Doch hat die Kommission in allen sechs Berichten stets einen Zusammenhang zwischen fehlender Eigenverantwortung und dem Ausbleiben nennenswerter Fortschritte hergestellt.

---

[25] Mitteilung der Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, COM(2018) 65 final, S. 8 und Fragen und Antworten: Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan.

[26] Fragen und Antworten: Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan.

37 Zwar können mit dem IPA II die Weichen für einen institutionellen Wandel gestellt werden, echte Reformen können jedoch nur mit der politischen Unterstützung des jeweiligen Landes erfolgen. Die Prüfung der Projekte aus der Stichprobe des Hofes hat ergeben, dass ein deutlich spürbarer Rückhalt seitens der Politik zu verzeichnen war, wenn der Schwerpunkt der Projektkomponenten auf technischer Unterstützung und dem Ausbau der Kapazitäten und institutionellen Leistungsfähigkeit lag, und dass die entsprechenden Maßnahmen in der Regel nach Plan verliefen. Wenn die Komponenten jedoch beispielsweise auf Änderungen des Rechtsrahmens abzielten, um die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht zu stärken (wie bei den Projekten 14 und 15 der Fall), war das politische Engagement häufig weniger ausgeprägt. Den Beispielen in ***Kasten 1*** ist zu entnehmen, wie sich der politische Wille auf Reformen in Serbien auswirkt.

Kasten 1

Serbien: Wichtige Verfassungsreformen kommen trotz des Beitrags der EU-Förderung zu einer effektiveren Justiz nicht voran

Bereits im Jahr 2014 wurde im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Serbien auf die Bedeutung verfassungsmäßiger Änderungen im Justizwesen hingewiesen. 2016 wurde das IPA-II-Aktionsprogramm "Unterstützung des Justizsektors" eingerichtet, um die Umsetzung des Aktionsplans gemäß Kapitel 23 mit dem Ziel einer unabhängigen, rechenschaftspflichtigen und wirtschaftlichen Justiz zu unterstützen, was unter anderem mithilfe einer Verfassungsreform erreicht werden sollte.

In den Sitzungen des Unterausschusses für Justiz, Freiheit und Sicherheit EU-Serbien der Jahre 2018 und 2019 stellte die Kommission jedoch fest, dass es bei der Annahme der Verfassungsänderungen, die im Aktionsplan gemäß Kapitel 23 als Zwischenbenchmark festgelegt worden waren, Verzögerungen gab. In der Folge wurde die vorgeschlagene Verfassungsreform auf die Zeit nach den Parlamentswahlen vom Juni 2020 verschoben.

Im Oktober 2020 gab das Justizministerium die vierte Fassung der Entwürfe für die Verfassungsänderung bekannt. Die Vereinigung der Staatsanwälte und stellvertretenden Staatsanwälte von Serbien, die Richterkammer von Serbien, das Anwaltskomitee für Menschenrechte, das juristische Forschungszentrum und das Zentrum für Menschenrechte in Belgrad verkündeten in einer gemeinsamen Erklärung, dass mit den Änderungsvorschlägen der politische Einfluss auf das Justizwesen vergrößert würde. Zur selben Zeit äußerte der Europarat durch seine Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) seine Besorgnis über das recht gereizte Umfeld, in dem das Konsultationsverfahren stattfand.

Im Dezember 2020 führte die neue Regierung die Beratungen zur Verfassungsreform fort. Der Text wurde am 21. September 2021 vom parlamentarischen Ausschuss angenommen; im Oktober 2021 legte die Venedig-Kommission eine positive Stellungnahme zu dem Text vor, die wichtige Empfehlungen beinhaltete. Die Empfehlungen müssen berücksichtigt werden, bevor die Änderungen vom Parlament angenommen werden und im Rahmen eines Referendums über sie abgestimmt wird.

Im gleichen Zeitraum brachte ***Projekt 12*** (zur Effizienz der Justiz), dem im Jahr 2015 Fördermittel bewilligt worden waren und das zwischen 2016 und 2018 durchgeführt wurde, eindrucksvolle Ergebnisse hervor. In den zweieinhalb Jahren Projektlaufzeit wurde ein Rückstand von knapp einer Million Fällen abgearbeitet, und Effizienzmaßnahmen wurden auf Gerichte ausgeweitet, deren Zuständigkeit insgesamt über 82 % der serbischen Bevölkerung abdeckt. In ihrem länderspezifischen Bericht von 2018 würdigte die Kommission die Bemühungen Serbiens in diesem Arbeitsbereich.

Streng formulierte Konditionalitätsklauseln führten zwar zu Ergebnissen, fanden jedoch keine systematische Anwendung

38 Konditionalitätsklauseln sind ein wichtiges Mittel, um Reformdruck auszuüben, und können die Risiken abfedern, die mangelnder politischer Wille oder zu geringe Verwaltungskapazitäten mit sich bringen. Konditionalität bedeutet, dass Verträge oder Unterstützungsleistungen davon abhängig gemacht werden, dass vorab eine Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter Bedingungen eingegangen wird. Im Falle des IPA II hat die Kommission in ihren aufeinanderfolgenden Erweiterungsstrategien wiederholt von einer "strengen Konditionalität" auf Projektebene gesprochen, ohne jedoch eine konkrete Definition für den Begriff zu liefern.

39 In der IPA-II-Verordnung sind zwei Arten von Konditionalität vorgesehen, mit denen Reformen gefördert werden sollen: zum einen der Einsatz von Leistungsbelohnungen – ein Mechanismus mit finanziellen Anreizen für Begünstigte, die besondere Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien und/oder der wirksamen Durchführung der Heranführungshilfe vorweisen können; zum anderen die Einführung zusätzlicher Anforderungen für die sukzessive Auszahlung der Mittel. Die Kommission wandte solche Anforderungen in zwei der sechs Staaten des westlichen Balkans an. Im Kosovo knüpfte der IPA-Monitoringausschuss die künftige EU-Finanzhilfe an eine erfolgreiche Umsetzung von Reformen insbesondere auf dem

Gebiet der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Finanzverwaltung[27]. In Bosnien und Herzegowina legte die Kommission konkrete Bedingungen fest, um neuen Schwung in Reformen zu bringen, die in den Bereichen Rechenschaftspflicht und Unabhängigkeit der Justiz ins Stocken geraten waren. Anhand des Beispiels in ***Kasten 2*** wird deutlich, wie durch Konditionalität Reformdruck ausgeübt werden kann; die Prüfung des Hofes zeigt jedoch, dass die Kommission davon nicht systematisch Gebrauch macht.

Kasten 2

Gewährung künftiger finanzieller Mittel nur bei Reformerfolgen – der Hohe Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft in Bosnien und Herzegowina

In den vergangenen 15 Jahren hat die EU dem Justizwesen in Bosnien und Herzegowina über 60 Millionen Euro bereitgestellt, um dort die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Etwa 18,8 Millionen Euro der Finanzhilfe gingen über Direktzuschüsse an den Hohen Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft (HJPC). Der Kommission zufolge hat der HJPC jedoch nur unzureichende Ambitionen bewiesen, was die Umsetzung von Reformen und die Bemühungen anbelangt, eine ausreichende Nachhaltigkeit der von ihm durchgeführten EU-geförderten Maßnahmen sicherzustellen. Darüber hinaus stellte die Kommission in ihrem Erweiterungsbericht für 2020 fest, die bosnischen Behörden und die bosnische Justiz hätten keinerlei Maßnahmen ergriffen, um die Umsetzung der zentralen Prioritäten hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit anzugehen, und Justizreformen würden nach wie vor sowohl von Politikern als auch innerhalb der Justiz in großem Umfang behindert.

Am 19. Januar 2021 setzte die Kommission den HJPC in Kenntnis, dass

a) eine weitere Unterstützung im Rahmen der 2017 gewährten IPA-II-Finanzhilfe erneut geprüft werde;

b) die Unterstützung im Rahmen der 2019 gewährten Finanzhilfe in zwei Komponenten aufgeteilt werde, wobei die Zusage für die zweite Finanzhilfevereinbarung von der erfolgreichen Erfüllung der ersten abhängig gemacht werde;

c) der HJPC die Finanzierungskosten für das IT-System der Justiz tragen und die IT-Abteilung eine ISO-Zertifizierung erwerben müsse.

---

[27] Schlussfolgerungen der Sitzungen des IPA-Monitoringausschusses für das Kosovo vom März 2018 und April 2019.

40 Zwar wurde 2020 mit den Leistungsbelohnungen erreicht, dass zusätzliche IPA-II-Fördergelder stärker an Fortschritte in Bezug auf die "wesentlichen Elemente" geknüpft wurden. Es war jedoch keine Bestimmung oder Bedingung vorgesehen, auf deren Grundlage mangelnde Fortschritte oder Rückschritte eine Reduzierung der Finanzhilfen in speziellen Bereichen mit hohem Finanzierungsbedarf, wie etwa Infrastruktur oder Entwicklung des ländlichen Raums, nach sich gezogen hätten. Zusätzliche Anforderungen (siehe ***Kasten 2*** und Ziffer ***38***) sind ein wirksameres Mittel der Konditionalität, da sie durch Ankündigung umgehender Mittelkürzungen zu Korrekturen in den jeweiligen Ländern führen können. Dennoch findet der Mechanismus der zusätzlichen Anforderungen keine systematische Anwendung. Anders als beim ursprünglichen IPA-Programm ist beim IPA II nicht ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, die Unterstützung auszusetzen, wenn ein Empfängerland gegen die Grundprinzipien der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte verstößt.

41 In seinem Positionspapier vom 27. März 2019 sprach sich das Europäische Parlament für strengere Konditionalitätsbestimmungen mit einer wirksamen Aussetzungsklausel aus, um Rückschritte in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte zu sanktionieren[28]. Die IPA-III-Verordnung[29] sieht vor, dass der Grundsatz der Konditionalität gestärkt wird, enthält jedoch keine genauen Angaben dazu, wie sich dies auf die Bereitstellung von Fördermitteln auswirkt.

42 Der Aktionsplan der Kommission, der ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2018 als Anhang beigefügt ist, enthält einen Vorschlag für die Anwendung von Konditionalität bei den Beitrittsverhandlungen, "[…] indem gewährleistet wird, dass bei der Justizreform und der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität konkrete Ergebnisse erzielt werden, bevor die technischen Gespräche über andere Kapitel vorläufig abgeschlossen werden." Die Mitgliedstaaten haben diese Option jedoch nicht in die Erklärung von Sofia aufgenommen (siehe Ziffer ***17***).

43 Auch auf höchster politischer Ebene kann der Grundsatz der Konditionalität durch eine Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit Anwendung finden. Im Rahmen dieser Klausel kann der Rat beschließen, Verhandlungskapitel nicht zu eröffnen oder zu

---

[28] Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III).

[29] Verordnung (EU) 2021/1529 zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III).

schließen, wenn keine hinreichenden Fortschritte bei den Kapiteln 23 und 24 erzielt worden sind. Diese Klausel wurde zunächst bei der Eröffnung der Regierungskonferenz (RK) 2012 über den Beitritt von Montenegro und erneut auf der RK 2014 über den Beitritt von Serbien geltend gemacht. Nachdem die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht zu Montenegro 2014 und im Strategiepapier zur Erweiterung 2014-2015 auf die Klausel verwiesen hatte, sahen sich die montenegrinischen Behörden veranlasst, die festgestellten Mängel zu beheben.

44 In der Mitteilung der Kommission über die Erweiterungspolitik aus dem Jahr 2020 wurde die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit ausdrücklich thematisiert, denn auch wenn sich die Kommission äußerst kritisch über Serbien äußerte, so kam sie doch zu dem Schluss, dass Ausgewogenheit derzeit gewährleistet sei. Demgegenüber kam der Rat zu dem Ergebnis, Serbien habe die Bedingungen für die Eröffnung eines neuen Kapitels der Beitrittsverhandlungen nicht erfüllt und es seien weitere Fortschritte in den Bereichen Demokratie, Unabhängigkeit der Justiz, Recht auf freie Meinungsäußerung und Medien erforderlich[30]. Auch wenn der Rat nicht formell beschloss, die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit anzuwenden, so ist der Hof doch der Auffassung, dass diese Erklärung zu demselben Ergebnis führte. Die Entscheidung hat Belgrad zu einer Reaktion veranlasst; sowohl der Präsident als auch die neue Regierung nahmen mit der EU-Delegation und der Quint-Gruppe[31] Gespräche auf, um den Prozess voranzubringen. Im Rahmen seiner Prüfung fand der Hof keine Hinweise dazu, wann oder wie die Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit anzuwenden sei.

45 Im Zusammenhang mit dem albanischen Wunsch nach Aufnahme von Beitrittsverhandlungen legte der Rat erneut zusätzliche Bedingungen samt einem konkreten Zeitplan fest. Im April 2018 veröffentlichte die Kommission eine Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen, ohne zusätzliche Bedingungen anzuführen. In seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2018 machte der Rat die Verhandlungen jedoch davon abhängig, dass in fünf Schwerpunktbereichen Maßnahmen ergriffen werden, und wies die Kommission an, die Fortschritte zu beobachten und darüber zu berichten. Doch auch nachdem die Kommission im Mai 2019 festgestellt hatte, dass beachtliche Fortschritte erzielt worden waren, und erneut die Aufnahme von Verhandlungen empfohlen hatte, vertagte der Rat die Entscheidung in dieser Sache zweimal. Die

---

[30] Erklärung des deutschen Staatsministers für Europa, Michael Roth (amtierender EU-Ratsvorsitz), vom 9.12.2020, Artikel in Serbiamonitor.

[31] Bei der Quint-Gruppe handelt es sich um ein informelles Entscheidungsgremium, das sich aus den Vereinigten Staaten, Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich zusammensetzt.

Entscheidung, Gespräche aufzunehmen, fiel schließlich im März 2020, doch auch über ein Jahr später ist noch kein gemeinsamer EU-Verhandlungsrahmen vereinbart worden. Weil die Beitrittsverhandlungen nur langsam voranschreiten, besteht das Risiko, dass die vom Grundsatz der Konditionalität zu erwartende Wandlungskraft gedrosselt wird.

EU-Maßnahmen haben zu Reformen beigetragen, wirkten sich insgesamt aber nur geringfügig auf die Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aus

46 In diesem Abschnitt überprüft der Hof, inwiefern EU-Maßnahmen zu Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans beigetragen haben und welche Auswirkungen diese Reformen auf den Fortschritt der einzelnen Länder im Bereich der Rechtsstaatlichkeit insgesamt hatten. Der Hof untersuchte, ob EU-Maßnahmen zu diesen Entwicklungen beigetragen haben und wie wahrscheinlich es ist, dass dieser Beitrag von dauerhafter Wirkung ist. Des Weiteren bewertete der Hof die Leistung und Nachhaltigkeit von EU-Projekten sowie deren Überwachung durch die Kommission anhand der Outputs und Wirkungen einer Stichprobe von 19 Projekten[32]. Einzelheiten der Stichprobe sind ***Anhang I*** zu entnehmen.

Die für das Projekt geplanten Outputs wurden größtenteils erreicht, die Wirkungen sind jedoch technischer und operativer Natur

47 13[33] der 19 vom Hof ausgewerteten Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung bereits abgeschlossen[34], die übrigen sechs waren noch im Gange. Die Outputs von zehn[35] der 13 abgeschlossenen Projekte wurden vollständig oder größtenteils wie

---

[32] Der Hof nahm ein Projekt (Projekt 16) aus Gründen der Unerheblichkeit von der Analyse aus, weil es sich dabei um ein Bauvorhaben handelte, das noch vor Aufnahme der Arbeiten eingestellt wurde.

[33] Hierbei handelt es sich um die Projekte 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 und 20. Der Hof betrachtet Projekt 1 als abgeschlossen, da die letzte variable Tranche des ursprünglichen Betrags der Budgethilfe ausgezahlt wurde. 2020 wurde eine Verlängerung der Budgethilfe von vier Jahren vereinbart.

[34] Stichtag war der 31.1.2021.

[35] Projekte 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 und 18.

geplant erreicht. In sieben Fällen war dazu allerdings eine Vertragsverlängerung von einem[36] bis zehn[37] Monaten erforderlich. Von diesen zehn Projekten stachen die ***Projekte 11 und 12*** durch die Qualität ihrer Berichte hervor: Die dort gemachten Angaben zu den Tätigkeiten und Ergebnissen waren klar und übersichtlich. Bei Projekt 11 wurde ein Ampelsystem zur Überwachung und Veranschaulichung der Ergebnisse der Outputindikatoren für die einzelnen Tätigkeiten verwendet. Bei drei der übrigen abgeschlossenen Projekte[38] gaben Zwischenberichte (die Abschlussberichte lagen noch nicht vor) Aufschluss über Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben.

48 Die gängigsten Outputindikatoren für die vom Hof ausgewerteten Projekte waren quantitativ und bezogen sich auf die Durchführung von Schulungskursen und Workshops, die Bereitstellung von Sachverständigen (die bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, Aktionsplänen, Strategien und methodischen Leitlinien Unterstützung leisteten), die Durchführung von Studien und Pilotprojekten im IT-Bereich oder anderen Bereichen sowie Rechtsberatung.

49 Ferner bewertete der Hof die Wirkungen der 13 abgeschlossenen Projekte aus seiner Stichprobe[39]. Dabei kam er zu dem Schluss, dass bei fünf Projekten die gesetzte Zielvorgabe erreicht wurde[40] (siehe ***Kasten 3***), während bei drei weiteren Projekten die Erreichung der Wirkungen auf gutem Wege war[41]. Die übrigen Projekte konnten nicht auf dieselbe Weise ausgewertet werden, da die Abschlussberichte zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlagen und die Projektergebnisse nur unzureichend dokumentiert waren (siehe ***Kasten 4***).

Kasten 3

Beispiele für positive technische und operative Wirkungen bei EU-Projekten in Bosnien, Serbien und Montenegro

In **Bosnien und Herzegowina** wurden bei ***Projekt 6*** (Bau und Sanierung mehrerer Gerichtsgebäude) die gewünschten Wirkungen erzielt. Verbesserungen der Infrastruktur wirkten sich positiv auf die Effizienz der Gerichte und des

---

[36] Projekt 11.

[37] Projekt 6.

[38] Projekte 10, 11 und 20.

[39] Projekte 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 und 20.

[40] Projekte 1, 4, 6, 12 und 17.

[41] Projekte 2, 18 und 20.

Justizwesens insgesamt aus, da mit der Schaffung neuer Büroflächen zusätzliche Richter und Mitarbeiter eingestellt werden konnten, was zwar längst überfällig, zuvor aber aufgrund fehlender Räumlichkeiten nicht möglich gewesen war. Dies wiederum trug dazu bei, dass unbearbeitete Fälle nach und nach aufgearbeitet werden konnten (z. B. bisher 20 % bei einem Kantonsgericht).

Bei ***Projekt 12*** in **Serbien** wurde die gesetzte Zielvorgabe, durch die Standardisierung von Arbeitsabläufen und Verfahren sowie durch die Einführung neuer und optimierter Methoden die Effizienz der Gerichte zu erhöhen, weitestgehend erreicht. Konkret konnte der Rückstand in allen serbischen Gerichten der unteren Instanzen um 940 649 Fälle reduziert werden. An 30 am Projekt beteiligten Gerichten wurde der Rückstand um knapp 60 %, d. h. von 1 399 481 auf 571 233 Fälle, verringert. Angesichts der guten Ergebnisse wurde das Projekt auf weitere Gerichte ausgeweitet.

Bei ***Projekt 18***, das vom Europarat in mehreren Ländern durchgeführt wurde, wurden mehrere der kurzfristig angestrebten Ergebnisse erreicht. So trug das Projekt beispielsweise dazu bei, dass die Oberste Staatsanwaltschaft von **Montenegro** ihren Rahmen für die Einführung ethischer Grundsätze und Integritätspläne für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten verbesserte und damit der GRECO-Empfehlung ix nachkommen konnte.

Trotz dieser positiven Entwicklungen auf dem Gebiet der Effizienz stehen all diese Länder hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz noch immer vor gravierenden Problemen (siehe Ziffern ***60***-***61***).

Kasten 4

Aufgrund unzureichender Leistungsberichterstattung können die Wirkungen nur in begrenztem Umfang bewertet werden

Projekt 3 beinhaltete die Bereitstellung institutioneller Unterstützung im Rahmen einer Partnerschaftsvereinbarung zwischen der albanischen Regierung und EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016-2019. Allgemeine Zielvorgabe war, durch die Senkung von Korruptionsrisiken die Regierungsführung zu verbessern und die Umsetzung der sektorübergreifenden Strategie des Landes zur Bekämpfung von Korruption zu unterstützen.

In ihrem Bericht aus dem Jahr 2017 über die ergebnisorientierte Überwachung (ROM-Bericht) stellte die Kommission fest, dass nicht immer aussagekräftige Wirkungsindikatoren eingesetzt würden, anhand derer nachverfolgt und bewertet werden könne, inwiefern sich die Arbeitsweise der betreffenden Institutionen verbessert habe. Im Hinblick auf die Wirkungen und einige Outputindikatoren

fehlten geeignete quantitative und qualitative Zielvorgaben. Die Kommission empfahl dem albanischen Partnerschaftsteam, den Projektplanungsrahmen zu verbessern und aussagekräftige Wirkungsindikatoren mit messbaren Zielen einzuführen.

Diese beiden Vorschläge zur Verbesserung des Planungsrahmens wurden vom Partnerschaftsteam nicht umgesetzt; vielmehr blieb die Berichterstattung größtenteils deskriptiv, wie der ROM-Bericht 2019 bestätigte. Darin heißt es, die Empfehlung aus dem vorangegangenen ROM-Bericht 2017, aussagekräftige Wirkungsindikatoren einzuführen, sei nicht berücksichtigt worden.

Auch wenn die meisten Maßnahmen wie geplant umgesetzt wurden, konnte der Hof daher nicht prüfen, inwiefern sie zur Erreichung der Zielvorgaben des Projekts beigetragen hatten.

50 Wenn der politische Wille vorhanden ist, können EU-Hilfen einen echten Wandel bewirken. Das Beispiel in ***Kasten 5*** zeigt, wie bei zwei IPA-II-geförderten Projekten der politische Wille dazu beitrug, dass EU-Hilfen wirkungsvoller eingesetzt werden konnten.

Kasten 5

Die Reformdynamik in Albanien hat die Auswirkungen der EU-Hilfen noch verstärkt

Die Verfassungsänderung in Albanien im Jahr 2016 führte zu einer Überarbeitung des rechtlichen und politischen Rahmens für die Arbeitsweise der Justiz. Die Reform wurde durch mehrere IPA-II-Projekte unterstützt:

- Im Rahmen von ***Projekt 2*** wurde das verbindliche Verfahren zur Neubewertung (Prüfung) von mehr als 800 Richtern von der Einsetzung der Prüfeinrichtungen bis zum Abschluss des gesamten Neubewertungsprozesses unterstützt und überwacht.

- Mit ***Projekt 4*** wurde das Vorankommen der Justizreform unterstützt, indem die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften (z. B. Verordnungen und verfahrensrechtliche Verhaltensregeln) in enger Zusammenarbeit mit dem Justizministerium und dem Parlament und gemäß den Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO-Kommission des Europarates von Sachverständigen begleitet wurde.

51 Der Hof stellte fest, dass im Bereich Rechtsstaatlichkeit das Recht auf freie Meinungsäußerung im Rahmen des IPA II am wenigsten gefördert wurde. Wenn eine Förderung erfolgte, konnten jedoch Erfolge verzeichnet werden. ***Projekt 19*** ist ein Beispiel für einen solchen Erfolg. Das Projekt verläuft wie geplant und wird aller Voraussicht nach die beabsichtigten Wirkungen erzielen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass immer mehr Organisationen der Zivilgesellschaft, Aktivisten, Journalisten, Medienunternehmen und andere Medienakteure durch den Europäischen Fonds für Demokratie[42] unterstützt werden und dadurch ihre Tätigkeit fortsetzen können. Alle Begünstigten berichten, dass sie ihre Arbeit im Bereich der Zivilgesellschaft und der Medien ausbauen (bzw. trotz eines repressiven Umfeldes fortsetzen) konnten.

Im Rahmen der Projektüberwachung wurde teilweise keine Wirkungsmessung vorgenommen; nur wenige Projekte haben Aussicht auf Nachhaltigkeit

52 Alle Projekte aus der Stichprobe des Hofes wurden regelmäßig von der Kommission überwacht. Die Leistungsbewertung war jedoch nicht immer vollständig, da der Schwerpunkt der Berichte im Allgemeinen nicht auf den erzielten Ergebnissen, sondern den durchgeführten Tätigkeiten lag. In den vom Hof untersuchten Berichten wurden in allen Fällen die durchgeführten Arbeiten beschrieben, wobei die Tätigkeiten den einzelnen Projektzielen zugeordnet wurden; es wurde jedoch nicht immer festgehalten, was bei Projektabschluss erreicht worden war, insbesondere wurden keine Wirkungen beschrieben.

53 Die unvollständige Berichterstattung ist häufig auf Mängel bei der Projektkonzeption und insbesondere beim logischen Rahmen zurückzuführen. Wenn für den Planungsrahmen bereits in der Vorbereitungsphase ein solides Konzept erarbeitet wurde, das sowohl Output- als auch Wirkungsindikatoren, einschließlich Ausgangs- und Zielwerten, enthält, sind die Berichte in der Regel übersichtlicher, und eine Fortschrittsüberwachung ist, zumindest auf Output-Ebene, möglich. Neun Projekten aus der Stichprobe des Hofes[43] lag ein solides Planungsrahmenkonzept

---

[42] Der Europäische Fonds für Demokratie ist eine unabhängige Organisation, die Fördermittel bereitstellt und 2013 von der EU und den Mitgliedstaaten als autonomer internationaler Treuhandfonds zur Förderung von Demokratie in der Europäischen Nachbarschaft, im westlichen Balkan, in der Türkei und darüber hinaus gegründet wurde.

[43] Projekte 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 und 20.

zugrunde. Bei neun Projekten[44] wies der Planungsrahmen Mängel auf, und zwar entweder aufgrund fehlender Indikatoren oder weil keine Ausgangs- und Zielwerte angegeben waren. Vier Projekte[45] wurden nachträglich überarbeitet und im Hinblick auf den Planungsrahmen verbessert. Bei den beiden Bauvorhaben[46] war ein Planungsrahmen aufgrund der Vertragsart überflüssig.

54 Bei fünf der neun Projekte, die die angestrebten Outputs vollständig oder größtenteils erreichten (siehe Ziffer ***47***), war eine unabhängige ergebnisorientierte Überwachung (ROM) durchgeführt worden[47], wodurch die Projektergebnisse festgestellt und die Durchführung und Berichterstattung verbessert werden konnten. Wurden die ROM-Berichte frühzeitig erstellt, lieferten sie wertvolle Informationen für Projekte, bei denen die Erreichung der Zielvorgabe nicht auf gutem Weg oder der Projektfortschritt schwer zu bewerten war. In einem Fall[48] führte die Nichtumsetzung einer ROM-Empfehlung zu unzureichender Berichterstattung.

55 In den ROM-Berichten zu neun Projekten aus der Stichprobe des Hofes[49] wurden Probleme hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Projekte festgestellt. Bei der 2019 durchgeführten externen Evaluierung der Rechtsstaatlichkeit wurde ferner bestätigt, dass Nachhaltigkeit in vielen Fällen nur schwer zu erreichen ist[50]. Nur drei Projekte wurden von den nationalen Behörden fortgeführt, was zu einem gewissen Grad ihre finanzielle Tragfähigkeit sicherstellte[51]. In anderen Fällen hing die finanzielle Tragfähigkeit hauptsächlich von der Fortsetzung der EU-Förderung ab[52]. Zusammen mit mangelnder Eigenverantwortung für das Projekt (siehe hierzu auch ***Kasten 6***) wird die Nachhaltigkeit vor allem durch geringe finanzielle und institutionelle Kapazitäten beeinträchtigt. Dies bestätigte auch der IPA II-Monitoringausschuss auf seiner Sitzung

---

[44] Projekte 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 und 17.

[45] Projekte 1, 5, 9 und 14.

[46] Projekte 6 und 16.

[47] Projekte 3, 4, 12, 18 und 19.

[48] Projekt 3.

[49] Projekte 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 und 19.

[50] Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Executive summary, Final report, 2019.

[51] Projekte 6, 12 und 17.

[52] Projekte 1, 2, 4, 10 und 18.

im Jahr 2019: Die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der EU-finanzierten Maßnahmen sei besonders aufgrund unzureichender Betreuung und fehlender finanzieller Ressourcen häufig gefährdet[53].

Kasten 6

Mangelnde Eigenverantwortung für Projekte gefährdet die Nachhaltigkeit

- Bei ***Projekt 7*** (**Bosnien**) wurde in den Schlussfolgerungen der im Jahr 2020 durchgeführten Evaluierung der IPA II-Förderung und der Förderung durch sonstige Geber für den Hohen Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft (HJPC) die Fähigkeit des Begünstigten, das Projekt eigenständig fortzuführen, infrage gestellt. Der HJPC sei selbst nach über fünfzehn Jahren Förderung weiterhin massiv auf die Geberunterstützung angewiesen, und Pläne zur Einbindung der derzeitigen Projektmitarbeiter in die feste Organisationsstruktur des Rates hätten keine konkrete, wesentliche Veränderung herbeigeführt. Gleichzeitig seien aufgrund der wiederholten und unbegründeten Anträge auf zusätzliche Mittel für den Ausbau der IT-Systeme, die der HJPC an die Geber gerichtet hat, Zweifel daran aufgekommen, dass der HJPC in der Lage ist, eine strategische Gesamtplanung durchzuführen, und dass sein Bekenntnis zu den grundlegenden Reformzielen und einer stärkeren EU-Integration weiterhin Bestand hat[54].

  Die fehlende Eigenverantwortung für das HJPC-Projekt beeinträchtigte die Nachhaltigkeitsaussichten des Projekts in erheblichem Maße. Die Kommission war sich dessen bewusst und forderte den HJPC auf, einen realistischen Personalübernahmeplan zu erstellen, um den IPA-Projektmitarbeitern bezüglich ihrer Zukunft bei der Institution eine gewisse Sicherheit zu geben.

- In der externen Evaluierung von ***Projekt 9*** (**Kosovo**) wurde von Kapazitätsproblemen und dem Unwillen berichtet, den Fortbestand der bisherigen Projektergebnisse sicherzustellen. Ein Beispiel sind Verzögerungen bei der Einrichtung eines "Einziehungsfonds", in den Beträge eingezahlt werden, die im Rahmen der Einziehung illegal erworbener Vermögenswerte eingehen und anschließend an die Strafjustizbehörden ausgezahlt werden sollen. Im Rahmen des Projekts wurden der Regierung des Kosovo ein Modell und ein Rechtsrahmen für den Fonds vorgelegt.

---

[53] IPA II-Monitoringausschuss, Sitzungsprotokoll 2019, S. 2.

[54] 2020 Evaluation of IPA and other donors" assistance (grants) to HJPC – Executive summary, S. 13.

- In **Montenegro** wurden mit ***Projekt 10*** die Kapazitäten der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden gestärkt und Know-how sowie Unterstützung für eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften für neue, unabhängige Justizbehörden bereitgestellt. Doch nach Projektende bestanden weiterhin Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit und der korrekten Arbeitsweise der neuen Behörden. Im Abschlussbericht wurde angeführt, dass sowohl der Hohe Rat für Justiz als auch der Rat für Staatsanwaltschaft Schwierigkeiten hätten, sich in ihre neue Rolle einzufinden und ihre Befugnisse unabhängig vom Obersten Gericht und von der Generalstaatsanwaltschaft auszuüben. Solange es keine Sicherheiten in Bezug auf die finanzielle Unabhängigkeit der Institutionen gab, zögerte die Justiz, Positionen in der höheren Führungsebene des Justizrates zu besetzen.

56 Wenn bei Projektabschluss über die gesammelten Erfahrungswerte Bericht erstattet wird, kann besser ermittelt werden, welche Hindernisse der Nachhaltigkeit der Ergebnisse im Wege stehen. Jahresaktionsprogramme enthalten einen Abschnitt zu den gesammelten Erfahrungswerten, die sich häufig auf eine vorangegangene Förderung beziehen; und auch bei den Projekten in der Stichprobe des Hofes gab es einen Abschnitt, in dem dargelegt wird, inwiefern sie auf früheren IPA-Projekten aufbauten. In diesem einleitenden Abschnitt wird jedoch weder analysiert, was gut funktioniert hat und was nicht, noch wurden geeignete Empfehlungen ausgesprochen. Nur bei fünf[55] der 13 vom Hof geprüften abgeschlossenen Projekte wurde ausführlich über die gesammelten Erfahrungswerte berichtet. So wies der Durchführungspartner bei ***Projekt 12*** darauf hin, dass die Behörden angesichts der Menge und des Tempos der Änderungen von Rechts- und Verwaltungsvorschriften an ihre Grenzen gestoßen waren und dass bei künftigen Maßnahmen Ressourcen und Schulungen eingeplant werden müssten, die für die Umsetzung von Reformen erforderlich sind. Bei einem laufenden Projekt[56] ist ebenfalls geplant, die gesammelten Erfahrungswerte im Abschlussbericht festzuhalten.

Trotz vieler Jahre EU-Unterstützung für Reformen im westlichen Balkan bestehen weiterhin grundlegende Probleme

57 Nach über 20 Jahren der politischen und finanziellen Bemühungen in den Staaten des westlichen Balkans stellen sowohl die Kommission als auch andere internationale Organisationen fest, dass im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der Region nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden (siehe ***Abbildung 7*** bis ***Abbildung 10***). Die

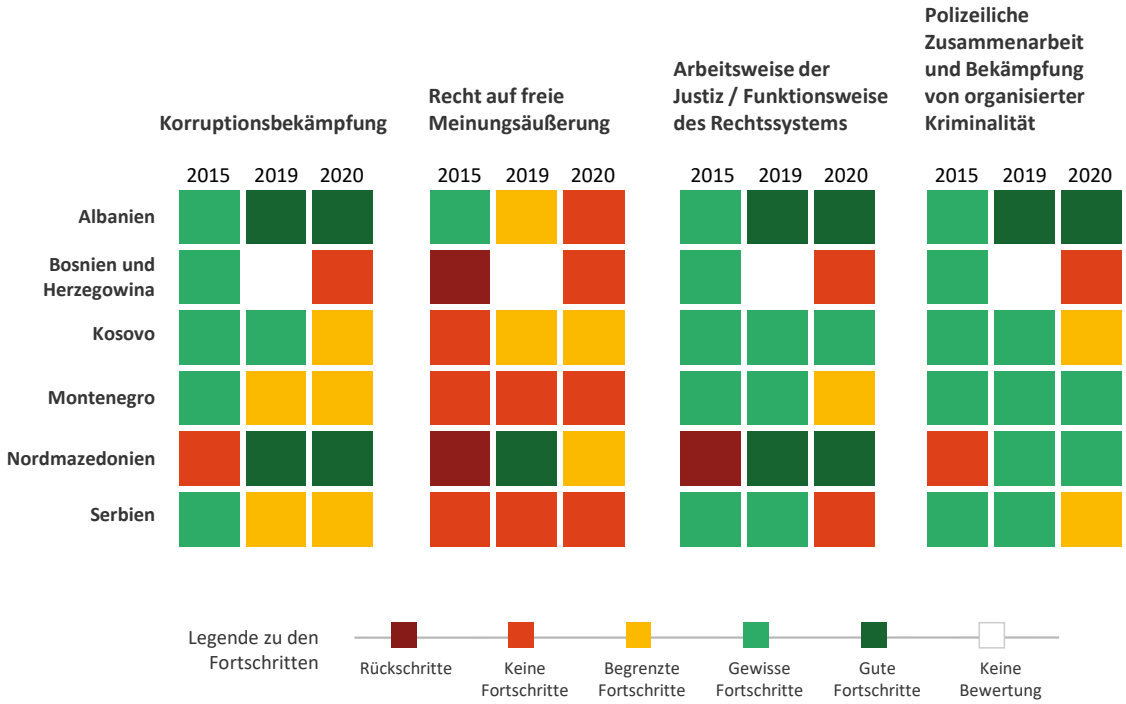
[55] Projekte 1, 3, 9, 12 und 18.

[56] Projekt 5.

vorstehend beschriebenen Reformen gingen eindeutig nicht weit genug, um grundlegende Änderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu bewirken, was hauptsächlich auf die fehlende Eigenverantwortung in den jeweiligen Ländern und mangelnden politischen Willen zurückzuführen ist (siehe Ziffer ***37***).

58 In der Evaluierung der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit aus dem Jahr 2019[57] wurde bestätigt, dass durch die EU-Unterstützung positive Entwicklungen angestoßen worden waren (wie z. B. die Entwicklung von Sektorstrategien und Aktionsplänen, der Aufbau institutioneller Kapazitäten, größere Unabhängigkeit, mehr Rechenschaftspflicht sowie ein besserer Zugang zur Justiz). Es wurde aber auch darauf hingewiesen, dass trotzdem nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden und Nachhaltigkeit nur schwer zu erreichen war. Dies hänge laut der Evaluierung mit dem geringen politischen Willen, der mangelnden Bereitschaft zur Veränderung seitens der Institutionen und der unzureichenden Einbindung bzw. Ausgrenzung der Zivilgesellschaft zusammen.

Abbildung 7 – Bewertung der Rechtsstaatlichkeitskomponenten durch die Kommission



Hinweis: Die Kommission legte im Jahr 2019 keinen Bericht zu Bosnien und Herzegowina vor, nahm aber eine Stellungnahme zu dessen Antrag auf EU-Mitgliedschaft an.

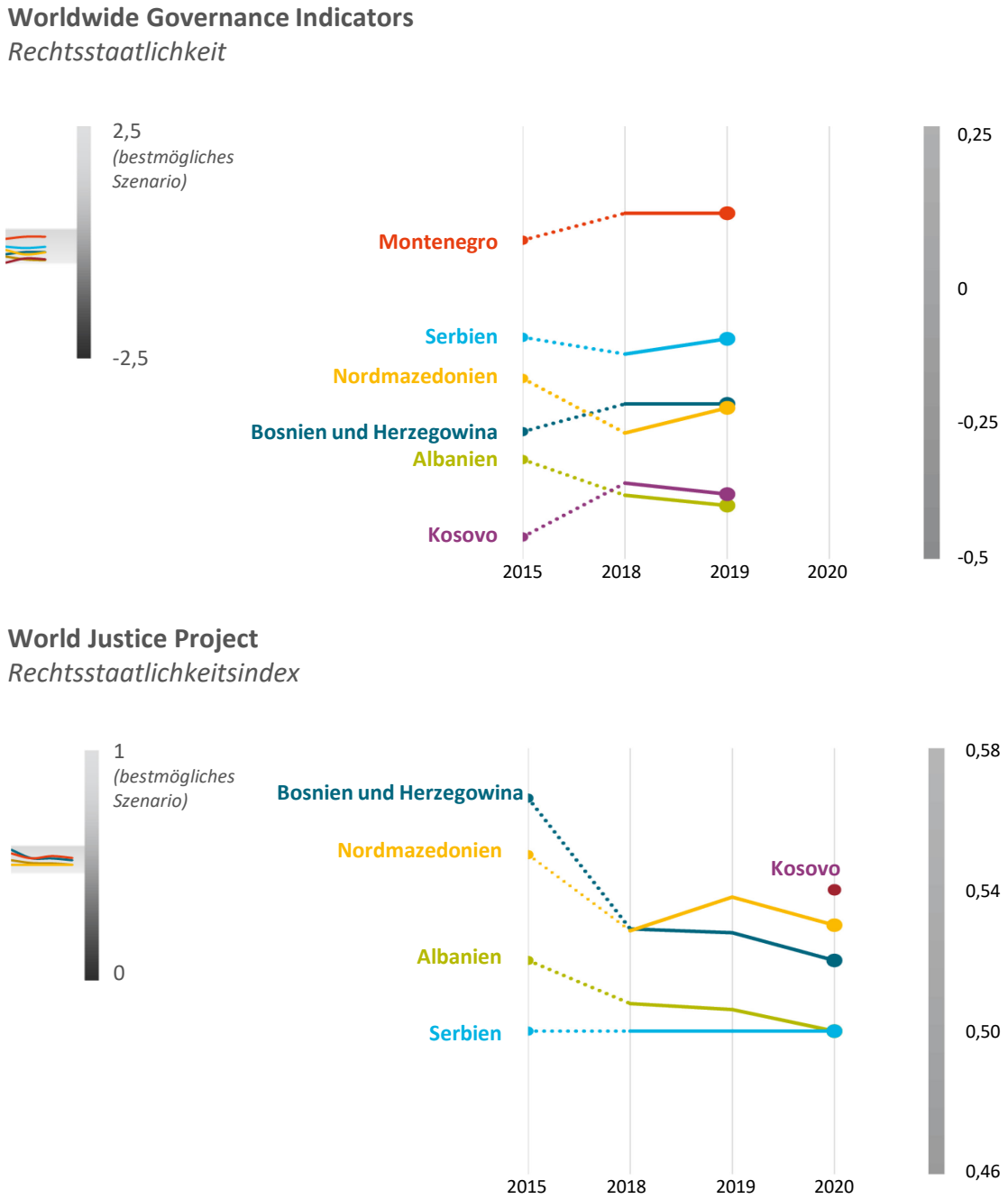
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der länderspezifischen Berichte von 2015, 2019 und 2020.

[57] Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Final report, 2019.

59 In den folgenden Ziffern werden die grundlegenden Probleme dargestellt, die in den Staaten des westlichen Balkans im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nach wie vor bestehen, und es wird aufgezeigt, wie wenig Fortschritte durch die wichtigsten Reformen erzielt wurden.

Arbeitsweise der Justiz

Abbildung 8 – Ausgewählte Indikatoren für die Rechtsstaatlichkeit



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Worldwide Governance Indicators (Weltbankgruppe) und des World Justice Projects.

60 Die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften zur Stärkung der Unabhängigkeit, Professionalität und Rechenschaftspflicht der Organe und Strukturen der Justiz und Staatsanwaltschaft im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität verzögert sich, und zwar hauptsächlich aufgrund mangelnden politischen Engagements. In der Region (insbesondere in Albanien, Montenegro und Serbien) äußern sich (unter anderem hochrangige) Staatsbeamte und Mitglieder des Parlaments noch immer regelmäßig und öffentlich über laufende Ermittlungen und Gerichtsverhandlungen, teilweise sogar über einzelne Richter und Staatsanwälte. In Serbien werden in Artikeln der Boulevardpresse Angehörige des Justizwesens[58] gezielt angegriffen und in Misskredit gebracht, und in Bezug auf Albanien kritisierte der Europarat die Praxis von Online-Medien, Gerüchte über Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zu verbreiten und diese persönlich anzugreifen[59].

61 In Serbien beantragten Richter, von der Entscheidung über Rechtssachen mit Beteiligung lokaler Politiker freigestellt zu werden, und führten als Begründung Druck auf die eigene Person und ihre Familien an[60]. In Montenegro weisen die jüngste Reform des Staatsanwaltschaftsrats, die jüngsten Beschlüsse des Justizrats über die erneute Ernennung von sieben Gerichtspräsidenten für die dritte Amtszeit in Folge, obwohl die Amtszeit laut Gesetz auf zwei Amtszeiten beschränkt ist[61], und die Unfähigkeit des Parlaments, bei der Ernennung hochrangiger Richter zu einer qualifizierten Mehrheit zu gelangen, darauf hin, dass Justiz und Strafverfolgung nach wie vor für politische Einflussnahme anfällig sind. In Albanien sind die versuchte Einflussnahme auf die Justiz, unter anderem durch Behörden innerhalb der Justiz, sowie interner und externer Druck auf Staatsanwälte nach wie vor ein Problem[62].

---

[58] Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Serbien 2020, S. 20.

[59] Venedig-Kommission, Announcement of the opinion on the Law on Audio-visual Media Services, Juni 2020.

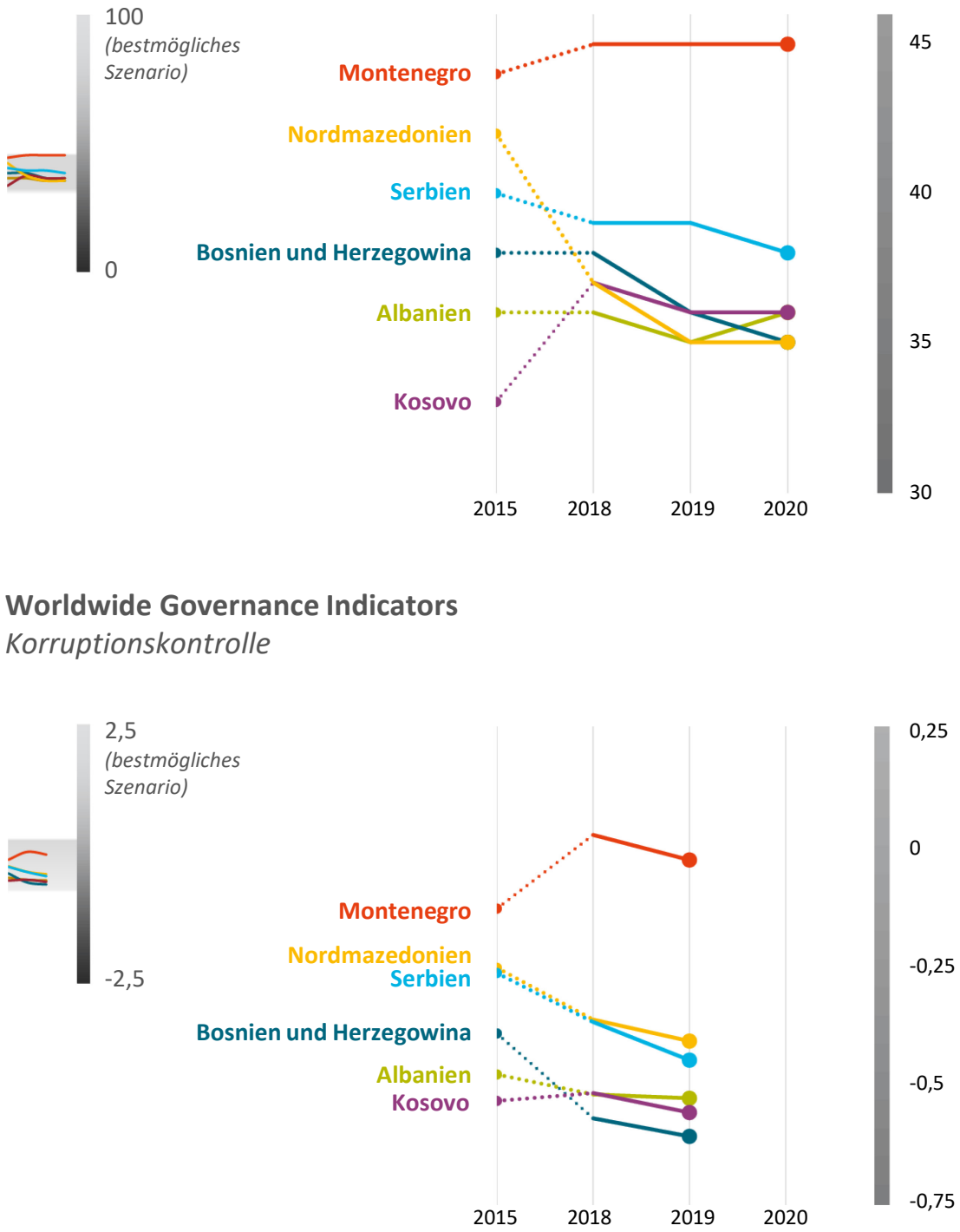
[60] Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Serbien 2020, S. 20.

[61] Freedom House, Nations in Transition, Montenegro, 2020.

[62] Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Albanien 2020, S. 20.

Korruptionsbekämpfung

Abbildung 9 – Ausgewählte Korruptionsindikatoren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Transparency International und der Worldwide Governance Indicators (Weltbankgruppe).

62 Die Kommission berichtet, dass die Situation in Sektoren, die besonders anfällig für Korruption sind (da dort umfangreiche öffentliche Ausgaben getätigt werden oder direkter Kontakt zur Öffentlichkeit besteht), in der gesamten Region nach wie vor problematisch ist. Ein kürzlich in Serbien verabschiedetes Gesetz über besondere Verfahren für Infrastrukturprojekte, durch das vor allem Projekte von "strategischer Bedeutung" von den Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen ausgenommen werden können, hat ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Korruptionspotenzials aufkommen lassen[63]. Transparency Serbia verurteilte die Praxis, für die Verwaltung öffentlichen Eigentums "kommissarische Direktoren" für einen Zeitraum von sechs Monaten zu ernennen, wodurch diese Personen von der Regierungspartei "an der kurzen Leine geführt" werden könnten[64].

63 In ihren jüngsten Berichten zum Fortschritt Montenegros[65] auf dem Weg zur Mitgliedschaft stellte die Kommission fest, dass bei der Korruptionsbekämpfung nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden, Korruption in vielen Bereichen weit verbreitet ist und nach wie vor Anlass zur Sorge gibt. Unter anderem geht aus den Berichten hervor, dass ein Unternehmer im Jahr 2019 vertrauliche Videoaufzeichnungen sowie später vertrauliche Tonaufzeichnungen und Unterlagen veröffentlichte, die zahlreiche Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus zentralen staatlichen Institutionen mit mutmaßlich rechtswidriger Parteienfinanzierung und Bestechungsskandalen in Verbindung brachten.

64 In Albanien berichtet die Agentur für die öffentliche Auftragsvergabe, die Anzahl der Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung sei in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Doch gaben die befragten Wirtschaftsvertreter und Journalisten (siehe Liste der befragten Interessenvertreter in ***Anhang II***) an, Korruption sei im öffentlichen Beschaffungswesen allgegenwärtig und es gebe klare Anzeichen für eine Vereinnahmung des Staates: Bei den Verfahren finde häufig kein wirksamer Wettbewerb statt, die Preisgebote für öffentliche Bauvorhaben seien überhöht und die Unterauftragsvergabe nicht transparent.

---

[63] Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Serbien 2020, S. 29.

[64] Kommentar des Präsidenten von Transparency Serbia nach Veröffentlichung des Berichts 2020.

[65] Fortschrittsberichte Montenegro 2019 und 2020.

65 Die Korruptionsindikatoren von Transparency International und der Weltbank (siehe ***Abbildung 9***) bestätigen, dass die Vereinnahmung des Staates und die weit verbreitete Korruption trotz der jahrelangen Bemühungen der EU um Reformen nicht eingedämmt werden konnten. Um einen echten Wandel herbeizuführen, muss die EU nach Auffassung des Hofes in einer Vielzahl von Politikbereichen, die mit der Rechtsstaatlichkeit verknüpft sind, gleichzeitig und koordiniert vorgehen[66]. Das 2020 eingeführte Clustern von Verhandlungskapiteln (parallele Bewertung von Kapitel 23 – Justiz und Grundrechte, Kapitel 24 – Recht, Freiheit und Sicherheit, Kapitel 5 – Öffentliches Beschaffungswesen, Kapitel 18 – Statistik und Kapitel 32 – Finanzkontrolle sowie wirtschaftlicher Kriterien, der Funktionsweise der demokratischen Institutionen und der Reform der öffentlichen Verwaltung) dürfte einen solchen Ansatz ermöglichen[67] und ist somit ein Schritt in die richtige Richtung. Dieses neue Vorgehen wird jedoch nur im Falle von Montenegro und Serbien, den beiden Ländern, mit denen derzeit Beitrittsverhandlungen geführt werden, Anwendung finden und muss erst noch in die Praxis umgesetzt werden.

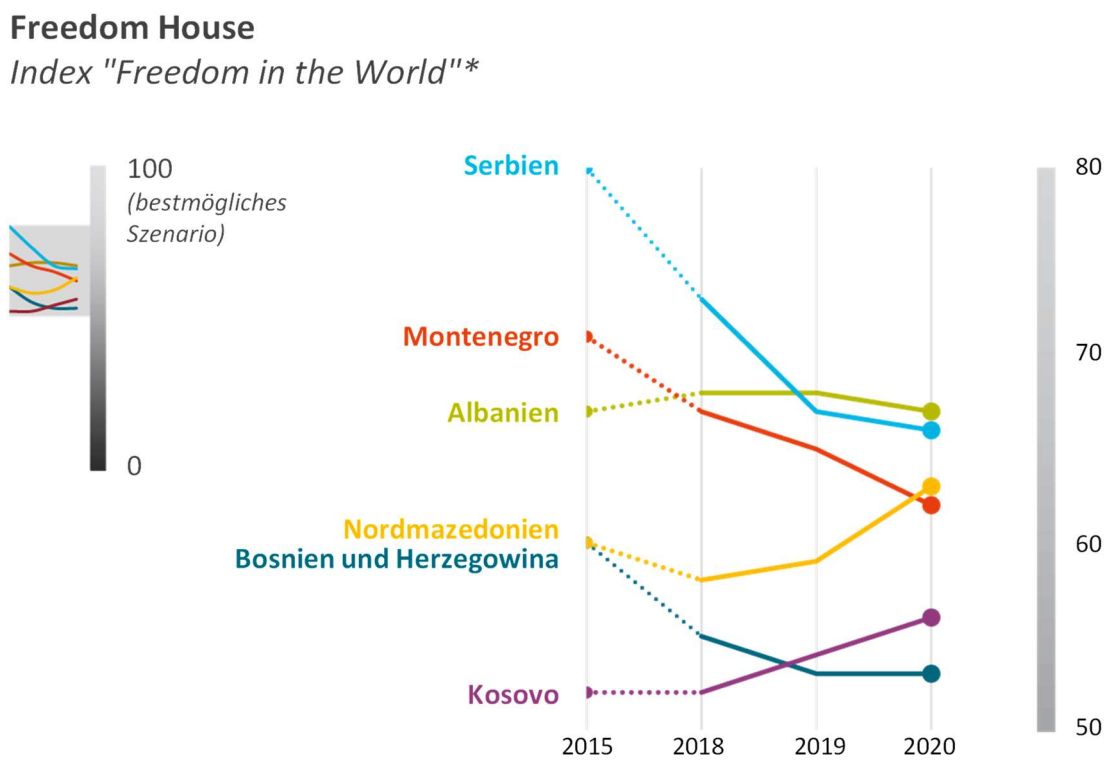
---

[66] Siehe beispielsweise Kmezić, Marko und Bieber, Florian, Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries, insbesondere Kapitel 4 "Ways forward".

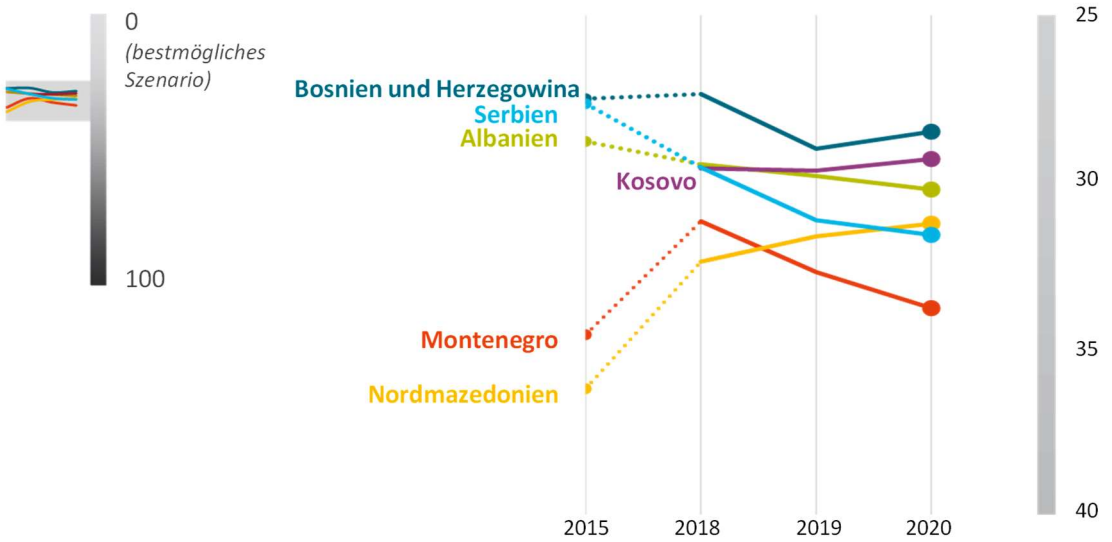
[67] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, COM(2020) 57 final, Technischer Anhang.

Recht auf freie Meinungsäußerung

Abbildung 10 – Ausgewählte Indikatoren für das Recht auf freie Meinungsäußerung



* Dieser Index umfasst mehrere Komponenten, die nach Ansicht des Hofes jedoch alle mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung zusammenhängen.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Freedom House und dem World Press Freedom Index von Reporter ohne Grenzen.

66 Sowohl Freedom House als auch Reporter ohne Grenzen zufolge hat sich die Situation beim Recht auf freie Meinungsäußerung nur in Nordmazedonien und im Kosovo verbessert. Aus den jüngsten jährlichen Erweiterungsberichten der Kommission geht hervor, dass in Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien seit 2015 keine Fortschritte verzeichnet wurden (siehe ***Abbildung 7***).

67 Angriffe auf Journalisten stellen in der gesamten Region ein ernsthaftes Problem dar[68]. Nach wie vor werden Journalisten und Medienunternehmen zur Zielscheibe von Einschüchterungen, Drohungen in den sozialen Medien und tätlichen Angriffen, während Ermittlung und Strafverfolgung nur schleppend vorankommen. Die Medienlandschaft ist nach wie vor stark polarisiert; Selbstregulierungsmechanismen sind kaum etabliert. Die zunehmende Verbreitung von Desinformation in der gesamten Region, die häufig durch staatlich unterstützte Medien in Umlauf gebracht wird[69], führt zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft – vor allem in Wahlkampfzeiten.

68 Selbst in Albanien, wo die meisten Fortschritte im Bereich der Unabhängigkeit der Justiz erzielt wurden, verringern die Störungen, die das System wegen des Umfangs und geringen Tempos der Überprüfungen beeinträchtigen, den Rückhalt der Justizreformen in der Öffentlichkeit, da ein immer größerer Rückstand bei der Fallbearbeitung entsteht, wodurch die Reformen Gefahr laufen, als nicht mehr legitim wahrgenommen zu werden. Der Anteil der Albaner, die der Überzeugung sind, die Reformen würden sich positiv auswirken, sank von 71 % im Jahr 2016 auf 53 % im Jahr 2019, während der Anteil derjenigen, die die Umsetzung der Reformen für angemessen halten, im gleichen Zeitraum von 46 % auf 32 % zurückging[70]. Die albanische Öffentlichkeit bezieht ihre Informationen größtenteils aus klassischen Medienquellen[71], die den Ruf haben, eigene Interessen zu verfolgen, und somit je nach politischer oder wirtschaftlicher Ausrichtung Korruptionsskandale entweder herunterspielen oder aufbauschen können. Auch dadurch laufen die Reformen Gefahr, in der öffentlichen Wahrnehmung an Legitimität zu verlieren.

69 Die vom Hof befragten Organisationen der Zivilgesellschaft wiesen darauf hin, dass eine strategische Kommunikation erforderlich sei, um die positive Wirkung der Reformen zu verdeutlichen und zu erklären, dass mit der Umstrukturierung von Institutionen zwar vorübergehende Störungen einhergehen, jedoch ein nachhaltiger

---

[68] Human Rights Watch, Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans.

[69] Euractiv, In Serbia, fake news is spread by state-backed media, 4.5.2021.

[70] IDM, Opinion poll 2019: Trust in Governance.

[71] Ebenda.

Nutzen erzielt wird. Um gegenüber der Öffentlichkeit die EU-Ziele wirksam zu kommunizieren, ist eine fortlaufende Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Regierungen und der Zivilgesellschaft erforderlich.

70 Die EU unterstützte die Entwicklung eines Rahmens für die formale Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft, der gegenwärtig in allen Ländern des westlichen Balkans zur Anwendung kommt. Derzeit spielt die Zivilgesellschaft jedoch nur eine untergeordnete Rolle in Politik und Entscheidungsprozessen. Mit Ausnahme von Nordmazedonien und in gewissem Umfang Montenegro, wo die EU-Delegation über in jüngster Zeit erfolgte Verbesserungen des Umfelds für die Zivilgesellschaft berichtete, kommen die Organisationen der Zivilgesellschaft in der Region kaum zu Wort. Die vom Hof in Albanien und Serbien befragten Organisationen bestätigten, dass Konsultationen nur ad hoc stattfänden und dass die Empfehlungen der Zivilgesellschaft in den endgültigen Fassungen von Dokumenten häufig außer Acht gelassen würden. Sie möchten ihre Zusammenarbeit mit den EU-Delegationen, mit der Gemeinschaft unabhängiger Medien und mit investigativen Journalisten ausbauen, um unter anderem die Umsetzung der Reformen und deren Auswirkungen auf die Korruptionsentwicklung zu überwachen, sowie die öffentliche Meinung und die Regierungen der Region sensibilisieren.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

71 Die wichtigste Schlussfolgerung, die im Rahmen der Prüfung der Wirksamkeit der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans gezogen werden kann, ist, dass die Maßnahmen der EU zwar zu Reformen in technischen Bereichen, wie beispielsweise der Effizienz der Justiz und der Schaffung einschlägiger Rechtsvorschriften, beigetragen, sich aber vor dem Hintergrund mangelnden politischen Willens insgesamt nur in begrenztem Umfang auf die Fortschritte bei den grundlegenden Reformen der Rechtsstaatlichkeit in der Region ausgewirkt haben.

72 Ungeachtet einiger positiver Entwicklungen in jüngster Zeit – insbesondere in Albanien und Nordmazedonien – stellen die Kommission und andere internationale Organisationen fest, dass auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit nur begrenzte Fortschritte erzielt worden sind. Nach wie vor bestehen grundlegende Probleme in Bereichen wie etwa der Unabhängigkeit der Justiz, der Machtkonzentration, der politischen Einflussnahme und der Korruption, die zusätzliche Bemühungen bei der Förderung von Reformen in diesen Bereichen erforderlich machen (siehe Ziffern ***57***-***58*** und ***68***).

Empfehlung 1: Stärkung des Mechanismus, mit dem im Rahmen des Erweiterungsprozesses Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit vorangebracht werden sollen

Die Kommission sollte verstärkt den Ansatz verfolgen, im Rahmen des Erweiterungsprozesses zu grundlegenden Reformen aufzurufen und diese zu unterstützen. Insbesondere sollte sie strategische Ziele für jedes der Beitrittsländer setzen, indem sie für wesentliche Bereiche der Rechtsstaatlichkeit, wie Unabhängigkeit der Justiz, Recht auf freie Meinungsäußerung, Korruptionsbekämpfung und Vereinnahmung des Staates, Indikatoren im Hinblick auf die endgültigen Auswirkungen festlegt und zugleich Etappenziele für die Fortschrittsüberwachung definiert.

Zeitrahmen: bis Dezember 2022

73 Der Hof hat festgestellt, dass die Kommission mit dem Ansatz "Wesentliches zuerst" und – seit 2020 – dem Clustern von Verhandlungskapiteln die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans stärker in den Mittelpunkt gerückt und die politischen Prioritäten der EU für die Rechtsstaatlichkeit im Rahmen

des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) in der Regel in konkrete Maßnahmen überführt hat (siehe Ziffern ***25***-***27***).

74 Andere internationale Organisationen, Thinktanks und Organisationen der Zivilgesellschaft ermittelten für die Rechtsstaatlichkeit dieselben Schwerpunktbereiche wie die Kommission. Jedoch stellte der Hof fest, dass die Unterstützung der EU für zivilgesellschaftliche Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht ausreicht, um den Anforderungen des Sektors gerecht zu werden, und ihre Auswirkungen nicht sorgfältig überwacht werden. So hat die Kommission beispielsweise den IPA-II-Indikator für die Überwachung der Mitwirkung der Zivilgesellschaft am Reformprozess gestrichen und berichtet daher nicht über die Fortschritte auf diesem Gebiet (siehe Ziffern ***28***-***31***).

75 Ein den Medien und der Zivilgesellschaft förderliches Umfeld kann dabei helfen, die Ziele und Ergebnisse von EU-Maßnahmen bekannt zu machen und zu erläutern, den Weg hin zur EU-Mitgliedschaft zu erklären und für die demokratischen Grundsätze der EU zu werben. Der Hof hat festgestellt, dass in allen sechs Ländern im Bereich des Rechts auf freie Meinungsäußerung die wenigsten Fortschritte erzielt wurden. In einigen Ländern verlieren die Reformen, die für den Beitritt erforderlich sind, an Rückhalt in der Öffentlichkeit (siehe Ziffern ***68***-***70***).

Empfehlung 2: Stärkere Unterstützung der Zivilgesellschaft, die für Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und für die Unabhängigkeit der Medien eintritt

Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst sollten unabhängige Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängige Journalisten stärker unterstützen. Insbesondere sollten sie

a) vorrangig unabhängige Medien und Organisationen der Zivilgesellschaft, die auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit tätig sind, unterstützen, indem IPA-III-Fördergelder für Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Organisationen der Zivilgesellschaft zugewiesen werden;

b) die finanzielle Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängigen Medienunternehmen langfristig ausrichten, und zwar so, dass sie nicht ausschließlich auf Projektfinanzierung beruht;

c) der Zivilgesellschaft und den unabhängigen Medienunternehmen dabei helfen, maßgeschneiderte Instrumente zur Überwachung der Korruption zu entwickeln;

d) anhand spezieller Indikatoren überwachen, inwiefern Organisationen der Zivilgesellschaft zu Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit beitragen.

Zeitrahmen: bis Dezember 2022

76 Die Kommission hat zwar anerkannt, dass vor allem die Bereiche Verwaltungskapazitäten und politischer Wille Risiken für die Durchführung von IPA-Projekten bergen; spezielle Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken konnte der Hof jedoch nicht ermitteln. Insbesondere wird das Wissen um diese zentralen Risiken nicht genutzt, um Bedingungen für die Projektfinanzierung oder -umsetzung zu formulieren und somit konkrete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Auch haben die EU-Delegationen nur selten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Bereitstellung von IPA-Fördermitteln auszusetzen, wenn bei den Reformen keine zufriedenstellenden Fortschritte erzielt werden. Das IPA II enthält keine hinreichend strengen Konditionalitätsklauseln, durch die zu langsame Fortschritte bei den Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit unmittelbar mit Mittelkürzungen in anderen Sektoren einhergehen würden. Der Legislativvorschlag der Kommission für die IPA-III-Verordnung sieht eine Stärkung des Grundsatzes der Konditionalität vor. Der Entwurf enthält jedoch keine genauen Angaben dazu, wie sich die Konditionalität auf die Bereitstellung von Fördermitteln auswirken soll (siehe Ziffern ***34***-***35*** und ***38***-***41***).

77 Des Weiteren stellte der Hof fest, dass, immer wenn der Rat in Form der Klausel zur allgemeinen Ausgewogenheit politische Auflagen anwendete, die Partnerländer ihre Reformagenda weiter voranbrachten. Zwischen der Kommission und dem Rat besteht Uneinigkeit darüber, inwieweit ein Partnerland die Klausel erfüllt hat. Durch diese Situation wird nach Ansicht des Hofes die Anreizwirkung der Konditionalität gefährdet (siehe Ziffern ***41***-***45***).

Empfehlung 3: Verstärkter Rückgriff auf den Grundsatz der Konditionalität im Rahmen des IPA III

Die Kommission sollte die Auszahlung von IPA-III-Mitteln in Bereichen, die keinen Bezug zur Rechtsstaatlichkeit aufweisen (z. B. Entwicklung des ländlichen Raums und Infrastruktur), an Fortschritte auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit knüpfen.

Zeitrahmen: bis Dezember 2022

78 Die Rechtsstaatlichkeit umfasst mehrere zusammenhängende, sektorübergreifende Bereiche. Die Erweiterungsmethodik von 2020 ist ein Schritt in die richtige Richtung: Mit dem Clustern von Verhandlungskapiteln kann die Kommission im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nun alle Bereiche, die mit der Rechtsstaatlichkeit in Zusammenhang stehen, gleichzeitig behandeln. Allerdings kommt die neue Methodik erst seit zu kurzer Zeit zum Einsatz, um bereits konkrete Ergebnisse liefern zu können; zudem betrifft die Methodik nur Länder, mit denen derzeit Beitrittsverhandlungen geführt werden. Aufgrund des sektorübergreifenden Charakters der Rechtsstaatlichkeit können sich generelle Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit negativ auf EU-Maßnahmen auswirken, die in anderen IPA-Sektoren gefördert werden (siehe Ziffer ***65***).

79 Bei den meisten abgeschlossenen Projekten wurden die angestrebten Outputs erreicht, bei etwa der Hälfte wurde die beabsichtigte Wirkung erzielt. Im Hinblick auf Projekte, die noch im Gange sind, kann entweder aufgrund von Projektverlängerungen noch keine Bewertung vorgenommen werden oder Fortschritte können nicht gemessen werden, weil keine Leistungsdaten vorliegen oder diese von unzureichender Qualität sind. Wenn ergebnisorientierte Überwachung durchgeführt wurde, konnten dadurch Projektergebnisse aufgezeigt und die Projektdurchführung verbessert werden. Insgesamt stellte der Hof fest, dass die IPA-Hilfe dazu beigetragen hat, die Effizienz der Justiz zu verbessern, und bei der Umsetzung des Rechtsrahmens sowie der Förderung eines proaktiven Ansatzes im Kampf gegen Korruption eine zentrale Rolle spielte (siehe Ziffern ***47***-***51***).

80 Projekte sind häufig vor allem deshalb nicht nachhaltig, weil die finanziellen und institutionellen Kapazitäten unzureichend sind und es an politischem Willen fehlt. Nur wenige IPA-Projekte werden von den nationalen Behörden weitergeführt, weswegen ihre Finanzierung nach Ablauf der EU-Förderung nicht immer sichergestellt ist. Darüber hinaus ist wegen der mäßigen Fortschritte, die in den vergangenen 20 Jahren auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit erzielt worden sind, die Nachhaltigkeit der EU-Unterstützung insgesamt gefährdet, weil vor diesem Hintergrund die Glaubwürdigkeit des Beitrittsprozesses infrage gestellt wird. Berichterstattung über die gesammelten Erfahrungswerte kann dazu beitragen, Leistungsdefizite zu ermitteln und zu verstehen, warum keine dauerhaften Ergebnisse erzielt wurden, ist jedoch in der Projektplanung häufig nicht vorgesehen (siehe Ziffern ***52***-***56***).

Empfehlung 4: Verstärkung der Berichterstattung über Projekte und der Überwachung von Projekten

Die Kommission sollte

a) für alle einschlägigen IPA-geförderten Projekte einen soliden Planungsrahmen erstellen, der unter anderem genau festgelegte Output- und Wirkungsindikatoren auf der Grundlage von Ausgangs- und Zielwerten enthält;

b) bei IPA-III-geförderten Projekten auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit verstärkt eine ergebnisorientierte Überwachung durchführen;

c) in alle Projektabschlussberichte einen Abschnitt über die gesammelten Erfahrungswerte aufnehmen, der Feststellungen und Empfehlungen enthält, wie künftig nachhaltigere Projektergebnisse erzielt werden können.

Zeitrahmen: bis Dezember 2022

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 9. November 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhänge

Anhang I – Geprüfte Projekte – Outputs und Wirkungen

Laufendes Projekt/kein Abschlussbericht — k. A.

Keine messbaren Indikatoren

Auf gutem Weg (Stand Januar 2021)

Nein — Ja

Nr	Land	Projekttitel	Outputs erreicht	Wirkung erreicht
1	Albanien	Sektorreformvereinbarung über die Korruptionsbekämpfung in Albanien	Ja	Ja
2	Albanien	Internationale Beobachtungsmission. Unterstützung des Prozesses der vorläufigen Neubewertung von Richtern und Staatsanwälten in Albanien	Ja	Auf gutem Weg
3	Albanien	Unterstützung bei der Formulierung, Koordinierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung	Ja	k. A.
4	Albanien	EURALIUS IV – Konsolidierung des Justizsystems in Albanien	Ja	Ja
5	Bosnien und Herzegowina	EU4Justice – Unterstützung bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption in Bosnien und Herzegowina	Auf gutem Weg	
6	Bosnien und Herzegowina	Baumaßnahme. Sanierung der Bürogebäude des Stadt- und Kantonsgerichts und der Staatsanwaltschaft in Tuzla	Ja	Ja
7	Bosnien und Herzegowina	Aufbau eines effektiven und bürgernahen Justizwesens	Ja	
8	Kosovo	Erhöhung von Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz von Justiz und Staatsanwaltschaft im Kosovo	Ja	k. A.
9	Kosovo	Weitere Unterstützung kosovarischer Institutionen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption und gewalttätigem Extremismus	Auf gutem Weg	k. A.
10	Montenegro	EU-Rechtsstaatlichkeitsmission II (EUROL II)	Auf gutem Weg	
11	Nordmazedonien	Unterstützung bei der Reform des Justizsektors	Ja	
12	Serbien	Effizienz der Justiz	Ja	Ja
13	Serbien	Prävention und Bekämpfung von Korruption	Ja	
14	Serbien	Stärkung der Kapazitäten des Justizministeriums gemäß den Anforderungen des EU-Beitrittsverhandlungsprozesses	Auf gutem Weg	
15	Serbien	EU für Serbien – Unterstützung des Hohen Rates für Justiz	Auf gutem Weg	
16	Serbien	Sanierung des Gebäudes der Justizakademie in Belgrad		
17	Serbien	Stärkung der Kapazitäten der internen Kontrolle im Kampf gegen Korruption innerhalb des Innenministeriums	Ja	Ja
18	Mehrere Länder	Europäische Union, Europarat: Horizontale Fazilität für den westlichen Balkan und die Türkei	Ja	Auf gutem Weg
19	Mehrere Länder	Unterstützung der unabhängigen Medien und der Zivilgesellschaft im westlichen Balkan und in der Türkei	Ja	
20	Mehrere Länder	Bekämpfung schwerer Straftaten in den Staaten des westlichen Balkans	Auf gutem Weg	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II – Liste der (per Videokonferenz) befragten Interessenvertreter

Videokonferenz
GD NEAR
EAD
ALBANIEN
EU-Delegation: Politikdialog und politische Perspektiven
EU-Delegation: ausgewählte Projekte
United States Agency for International Development (USAID)
US Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training Program (OPDAT)
Europarat
Verband der Handelskammern
Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)
Institute of Democracy and Mediation (IDM)
Albanian National Training and Technical Assistance Resource Center (ANTTARC)
Partners Albania
Agentur für die Unterstützung der Zivilgesellschaft (AMSHC)
Richterakademie
Justizministerium
Hoher Rat für Justiz
Deutsche Handelskammern
Italienische Handelskammern
Taskforce Korruptionsbekämpfung
Sonderstaatsanwaltschaft
Aufsichtsamt für die Angabe und Kontrolle von Vermögen und für Interessenkonflikte (HIDAACI)

Videokonferenz
BOSNIEN UND HERZEGOWINA
EU-Delegation: ausgewählte Projekte
SERBIEN
EU-Delegation: Politikdialog und politische Perspektiven
EU-Delegation: ausgewählte Projekte
Ministerium für europäische Integration/Nationaler IPA-Koordinator
Medienberater der Ministerpräsidentin
Europarat
Serbische Handelskammern
Deutsche Handelskammern
Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)
Zentrum für Forschung, Transparenz und Rechenschaftspflicht (CRTA)
Nationaler Konvent zur Europäischen Union (NKEU)
Justizministerium – Abteilung für europäische Integration und internationale Projekte
Agentur für Korruptionsbekämpfung
Justizministerium – stellvertretender Justizminister
United States Agency for International Development (USAID)
Staatsanwaltschaft der Republik
Sekretariat des Hohen Rates für Justiz
Justizakademie
Ehemaliges Büro für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft
Staatsanwalt für Korruptionsbekämpfung
Innenministerium – Interner Auditdienst, Abteilung für Korruptionsbekämpfung

Glossar und Abkürzungen

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

GRECO: *Group of States against Corruption* (Gruppe der Staaten gegen Korruption) – Organ des Europarats, das die Einhaltung der Korruptionsbekämpfungsstandards durch die Mitgliedstaaten überwacht

HJPC: *High Judicial and Prosecutorial Council* (Hoher Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft in Bosnien und Herzegowina)

IPA: *Instrument for Pre-accesssion Assistance* (Instrument für Heranführungshilfe) – Instrument der EU für den Aufbau technischer und administrativer Kapazitäten in Bewerberländern und möglichen Bewerberländern

Output: etwas, das durch ein Projekt erzeugt oder erreicht wird, wie die Bereitstellung eines Schulungskurses oder der Bau einer Straße

Planungsrahmen: logischer Rahmen – detailliertes Planungswerkzeug für die Durchführung, Verwaltung, Überwachung und Bewertung eines Projekts

ROM: *Results-oriented Monitoring* (ergebnisorientierte Überwachung) – Überprüfung der Outputs und Wirkungen laufender Projekte durch unabhängige Sachverständige anhand verschiedener Kriterien, wie z. B. Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Auswirkungen und Nachhaltigkeit

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen: Abkommen, das die EU mit jedem einzelnen Staat des westlichen Balkans im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses schließt

Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess: Politik der EU in Bezug auf die Länder des westlichen Balkans mit dem Ziel, in diesen Ländern Reformen voranzubringen, damit sie der EU beitreten können

Wirkung: durch ein Projekt bewirkte sofortige oder langfristige, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Veränderung, wie z. B. die Vorteile, die besser ausgebildete Mitarbeiter mit sich bringen

Antworten der Kommission und des EAD

https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=60343

Zeitschiene

https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=60343

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. 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 Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Juhan Parts, Mitglied des Hofes. Herr Parts wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Ken-Marti Vaher, dem Attaché Margus Kurm, dem Leitenden Manager Alejandro Ballester Gallardo, dem Aufgabenleiter Theodoros Orfanos sowie den Prüferinnen Naiara Zabala Eguiraun und Flavia Di Marco. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2022.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

— Abbildungen 1 und 4: Bildsymbole von Pixel perfect auf der Plattform https://flaticon.com.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-7208-7	1977-5644	doi:10.2865/550718	QJ-AB-21-028-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-7191-2	1977-5644	doi:10.2865/03486	QJ-AB-21-028-DE-Q

Die Rechtsstaatlichkeit ist als einer der gemeinsamen Werte der EU-Mitgliedstaaten in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankert. Sie ist ferner eine unerlässliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU. Der Hof prüfte, ob die EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den sechs Staaten des westlichen Balkans, die einen EU-Beitritt anstreben, wirksam war. Der Hof stellte fest, dass die Maßnahmen der EU zwar zu Reformen in technischen und operativen Bereichen, wie einer Verbesserung der Effizienz der Justiz und der Ausarbeitung einschlägiger Rechtsvorschriften, beigetragen haben, insgesamt aber nur in geringem Maße Auswirkungen hinsichtlich grundlegender Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der Region hatten. Der Hof empfiehlt der Kommission, den Mechanismus zur Förderung von Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit zu stärken, die Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft und unabhängigen Medien zu intensivieren, verstärkt auf den Grundsatz der Konditionalität zurückzugreifen und die Berichterstattung über Projekte sowie deren Überwachung auszuweiten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

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: @EUAuditors