

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES:

„EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE RECHTSSTAATLICHKEIT IN DEN STAATEN DES WESTLICHEN BALKANS: TROTZ BEMÜHUNGEN BESTEHEN NACH WIE VOR GRUNDLEGENDE PROBLEME“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Hinsichtlich der zentralen Rolle der Rechtsstaatlichkeit beim Erweiterungsprozess möchte die Kommission daran erinnern, dass der politische Dialog der EU mit den Erweiterungspartnern zur Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen („SAA“) und des strategischen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses stattfindet. Durch die Annahme der überarbeiteten Erweiterungsmethodik im Februar 2020 wird ein stärkeres Gewicht auf die „Grundprinzipien“ gelegt – Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Demokratie, Reform der öffentlichen Verwaltung und sozioökonomische Stabilität. Eine regelmäßige Überwachung von Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit findet im Zuge des EU-Erweiterungsprozesses statt, und die Berichterstattung erfolgt insbesondere in den Länderberichten im jährlichen Erweiterungspaket der Kommission.

II. Einhergehend mit diesem starken politischen Engagement bleibt das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ein entscheidendes Mittel für die Mobilisierung technischer und finanzieller Ressourcen zur Unterstützung der Reformbemühungen durch die Partner des westlichen Balkans.

Durch das vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union am 15. September 2021 angenommene IPA III wird eine stärkere Steuerung durch die Union und eine bessere Angleichung an die Prioritäten der Union erreicht, indem für den Zeitraum 2021–2027 ein klarer Themenschwerpunkt definiert wurde, statt die Zuweisungen für die Begünstigten von Anfang an festzulegen. Darüber hinaus beruht der Programmplanungsrahmen für das IPA III auf sich entwickelnden Anforderungen und sorgt für einen Ausgleich zwischen Vorhersehbarkeit und leistungsbezogenen Mitteln.

IV. Die Jahresberichte der Kommission für den Zeitraum 2014–2020 zeigen, dass sämtliche Partner im Westbalkan Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit erzielt haben und bei manchen Partnern besonders gute und tragfähige Fortschritte zu verzeichnen sind. Die Auswirkungen der EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit sind unterschiedlich.

V. Die Kommission teilt die Auffassung, dass Organisationen der Zivilgesellschaft und Medien eine wichtige Rolle für eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie spielen. Insgesamt hat die Kommission rund 250 Mio. EUR im Rahmen des IPA II in die Zivilgesellschaft und die Medien in der Region investiert, was eine beträchtliche Zuweisung mit direkter Relevanz und unmittelbaren Auswirkungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit darstellt.

Aus der Fazilität für die Zivilgesellschaft und dem Medienprogramm wird eine erhebliche und zunehmende Unterstützung für Medienfreiheit und -pluralismus finanziert. Die Finanzierung dieser Maßnahmen erfolgt in erster Linie aus der Mehrländer-Zuweisung (die eine gleichzeitige Ausrichtung auf alle Begünstigten des IPA ermöglicht). Die Mehrländerunterstützung der Medien ist auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, die Sicherheit von Journalisten, Medienkompetenz, Qualitätsjournalismus, die Unterstützung der Judikative und die Unterstützung von Medien über den Europäischen Fonds für Demokratie ausgerichtet, und aktuell wird ein Auftrag für ein Programm zur Stützung der Nachhaltigkeit des Mediengeschäfts in Höhe von 10 Mio. EUR vergeben.

Die Konsultation der Zivilgesellschaft bei der Politikgestaltung und bei Reformprozessen wird im Zuge eines regelmäßigen politischen Dialogs zur Reform der öffentlichen Verwaltung mit den Behörden (z. B. Fachgruppen zur Reform der öffentlichen Verwaltung) überwacht und ist einer der drei Schwerpunktbereiche im Rahmen der EU-finanzierten jährlichen Überwachung der „Leitlinien der GD Erweiterung zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern“, die durch ein von der EU finanziertes Projekt für die technische Hilfe für Organisationen der Zivilgesellschaft (TACSO) durchgeführt wird. Beide Instrumente haben direkte Bedeutung für den Bereich Rechtsstaatlichkeit. Diese Analyse fließt anschließend in die eigene Überwachung, Berichterstattung und den politischen Dialog der Kommission ein.

VI. Die Kommission weist erhebliche Unterstützung und Mittel zu, um das auf die unzureichenden Verwaltungskapazitäten zurückgehende Risiko abzufedern. Die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten ist ein übergeordnetes Ziel der Maßnahmen der Kommission in der Region und wird von ihr systematisch mit Aktionen, die über die Ebene von Projekten zur Rechtsstaatlichkeit hinausgehen, im Zuge der technischen Hilfe (auch in Partnerschaft mit der OECD/SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems)), gezielter finanzieller Förderung in dem Bereich sowie eines politischen Dialogs unterstützt.

Allgemein wird erhebliche Unterstützung für den Prozess der Umsetzung von Reformen der öffentlichen Verwaltung bereitgestellt, was letztlich einen langfristigen Staatsaufbau bedeutet, in dessen Rahmen die Staaten des westlichen Balkans das zur Erfüllung der Kriterien einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union erforderliche Niveau erreichen sollen.

Bezüglich der Konditionalität im Rahmen des IPA II weist die Kommission darauf hin, dass die IPA-II-Verordnung strenge Klauseln zur Anpassung der Hilfe bei unzureichenden Fortschritten oder Ergebnisse beinhaltet, die von der Kommission angewendet wurden. Die Kommission verweist zudem auf ihre Antwort zu Ziffer 40.

VIII. (Erster Gedankenstrich): Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

(Zweiter Gedankenstrich): Die Kommission und der EAD nehmen diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission und der EAD betonen, dass sie die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien bei der Stärkung ihrer unabhängigen Überwachungsaufgabe in einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen funktionierenden Gesellschaft in erheblichem Umfang unterstützen. Finanzielle Unterstützung wird Letzteren auf der Grundlage objektiver Kriterien im Einklang mit den Prioritäten der EU gewährt.

Die Kommission wird Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien in ihrem Programmplanungsrahmen weiterhin unterstützen. Bei Maßnahmen im Bereich Rechtsstaatlichkeit wird die finanzielle Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft ohne eine vorherige Zweckbindung gebührend berücksichtigt.

Nach Auffassung der Kommission ist Projektfinanzierung die geeignetste Form zur finanziellen Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft, eine organisatorische Unterstützung ist hingegen mit Risiken behaftet, weil sie zu Abhängigkeit führt.

(Dritter Gedankenstrich): Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an.

Die Kommission erinnert daran, dass in der IPA-III-Verordnung der Rechtsrahmen für die verstärkte Nutzung der Anpassung von Art und Umfang der Hilfe bei signifikanten Rückschritten oder dauerhaft ausbleibenden Fortschritten eines Begünstigten vorgesehen sind. Die Kommission wird diese im Einzelfall unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechend anwenden.

(Vierter Gedankenstrich): Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

EINFÜHRUNG

7. Ein solider Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, einschließlich einer soliden Verfolgung der Ergebnisse, zählt zu den Kernanforderungen für den EU-Beitritt.

Durch die Annahme der überarbeiteten Erweiterungsmethodik im Februar 2020 wird ein stärkeres Gewicht auf die „Grundprinzipien“ gelegt – Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Demokratie, Reform der öffentlichen Verwaltung und sozioökonomische Stabilität. Aspekte der Betrugsbekämpfung werden in ihrer gesamten bereichsübergreifenden Bedeutung berücksichtigt.

Der politische Dialog der EU mit den Erweiterungspartnern zur Betrugsbekämpfung findet im Rahmen der bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen („SAA“) und als Teil des strategischen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses statt. Der Dialog konzentriert sich insbesondere auf die Fortschritte bei der Umsetzung der Betrugsbekämpfung und den entsprechenden Reformbemühungen, einschließlich des Justizsektors, im Bereich Geldwäsche und organisierte Kriminalität.

Konkrete und umfassende vorläufige Richtwerte für die Korruptionsbekämpfung wurden von den Mitgliedstaaten beispielsweise für Montenegro und Serbien im Rahmen ihrer Beitrittsverhandlungen festgelegt. Die Richtwerte konzentrieren sich auf die rechtliche Angleichung, den Institutionenaufbau und konkrete Ergebnisse bei der Verurteilung in Korruptionsfällen (mit besonderem Gewicht auf hochrangigen Korruptionsfällen mit dem Potenzial, das Justizsystem und die Demokratie insgesamt zu untergraben).

17. Bei allen Maßnahmen der Prioritätenagenda von Sofia wurden Fortschritte erzielt.

(Sechster Gedankenstrich): Die Kommission weist darauf hin, dass der Europäische Demokratiefonds nicht das einzige Mittel zur Unterstützung unabhängiger und pluralistischer Medien und der Zivilgesellschaft ist, sondern ein zusätzliches.

BEMERKUNGEN

27. Die Kommission möchte klarstellen, dass das Ziel der Jahresberichte darin besteht, die Fortschritte der Kandidaten oder potenziellen Kandidaten für einen Beitritt zur EU im Bereich der Standards und des Besitzstandes der EU zu bewerten und maßgebliche Empfehlungen vorzulegen. Über die Fortschritte bei der Umsetzung des IPA wird im Jahresbericht über die Umsetzung der Instrumente der Europäischen Union zur Finanzierung des auswärtigen Handelns Bericht erstattet.

28. Konsultationen mit Organisationen der Zivilgesellschaft finden regelmäßig im Rahmen der Vorbereitung der Unterausschüsse zu Justiz, Freiheit und Sicherheit für alle Partner des westlichen Balkans statt. Fragen in Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit/Versammlungsfreiheit werden dabei regelmäßig erörtert. Die EU betont immer wieder, dass inklusive und transparente Konsultationen mit der Zivilgesellschaft hinsichtlich Reformen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit notwendig sind.

Zudem lädt die Kommission die Organisationen der Zivilgesellschaft ein, sich an den Jahresberichten zu beteiligen, und berücksichtigt ihre Beiträge.

29. Die finanzielle Förderung der EU für Maßnahmen der Zivilgesellschaft in der Region ist erheblich und beläuft sich im Zeitraum 2014–2020 auf rund 250 Mio. EUR, sie basiert auf mittelfristigen Projekten, die häufig verlängert werden.

Seit 2009 stellt die Kommission ihre bilaterale und auf mehrere Länder ausgerichtete Unterstützung im Rahmen von IPA II für die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien in den Staaten des westlichen Balkans und der Türkei über ihre Fazilität für die Zivilgesellschaft zur Verfügung.

Was die finanzielle Unterstützung für die Zivilgesellschaft betrifft, bietet die Fazilität für die Zivilgesellschaft ein breites Spektrum an Unterstützung – technische Hilfe für Organisationen der

Zivilgesellschaft sowie Finanzhilfen für unterschiedliche Themenbereiche. Dazu zählt insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, sie erfolgt aber auch indirekt über andere Themenbereiche wie Reformen der öffentlichen Verwaltung, Umweltschutz, Gleichstellung der Geschlechter usw. Im Zeitraum des IPA II wurden etwa 1000 Organisationen der Zivilgesellschaft mit dieser Unterstützung erreicht.

31. Die Konsultation der Zivilgesellschaft bei der Politikgestaltung und Reformprozessen wird im Zuge eines regelmäßigen politischen Dialogs zur Reform der öffentlichen Verwaltung mit den Behörden (z. B. Fachgruppen zur Reform der öffentlichen Verwaltung) überwacht und ist einer der drei Schwerpunktbereiche im Rahmen der EU-finanzierten jährlichen Überwachung der „Leitlinien der GD Erweiterung zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern“, die durch ein von der EU finanziertes Projekt für die technische Hilfe für Organisationen der Zivilgesellschaft (TACSO) durchgeführt wird. Beide Instrumente haben direkte Bedeutung für den Bereich Rechtsstaatlichkeit. Diese Analyse fließt anschließend in die eigene Überwachung, Berichterstattung und den politischen Dialog der Kommission ein.

Darüber hinaus enthalten die von der OECD/SIGMA verfassten regelmäßigen Überwachungsberichte über Reformen der öffentlichen Verwaltung weitere Daten zu den Prozessen der öffentlichen Konsultation, die sich im jährlichen Erweiterungspaket der Kommission widerspiegeln.

32. Die Kommission begrüßt die Bewertung, dass politischer Wille und die Eigenverantwortung für Reformen die größten Risiken für die Wirkung und Nachhaltigkeit der EU-Unterstützung darstellen. Diese Risiken können jedoch nicht durch ein einziges Projekt (Unterstützung durch das IPA) oder die Durchführungspartner begrenzt werden. Zur Begrenzung dieser Risiken verfolgt die Kommission die Strategie eines politischen und strategischen Dialogs zur Sicherung eines hochrangigen Engagements für laufende Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Dies ist Teil des zentralen Engagements der Kommission im Bereich Erweiterung.

33. Die Kommission ergänzt konkrete Maßnahmen im Bereich Rechtsstaatlichkeit mit umfassenden Bemühungen zur Förderung von Reformen der öffentlichen Verwaltung in allen Partnerländern des westlichen Balkans. Diese Arbeiten tragen dazu bei, allgemeinen strukturellen Problemen im öffentlichen Sektor entgegenzuwirken, die in Bemerkung 32 des Berichts erwähnt werden („z. B. unzureichende personelle Ressourcen, mangelnde Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder fehlende Mitarbeiterbindungsstrategien mit dem Ergebnis einer hohen Fluktuation“). Die Tätigkeiten im Bereich Reformen der öffentlichen Verwaltung umfassen Unterstützung und Leitlinien sowie eine umfassende und systematische Überwachung der Qualität der öffentlichen Verwaltung (in Partnerschaft mit OECD/SIGMA) und einen hochrangigen politischen Dialog.

Die Kommission unterstützte ferner maßgebliche Reformen der öffentlichen Dienste und eine Stärkung der Reformen der öffentlichen Verwaltung in den Staaten des westlichen Balkans, um den politischen Einfluss in der öffentlichen Verwaltung und unsachliche Personalumsetzungen zu begrenzen. Darüber hinaus werden Klauseln zur Begrenzung der Fluktuation von mit EU-Mitteln ausgebildetem Personal in die entsprechenden IPA-Projekte aufgenommen.

38. Die Anpassung der Unterstützung im Fall erheblicher Mängel bei den erzielten Fortschritten und Ergebnissen erfolgt auf Ebene der Maßnahmen. Eine Maßnahme kann erst umgesetzt werden, wenn die im Maßnahmendokument hervorgehobenen Umsetzungsbedingungen erfüllt sind. Zudem ist für von der EU finanzierte Maßnahmen die folgende Erklärung vorgesehen: „Wenn die vorstehend aufgeführten Anforderungen nicht erfüllt werden, kann dies zu einer Einziehung der Mittel im Rahmen dieses Programms und/oder zu einer Neuzuweisung künftiger Mittel führen.“

Die Kommission weist darauf hin, dass die EU-Mitgliedstaaten durch ihre Teilnahme am IPA-Ausschuss eng in die Durchführung der IPA-Mittel eingebunden sind, auch was die Anpassung der Finanzhilfe bei signifikanten Rückschritten oder dauerhaft ausbleibenden Fortschritten eines Begünstigten anbelangt.

39. Die Kommission geht bei der Nutzung des Konditionalitätsinstruments aufgrund seiner zahlreichen Auswirkungen mit Vorsicht vor, auch im Hinblick auf die Anpassung der Finanzhilfe bei signifikanten Rückschritten oder dauerhaft ausbleibenden Fortschritten eines Begünstigten. Auf Projektebene ist die Lage eindeutig: Wenn eine vereinbarte Bedingung nicht erfüllt wird oder dauerhaft Fortschritte in einem prioritären Reformbereich ausbleiben, erfolgt keine Auszahlung, siehe das Beispiel von Bosnien und Herzegowina in Kasten 2. Wenn in einem Land eindeutige Rückschritte bei der Rechtsstaatlichkeit festzustellen sind, zögert die Kommission nicht, die jährliche Mittelzuweisung für ein bestimmtes Land zu kürzen, wie es beispielsweise für die Türkei im Rahmen des IPA II oder für Bosnien und Herzegowina bezüglich der ausbleibenden Fortschritte bei der verantwortungsvollen Regierungsführung der Fall war. Zudem hat sie die Mittelzuweisungen für Länder erhöht, die bei der Rechtsstaatlichkeit ernsthafte Fortschritte erreichten haben (Leistungsbelohnungen, siehe Ziffer 40), wie etwa Nordmazedonien.

40. Die IPA-II-Verordnung enthält eine explizite Rechtsgrundlage mit einem Umkehrmechanismus, der Anpassungen der Finanzhilfe ohne Unterscheidung nach Sektoren bei signifikanten Rückschritten oder dauerhaft ausbleibenden Fortschritten eines Begünstigten ermöglicht (siehe Artikel 14 Absatz 2).

Artikel 14 Absatz 2 lautet wie folgt: „Die Hilfe wird gezielt gewährt und an die spezifische Situation der in Anhang I aufgeführten Begünstigten angepasst; dabei werden die weiteren Anstrengungen, die zur Erfüllung der Kriterien für die Mitgliedschaft erforderlich sind, sowie die Kapazitäten dieser Begünstigten berücksichtigt. Art und Umfang der Hilfe hängen von den Bedürfnissen, dem jeweiligen Reformeifer und den Fortschritten bei der Durchführung der Reformen ab.“ In den Leitlinien für die Budgethilfe werden die für Zahlungen geltenden Bedingungen weiter beschrieben.

Gemäß dieser Verordnung wurde die Hilfe im Rahmen des IPA II als Mittel zur Leistungsbelohnung erhöht bzw. bei ernsthaften Rückschritten verringert. Beispielsweise wurden für die Türkei die Zuweisungen für den Jahreshaushalt seit 2017 aufgrund von Rückschritten bei den Grundprinzipien auf Initiative der Kommission gekürzt. Diese Beschlüsse wurden nach Entschließungen des Europäischen Parlaments und Schlussfolgerungen des Rates zur Türkei gefasst. Für Bosnien und Herzegowina wurde die Mittelzuweisung aufgrund ausbleibender Fortschritte bei der verantwortungsvollen Regierungsführung – ein Bereich mit direkter Bedeutung für die Rechtsstaatlichkeit – auf etwa die Hälfte der Zuweisung gekürzt.

Die Finanzhilfe für Bosnien und Herzegowina wurde angepasst, wie der EuRH in Kasten 2 hervorgehoben hat.

Die Kommission erinnert daran, dass sie systematisch in ihre Finanzierungsvereinbarungen mit Partnerländern die Pflicht zur Wahrung der Grundwerte aufnimmt, wodurch zusätzliche Rechtsgründe für die Aussetzung oder Auflösung der Vereinbarungen in Einklang mit der Haushaltsordnung bestehen. Insbesondere ist in Vereinbarungen über Budgethilfe vorgesehen, dass die Auszahlung von Budgethilfe formell ausgesetzt, vorläufig ausgesetzt, verringert oder annulliert werden kann, wenn Rückschritte bei den Grundwerten oder der Rechtsstaatlichkeit festgestellt werden.

41. In der IPA-III-Verordnung ist präzisiert, wie sich eine Anpassung der Finanzhilfe auf die Bereitstellung von Mitteln auswirkt. In Erwägungsgrund 32 und Artikel 8 Absatz 5 der IPA-III-Verordnung sind die in diesem Zusammenhang erforderlichen Angaben enthalten.

47. Im Fall des Projekts 20 (Bekämpfung schwerer Kriminalität in den Staaten des westlichen Balkans) zeigt der Abschlussbericht, der in Einklang mit den vertraglichen Bedingungen einging und anschließend genehmigt wurde, dass die meisten Projektergebnisse erzielt worden sind.

51. Die Kommission erinnert daran, dass die Meinungsfreiheit auch im Rahmen einer Reihe anderer Bereiche, insbesondere Demokratie und verantwortungsvolle Regierungsführung sowie Grundrechte, gefördert wird. Die Kommission verweist auf ihre Bemerkungen in Punkt V.

53. Die Kommission verstärkt ihre Bemühungen für eine Verbesserung der Projektkonzeption und der Berichterstattung über die Ergebnisse.

55. Die Kommission zieht Nachhaltigkeit zur Bewertung des Umfangs heran, in dem die erreichten Vorteile/Ergebnisse (Resultate und Leistungen) wahrscheinlich auch nach dem Umsetzungszeitraum weiterbestehen. Dies umfasst Bereiche wie den Umfang der Eigenverantwortung der Begünstigten, ihre Kapazitäten für das institutionelle Management und die Mittel, zu deren Bereitstellung für den Betrieb und die Aufrechterhaltung der Ergebnisse sie sich nach Abschluss des Projekts verpflichten. Die Unterstützung der Kommission in diesem Bereich ist und sollte zur Begleitung grundlegender Reformen mittel- bis langfristig ausgerichtet sein. Dies bedeutet, dass es weiterhin Projekte in diesem Bereich geben wird, die stets den nächsten Schritt in dem Prozess unterstützen.

Die bloße Existenz eines Folgeprojekts bedeutet nicht, dass das erste Projekt nicht zumindest teilweise nachhaltig war.

57. Die Kommission betont, dass das Erreichen eines umfassenden Wandels im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Teil eines langfristigen Prozesses ist, den die Kommission weiter unterstützt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

71. Die Jahresberichte der Kommission im Zeitraum 2014–2020 zeigen, dass sämtliche Partner im westlichen Balkan Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit erzielt haben, wobei bei manchen Partnern besonders gute und tragfähige Fortschritte zu verzeichnen sind. Die Auswirkungen der EU-Unterstützung auf die Rechtsstaatlichkeit sind unterschiedlich.

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

Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

Die Kommission erinnert daran, dass sie im Rahmen der überarbeiteten Erweiterungsmethodik eine solide Grundlage für ein stärkeres Engagement für die Rechtsstaatlichkeit geschaffen hat. Letztere bleibt der Grundpfeiler für den Beitrittsprozess und ist für das Gesamttempo der Fortschritte der einzelnen Erweiterungspartner auf ihrem jeweiligen Weg in die Union ausschlaggebend.

Die Kommission schließt sich der Ansicht des EuRH an, dass es zweckmäßig ist, Ziele und Referenzwerte festzulegen. Die Kommission setzt diese Instrumente bereits im Erweiterungsprozess für die einzelnen Länder ein. Für Länder, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden, werden dazu die verschiedenen Referenzwerte bezüglich Eröffnung, Zwischenergebnisse und Abschluss für Kapitel 23 und 24 herangezogen. Für Länder, mit denen keine Verhandlungen geführt werden, dienen dazu strategische Dokumente, wie die Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf Beitritt zur Europäischen Union. Diese Ziele und Referenzwerte werden von der Kommission regelmäßig überwacht und dem Rat in ihren jährlichen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit für die Länder, mit denen Verhandlungen geführt werden, und in ihren Jahresberichten für alle Staaten des westlichen Balkans gemeldet.

74. Nach Auffassung der Kommission ist die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft in dem zum Beitritt führenden Prozess von hoher Bedeutung.

Die finanzielle Förderung der EU für Maßnahmen der Zivilgesellschaft in der Region ist erheblich und beläuft sich im Zeitraum 2014–2020 auf rund 250 Mio. EUR, sie basiert auf mittelfristigen Projekten, die häufig verlängert werden.

Die Konsultation der Zivilgesellschaft bei der Politikgestaltung und Reformprozessen wird im Zuge eines regelmäßigen politischen Dialogs zur Reform der öffentlichen Verwaltung mit den Behörden (z. B. Fachgruppen zur Reform der öffentlichen Verwaltung) überwacht und ist einer der drei Schwerpunktbereiche im Rahmen der EU-finanzierten jährlichen Überwachung der „Leitlinien der

GD Erweiterung zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern“, die durch ein von der EU finanziertes Projekt für die technische Hilfe für Organisationen der Zivilgesellschaft (TACSO) durchgeführt wird. Beide Instrumente haben direkte Bedeutung für den Bereich Rechtsstaatlichkeit. Diese Analyse fließt anschließend in die eigene Überwachung, Berichterstattung und den politischen Dialog der Kommission ein. Die von der OECD/SIGMA verfassten regelmäßigen Überwachungsberichte über Reformen der öffentlichen Verwaltung bieten weitere Daten zu den Prozessen der öffentlichen Konsultation, die sich im Erweiterungspaket der Kommission widerspiegeln.

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 EAD nehmen diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission erkennt die zentrale Rolle an, die eine unabhängige Zivilgesellschaft und Medien in einer pluralistischen, demokratischen und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen funktionierenden Gesellschaft spielen können. Die Kommission unterstützt die Zivilgesellschaft und die Medien bei der Ausübung ihrer zentralen Funktion für die Rechtsstaatlichkeit durch die Fortschritte bei der Programmgestaltung, Durchführung und Überwachung der Ergebnisse der finanziellen Unterstützung in Höhe von rund 250 Mio. EUR im Rahmen des IPA II. Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Zivilgesellschaft und Medien im Zuge einer systematischen Einbindung und von Konsultationen im Rahmen der Politikgestaltung und des Erweiterungsprozesses. Insbesondere sind die Organisationen der Zivilgesellschaft durchgehend an den Prozessen, die die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen begleiten, und an der Abfassung der jährlichen Erweiterungsberichte beteiligt. Des Weiteren organisiert die Kommission jährlich spezielle Veranstaltungen für die Einbeziehung und den Austausch mit der Zivilgesellschaft, wie etwa die Konferenz zur Rechtsstaatlichkeit in Bosnien und Herzegowina. Die Kommission bietet überdies öffentliche Unterstützung und fördert regelmäßig die aktive Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft am Sitz und vor Ort durch die EU-Delegationen bei den Partnern des westlichen Balkans.

Zwar ist der EAD nicht an der Programmplanung, Umsetzung und am Überwachungsprozess der Ergebnisse für die IPA-Finanzhilfen, auf die im Bericht Bezug genommen wird, beteiligt, doch bietet der EAD a) Unterstützung im Wege politischer Botschaften zur Bedeutung der Zivilgesellschaft und der Medien bei Themen der Rechtsstaatlichkeit; b) Unterstützung der Organisationen der Zivilgesellschaft und Medien bei der Bekämpfung von Desinformation (in Einklang mit dem EU-Aktionsplan gegen Desinformation und dem Aktionsplan für Demokratie in Europa); und c) Informationen für Organisationen der Zivilgesellschaft und Medien im westlichen Balkan über das Engagement der EU, einschließlich des EU-Integrationsprozesses. Die Annahme/teilweise Annahme der nachfolgenden Empfehlungen durch den EAD erfolgt innerhalb der Grenzen der vorstehend genannten Aufgaben.

a) Die Kommission und der EAD nehmen die Empfehlung teilweise an. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass sie im Rahmen des IPA II Mittel von mehr als 250 Mio. EUR für Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien aufgewendet hat. Sie wird Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien im Rahmen ihrer Programmplanung weiterhin unterstützen. Bei Maßnahmen im Bereich Rechtsstaatlichkeit wird die finanzielle Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft ohne eine vorherige Zweckbindung gebührend berücksichtigt.

b) Die Kommission und der EAD nehmen diese Empfehlung teilweise an. Nach Auffassung der Kommission ist Projektfinanzierung die geeignetste Form zur finanziellen Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft, eine organisatorische Unterstützung ist hingegen mit Risiken behaftet, weil sie zu Abhängigkeit führt.

c) Die Kommission und der EAD nehmen die Empfehlung an.

Die Kommission betont, dass sie die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien bei der Stärkung ihrer unabhängigen Überwachungsaufgabe in einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen funktionierenden Gesellschaft in erheblichem Umfang unterstützt. Finanzielle Unterstützung wird Letzteren auf der Grundlage objektiver Kriterien im Einklang mit den Prioritäten der EU gewährt.

d) Die Kommission und der EAD nehmen die Empfehlung an. Die Kommission überwacht bereits den Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft zur Rechtsstaatlichkeit im Wege eines speziellen SIGMA-Instruments.

76. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu den Ziffern VI und 40.

Empfehlung 3 – Verstärkter Rückgriff auf den Grundsatz der Konditionalität im Rahmen von IPA III

Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an.

Die Kommission wendet Konditionalität im Einzelfall nach einer gründlichen Analyse und unter gebührender Berücksichtigung ihrer Auswirkungen an. Eine allgemeine Anwendung von Konditionalität für alle IPA-III-Fördermittel wäre angesichts der in der IPA-III-Verordnung vorgesehenen Verhältnismäßigkeit der Anpassung nicht angemessen. Bei der Anwendung von Anpassungen sollte der Wirksamkeit des verfolgten politischen Ziels und der Notwendigkeit, unbeabsichtigte Auswirkungen in anderen Schwerpunktbereichen zu vermeiden, gebührend Rechnung getragen werden.

Nach der IPA-III-Verordnung wird die Hilfe gezielt gewährt und an die jeweilige Situation der Begünstigten angepasst, wobei die weiteren Anstrengungen, die zur Erfüllung der Kriterien für die Mitgliedschaft erforderlich sind, sowie die Kapazitäten der Begünstigten berücksichtigt werden. Art und Umfang der Hilfe hängen von den Bedürfnissen, dem jeweiligen Reformeifer und den Fortschritten bei der Durchführung der Reformen ab (Demokratie, Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, Zusammenarbeit im Bereich der Migration, wirtschaftspolitische Steuerung usw. (d. h. Prinzip „mehr für mehr“)).

Nach der IPA-III-Verordnung sind bei signifikanten Rückschritten oder dauerhaft ausbleibenden Fortschritten eines Begünstigten eines Instruments die Art und der Umfang der Hilfe entsprechend anzupassen. Ebenso erfolgt eine Anpassung der Hilfe, wenn erneut Fortschritte zu verzeichnen sind.

80. Die EU-Unterstützung hat zu wichtigen Reformen und wesentlichen Änderungen auf institutioneller, legislativer und auch operativer Ebene auf dem Westbalkan geführt, siehe die vorstehend genannten Beispiele.

Empfehlung 4 – Ausbau der Berichterstattung und Überwachung von Projekten

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung an.