

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 9

2008

WIRKSAMKEIT DER EU-UNTERSTÜTZUNG
FÜR BELARUS, MOLDAU UND DIE UKRAINE
IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT



DE



Sonderbericht Nr. 9 // 2008

WIRKSAMKEIT DER EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR BELARUS, MOLDAU UND DIE UKRAINE IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT

(gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel. (352) 4398-45410
Fax (352) 4398-46430
E-Mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 9 // 2008

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

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009

ISBN 978-92-9207-136-3
DOI 10.2865/41700

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

INHALT

Ziffer

ABKÜRZUNGEN

I-V

ZUSAMMENFASSUNG

1-7

EINLEITUNG

8-10

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGSUMFANG

11-62

BEMERKUNGEN

11-52

INWIEWEIT SIND VON DER EU IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GEFÖRDERTE PROJEKTE IN BELARUS, MOLDAU UND DER UKRAINE ERFOLGREICH?

11-19

GRENZVERWALTUNG: ZUFRIEDENSTELLEND ERGEBNISSE

20-27

MIGRATION UND ASYL: KAUM FORTSCHRITTE IN EINEM SCHWIERIGEN UMFELD

28-44

BEKÄMPFUNG DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS: GEMISCHTE ERGEBNISSE

45-52

JUSTIZWESEN UND VERANTWORTUNGSVOLLE STAATSFÜHRUNG: GEMISCHTE ERGEBNISSE

53-57

WO LIEGEN DIE HAUPTURSACHEN FÜR EINE UNTERDURCHSCHNITTLICHE LEISTUNG?

54

BEGRENZTER ERFOLG GEWÖHNLICH WEGEN EINER KOMBINATION VON FAKTOREN, DIE ALLE HAUPTPARTEIEN BETRIFFT

55-56

MÄNGEL BEI DER PROJEKTVERWALTUNG DER KOMMISSION

57

MÄNGEL BEI DER PROJEKTVERWALTUNG INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

58-62

INWIEWEIT BESTEHT BEI DER KOMMISSION EIN LERNPROZESS, DAMIT GEWONNENE ERKENNTNISSE FÜR DIE WEITERE UNTERSTÜTZUNG IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GENUTZT WERDEN?

60-61

MÖGLICHKEITEN ZUR INFORMATIONSSAMMLUNG WERDEN NICHT UMFASSEND GENUTZT

62

GESAMMELTE ERFAHRUNGEN FINDEN IN NEUEN PROJEKTEN NICHT IMMER NIEDERSCHLAG

63-73

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG I – KARTE

ANHANG II – JUSTIZ UND INNERES – PROJEKTÜBERSICHT (MITTELBINDUNGEN IM RAHMEN DER PROGRAMME 2000-2005)

ANHANG III – ÜBERSICHT ÜBER DIE GEPRÜFTEN VERTRÄGE

ANHANG IV – EINSATZGEBIET DER EUBAM

ANTWORT DER KOMMISSION

ABKÜRZUNGEN

Aeneas: Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich

BUMAD: Drogenbekämpfungsprogramm für die Ukraine, Moldau und Belarus (*Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus*)

ENP: Europäische Nachbarschaftspolitik

EUBAM: Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine

EuropeAid: Amt für Zusammenarbeit EuropeAid

FIU: Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (*Financial Intelligence Unit*)

NRO: Nichtregierungsorganisation

Tacis: Technische Unterstützung für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*)

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Seit den Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007 ist die EU direkter Nachbar von Belarus, Moldau und der Ukraine. Die Kommission stellte diesen Ländern erhebliche EU-Mittel (166 Millionen Euro im Zeitraum 2000-2005) zur Verfügung, um deren Verwaltungskapazitäten in den Bereichen Grenzkontrolle, Migrations- und Asylsteuerung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung zu verbessern. Die Kommission beschränkte wegen der Missachtung von Demokratie und Menschenrechten die Hilfen für Belarus. Die EU richtete verschiedene Instrumente ein, unter denen das Programm Tacis das wichtigste war. Die Hilfe wurde größtenteils über internationale Organisationen bereitgestellt (Ziffern 1-7).

II.

Der Hof wollte anhand seiner Prüfung feststellen, inwieweit die EU-Unterstützung erfolgreich ist, welche Gründe für eine mögliche unterdurchschnittliche Leistung vorliegen und inwieweit bei der Kommission ein strukturierter Lernprozess vorhanden ist, um die gewonnenen Erkenntnisse für die weitere Unterstützung in diesem Bereich zu nutzen. Im Rahmen der Prüfung wurden 40 Verträge im Gesamtwert von 100 Millionen Euro überprüft (Ziffern 8-10 und **Anhang III**).

III.

Mit dem überwiegenden Teil der geprüften Zuschüsse wurden zufriedenstellende Ergebnisse erzielt, insbesondere im Bereich „Grenzverwaltung“. Im Bereich „Migration und Asyl“ hingegen waren die Fortschritte weitgehend nicht zufriedenstellend, und in den Bereichen „Bekämpfung des organisierten Verbrechens“ und „Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung“ lagen gemischte Ergebnisse vor (Ziffern 11-52).

IV.

Die begrenzten Erfolge waren in der Regel auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen, zu der sowohl die Kommission, die internationalen Organisationen als auch die verschiedenen Behörden der drei Länder beitrugen. Durch externe Faktoren wie etwa die anhaltende politische Instabilität der Ukraine wurden die Projektergebnisse ebenfalls beeinträchtigt. Die Kommissionsdelegation in Kiew verfügte zwar über sehr kompetente Mitarbeiter, war aber überlastet, da sie einen rasch wachsenden Politikbereich mit Projekten nicht nur in der Ukraine, sondern auch in Belarus und Moldau zu betreuen hatte. Die im Oktober 2005 eröffnete Delegation in Moldau benötigte fast zwei Jahre, um im Bereich der Projektverwaltung operativ zu werden. Dass für denselben Zweck mehrere wenig aufeinander abgestimmte Finanzinstrumente eingesetzt wurden, stand einem qualitätsorientierten Ansatz im Wege. Hinzu kamen Mängel in der gemeinsamen Verwaltung mit den internationalen Organisationen. Die EU-Unterstützung war mit der Unterstützung anderer Geber im Allgemeinen nicht ausreichend koordiniert. Außerdem schöpfte die Kommission nicht alle Möglichkeiten zur Sammlung von Erfahrungen aus, und gewonnene Erkenntnisse wurden bei neu gestarteten Projekten nicht immer genutzt (Ziffern 53-62).

V.

Auf der Grundlage dieser Bemerkungen spricht der Hof detaillierte Empfehlungen aus, die es der Kommission ermöglichen sollten, die Wirksamkeit der Hilfen zu erhöhen, die Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht erhalten (Ziffern 63-73).

EINLEITUNG

1. Eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Union (EU) besteht darin, ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten¹. Dieses Ziel hat auch eine wichtige externe Dimension. Seit den Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007 ist die EU direkter Nachbar von Belarus, Moldau und der Ukraine mit einer gemeinsamen Grenze und gemeinsamen Herausforderungen bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Terrorismus und sonstiger Straftaten (siehe Karte in **Anhang I**).
 2. Die EU ist intensiv bemüht, diese drei Länder bei der Verbesserung ihrer Verwaltungskapazitäten in den Bereichen Grenzschutz, Migrations-/Asylsteuerung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie Stärkung des Justizwesens und der verantwortungsvollen Staatsführung zu unterstützen². Im Zeitraum 2000-2005 finanzierte die Kommission 89 Projekte mit einem EU-Beitrag in Höhe von insgesamt 165,7 Millionen Euro (siehe **Anhang II**).
 3. Die EU-Hilfe wurde in erster Linie über das Programm Tacis³ abgewickelt, wobei die Projekte aus seinen verschiedenen Teilinstrumenten – nationale Aktionsprogramme, regionale Aktionsprogramme und Programme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – finanziert wurden. Das 1991 geschaffene Programm Tacis hatte als übergeordnetes Ziel, in den Partnerländern den Übergang in eine freie Marktwirtschaft zu erleichtern sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Das Programm Tacis lief 2006 aus, Zahlungen im Rahmen des Programms werden jedoch mindestens noch bis 2010 geleistet werden. Seit 2007 wird die Hilfe für Belarus, Moldau und die Ukraine im Rahmen des neuen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) programmiert⁴.
 4. Neben Tacis zog die EU auch andere Instrumente heran, um diese drei Länder im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zu unterstützen:
 - a) vorbereitende Maßnahme für die Zusammenarbeit in Migrationsfragen (wird aus einer eigenen Haushaltslinie finanziert);
 - b) Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (Aeneas)⁵;
 - c) Krisenreaktionsmechanismus⁶;
 - d) Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte⁷.
- ¹ Dieser Politikbereich trug bei der Kommission früher die Bezeichnung „Justiz und Inneres“.
- ² Bereits im Jahr 2003 wurde ein EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres in der Ukraine veröffentlicht (ABl. C 77 vom 29.3.2003). Dieser Aktionsplan wurde im Jahr 2007 überarbeitet.
- ³ Programm für technische Unterstützung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Tacis kam 12 Ländern zugute: Belarus, Moldau, Russische Föderation und Ukraine in Osteuropa; Armenien, Aserbaidschan und Georgien im Kaukasus; Kasachstan, Republik Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in Zentralasien.
- ⁴ Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1).
- ⁵ Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 80 vom 18.3.2004, S. 1).
- ⁶ Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates (ABl. L 57 vom 27.2.2001, S. 5).
- ⁷ Verordnung (EG) Nr. 2242/2004 des Rates (ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 21).

5. Nach der Dekonzentration⁸ im Jahr 2003 wurde der Kommissionsdelegation in Kiew die Gesamtzuständigkeit für die Durchführung der EU-Hilfe in allen drei Ländern übertragen. Im Oktober 2005 wurde eine neue Delegation in Moldau eröffnet, der im Sommer 2007 die Zuständigkeit für die Projektdurchführung übertragen wurde. Projekte, die nicht unter das Programm Tacis fallen, werden in der Regel von den zentralen Dienststellen der Kommission (EuropeAid und Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit) verwaltet.

⁸ Übertragung der Verwaltungszuständigkeit auf die Delegationen der Kommission in den einzelnen Ländern.

6. Der überwiegende Teil der Hilfe im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht wird über internationale Organisationen bereitgestellt, und zwar über das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen [*United Nations Development Programme* (UNDP)], den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen [*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR)], die Internationale Organisation für Migration [*International Organisation for Migration* (IOM)] oder den Europarat. Auf der Grundlage standardisierter Beitragsvereinbarungen (*standard contribution agreements*) mit der Kommission wickeln diese internationalen Organisationen bestimmte Aspekte der Projektdurchführung ab, u. a. Beschaffungs- und Zahlungsverfahren (so genannte gemeinsame Verwaltung).
7. In Belarus waren besondere Umstände gegeben. Die Ratifizierung des im Jahr 1996 zwischen Belarus und der EU geschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens wurde wegen Missachtung von Demokratie und Menschenrechten ausgesetzt. Aus diesem Grund beschränkte sich die Hilfe für Belarus in dem von der Prüfung abgedeckten Zeitraum auf humanitäre, grenzüberschreitende bzw. regionale Kooperationsprojekte, Hilfen für die Bevölkerung sowie auf Projekte zur direkten und indirekten Unterstützung der Demokratisierung und der demokratischen Kräfte (etwa Unterstützung unabhängiger Medien, Stipendien für junge Menschen). Bei den Projekten im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht in Belarus handelt es sich größtenteils um Mehrländerprojekte mit Moldau und der Ukraine.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

8. Anhand der Prüfung sollte die Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht in Belarus, Moldau und der Ukraine beurteilt werden. Die Prüfung stützte sich auf folgende drei Fragestellungen:

- a) Inwieweit sind von der EU im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht geförderte Projekte in Belarus, Moldau und der Ukraine erfolgreich?
- b) Wo liegen die Hauptursachen für eine möglicherweise unterdurchschnittliche Leistung?
- c) Inwieweit besteht bei der Kommission ein Lernprozess, damit gewonnene Erkenntnisse für die weitere Unterstützung im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht genutzt werden?

⁹ Ein Projekt wird auf der Grundlage eines oder mehrerer Verträge verwirklicht.

¹⁰ Die Kommission beauftragt ein Konsortium mit der Durchführung eines regelmäßigen Projektmonitorings.

9. Der Hof prüfte eine Ermessensstichprobe von 40 Verträgen mit einer EU-Beteiligung in Höhe von insgesamt 99,3 Millionen Euro (bezogen auf insgesamt 89 Projekte⁹ im Wert von 165,7 Millionen Euro im Zeitraum 2000-2005), davon 24 abgeschlossene und 16 noch laufende Verträge (**Anhang III**). Da die laufenden Verträge überwiegend die Fortführung früherer EU-geförderter Projekte betrafen, war es möglich, den Lernprozess bei der Kommission zu bewerten (siehe vorstehende Kernfrage c). Im Rahmen der Prüfung untersuchte der Hof die Projektergebnisse im Vergleich mit den erklärten Zielen, der Zielerreichung hinderliche Faktoren sowie die Berücksichtigung früherer Erfahrungen in Folgeprojekten oder -programmen.

10. Die 40 geprüften Verträge entfielen auf vier Teilbereiche:

- a) Grenzverwaltung,
- b) Migration und Asyl,
- c) Bekämpfung des organisierten Verbrechens,
- d) Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung.

Das Prüfteam kontrollierte zwischen November 2006 und Juli 2007 die Projekte an Ort und Stelle. Prüfbesuche wurden auch mit der Durchführung betrauten internationalen Organisationen und nationalen Einrichtungen sowie Monitoringstellen¹⁰ abgestattet.

BEMERKUNGEN

INWIEWEIT SIND VON DER EU IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GEFÖRDERTE PROJEKTE IN BELARUS, MOLDAU UND DER UKRAINE ERFOLGREICH?

GRENZVERWALTUNG: ZUFRIEDENSTELLENDEN ERGEBNISSE

11. Belarus und der Ukraine bereitet die Grenzverwaltung wegen ihrer langen Außengrenzen (rund 3 000 km bzw. rund 7 000 km) und der fehlenden offiziellen Grenzziehung, insbesondere zu Russland, große Schwierigkeiten. An der russisch-belarussischen Grenze werden kaum Grenz- und Zollkontrollen vorgenommen. Diese Durchlässigkeit der Grenzen leistet sowohl grenzüberschreitender Kriminalität als auch illegaler Migration Vorschub.
12. Die Grenzverwaltung zwischen Moldau und der Ukraine ist wegen der selbst proklamierten, international nicht anerkannten Republik Transnistrien schwierig. Die Staatsgrenze zwischen Moldau und der Ukraine erstreckt sich auf 1 222 km Länge, wovon 472 km auf moldauischer Seite von den Behörden Transnistriens kontrolliert werden. Die transnistrischen Behörden kontrollieren die Region östlich des Flusses Dnjestr und agieren faktisch unabhängig vom übrigen Moldau (siehe Kasten 1).

KASTEN 1

HINTERGRUND ZUM TRANSNISTRIEN-KONFLIKT

Gleichzeitig mit der Loslösung Moldaus von der Sowjetunion ab 1989 begannen sich Protestbewegungen in Regionen mit vorwiegend nichtmoldauischer Bevölkerung Moldaus Unabhängigkeitsbestrebungen zu widersetzen. Als Reaktion auf Moldaus Souveränitätserklärung wurde im Jahr 1990 eine eigene moldauische Republik Transnistrien ausgerufen. Es kam zu Zusammenstößen und Kampfhandlungen, die 1992 mit mehreren Hundert Todesopfern und rund 100 000 Flüchtlingen ihren Höhepunkt fanden.

Seit 1995 verhandeln Moldau und Transnistrien mit Unterstützung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Russlands und der Ukraine als internationale Vermittler über Möglichkeiten für eine Beilegung des eingefrorenen Konflikts. Die Amtsübernahme durch Präsident Juschtschenko in der Ukraine eröffnete Spielraum für weitere Fortschritte zur Konfliktlösung. Seit September 2005 nehmen die EU und die USA als Beobachter an den Verhandlungen teil. Die EU wird seit März 2005 durch einen Sonderbeauftragten für Moldau vertreten.

- 13.** Die Kommission hat wesentlich zur Verbesserung der Kapazitäten von Belarus, Moldau und der Ukraine bei der Grenzverwaltung beigetragen. Auf die Grenzverwaltung entfallen die meisten Mittel für Projekte auf dem Gebiet Freiheit, Sicherheit und Recht: 63,2 % der EU-Unterstützung (104,7 Millionen Euro) wurden im Rahmen der Programmlaufzeit 2000-2005 diesem Bereich zugewiesen. Der Hof prüfte zehn Verträge im Gesamtwert von 51,8 Millionen Euro.
- 14.** Die meisten der geprüften Projekte erzielten zufriedenstellende Ergebnisse (siehe **Anhang III**). Der Einsatz moderner Geräte und verbesserter Technologie sowie Schulungsmaßnahmen für Grenzschutzbeamte führten zu wirksameren Grenzkontrollen und wirksamerer Grenzüberwachung (siehe Beispiele in Kasten 2). Vor allem der *State Border Guard Committee* (staatlicher Grenzschutz) von Belarus zeigte großes Engagement und setzte seine militärische Struktur für die strikte Umsetzung sämtlicher Vertragsbestimmungen ein. Große Probleme wurden allerdings beim Bauauftrag für die Errichtung des Grenzterminals Kozlovichi II¹¹ festgestellt (siehe Kasten 3).

¹¹ Der internationale Grenzterminal Kozlovichi (nahe Brest in der Republik Belarus gelegen) ist der Hauptverkehrsknotenpunkt für den Schwerverkehr zwischen der Republik Belarus und Polen (gesamteuropäischer Verkehrskorridor II).

KASTEN 2

BEISPIEL FÜR EIN ZUFRIEDENSTELLENDEN ERGEBNIS: VERSTÄRKTER GRENZSCHUTZ

DURCH EINSATZ MODERNER GERÄTE

Im Rahmen der Projekte *Border Management Improvement Ukraine* (Verbesserte Grenzverwaltung in der Ukraine; EU-Beteiligung: 4,0 Millionen Euro) und *Strengthening Border Management in the Republic of Belarus* (Verstärkte Grenzverwaltung in der Republik Belarus; EU-Beteiligung: 13,3 Millionen Euro) wurden u. a. Kameras, Mikroskope, Dokumentenprüfgeräte, Fahrzeuge, IT-Ausrüstung mit automatisierten Telefonverbindungen für Grenzschutzeinheiten sowie Hardware zur Online-Kontrolle von bspw. gesuchten Personen und gestohlenen Fahrzeugen bereitgestellt. Sämtliche Investitionsobjekte, die Gegenstand der Kontrolle waren, befanden sich an der im Bestandsverzeichnis angegebenen Stelle, waren ordnungsgemäß beschriftet, funktionstüchtig und wurden wie vorgesehen eingesetzt.

15. Die Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine (EUBAM)¹², mit einem EU-Beitrag in Höhe von insgesamt 19,1 Millionen Euro das finanziell größte Projekt im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, steuerte sehr viel zum Aufbau der Kapazitäten der moldauischen und ukrainischen Grenzschutz- und Zolldienste bei (siehe Karte in **Anhang IV**). Die EUBAM unterstützte beispielsweise die wirksame Umsetzung und Überwachung einer neuen Zollregelung zwischen Moldau und der Ukraine und half dadurch bei der Bekämpfung von Schmuggel und illegalen grenzüberschreitenden Aktivitäten. Auf diese Weise wurde schwunghafter Schmuggel, in den Transnistrien verstrickt war, aufgedeckt. Die Hinterziehung von Steuern und Zöllen betraf u. a. Fahrzeuge, Obst und Gemüse sowie Geflügelfleisch. Allein beim Geflügelfleisch errechnete die EUBAM Verluste von bis zu 43 Millionen Euro für den ukrainischen Staatshaushalt bzw. bis zu 18 Millionen Euro für den moldauischen Staatshaushalt (zwischen Oktober 2005 und Mai 2006).

¹² Die EUBAM nimmt ihre Aufgaben seit dem 1. Dezember 2005 wahr. Die Tätigkeit der EUBAM stützt sich auf ein von der Europäischen Kommission mit den Regierungen der Ukraine und der Republik Moldau geschlossenes Abkommen. Mit ein Grund für die Errichtung dieser Mission war die von der Region Transnistrien, die als Ausgangspunkt hoher grenzüberschreitender Kriminalität gilt, ausgehende Bedrohung für die Sicherheit. Die EUBAM wird über das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) abgewickelt. 16 EU-Mitgliedstaaten tragen durch Sachleistungen in Form der Abordnung von Fachpersonal (rund 100 Zoll- und Grenzschutzbeamte) zur Mission bei. Die EUBAM errichtete ihr operatives Hauptquartier in Odessa (Ukraine) und ein Einsatzbüro in Chisinau (Moldau), weitere fünf Einsatzbüros entlang der ukrainisch-moldauisch-transnistrischen Grenze sowie ein(e) Einsatzbüro/Logistikbasis in den Seehäfen Odessa und Illichevsk.

KASTEN 3

BEISPIEL FÜR EIN NICHT ZUFRIEDENSTELLENDEN ERGEBNIS: EINGESCHRÄNKTER UMFANG DER ARBEITEN UND VERZÖGERUNGEN

Zum ursprünglichen Fertigstellungstermin Ende 2006 glich der Grenzterminal Kozlovichi II (EU-Beteiligung: 14,0 Millionen Euro) nach wie vor einer großen Baustelle, mit zumeist halb fertigen Gebäuden; mit dem Bau von Straßen, Parkflächen und Gehwegen war noch nicht begonnen worden. Probleme mit Steuerbefreiungen in Verbindung mit einem unterpreisigen Angebot in der Ausschreibungsphase führten zu einer Vertragsergänzung, die den Umfang der Bauarbeiten wesentlich einschränkte (so werden Gebäude teilweise nicht fertiggebaut, sondern nur als Rohbau errichtet). Zur Fertigstellung des internationalen Grenzterminals in der ursprünglich geplanten und in Auftrag gegebenen Form sind erhebliche Zusatzmittel nötig.

- 16.** Die EUBAM fand heraus, dass erhebliche Probleme vorlagen, wenn es galt, für die strafrechtliche Verfolgung von Schmuggel zu sorgen¹³ (unzureichende Gesetze; ineffizientes Zusammenspiel/unklare Aufgabenverteilung auf die staatlichen Zolldienste, den staatlichen Grenzschutzdienst, die Steuerfahndung und den Sicherheitsdienst; unzureichende Markierung der grünen Grenze). Die meisten Fälle wurden nicht strafrechtlich, sondern lediglich verwaltungsrechtlich verfolgt, ohne obligatorische Beschlagnahme der betroffenen Waren¹⁴. Die EUBAM berichtete ferner, dass wegen der hohen Korruption in Staatsanwaltschaften und im Justizapparat Schmuggler auf freien Fuß gesetzt wurden und die Schmuggelware zurückerhalten haben.
- 17.** Die ersten sechs Monate nach Aufnahme der Tätigkeit durch die EUBAM im November 2005 wurden aus dem Krisenreaktionsmechanismus finanziert¹⁵. Der Mechanismus kam zur Anwendung, um rasch und flexibel auf die sich im Jahr 2005 bietende Gelegenheit einer schnelleren Beilegung des Transnistrien-Konflikts zu reagieren (siehe Kasten 1). Das Projekt beruht auf der Annahme, dass verbesserte Grenz- und Zollkontrollen sowie eine verbesserte Grenzüberwachung entlang des gesamten Grenzverlaufs wesentliche Elemente für eine friedliche Lösung sind. Ob diese Annahme korrekt ist, lässt sich nur sehr langfristig bewerten.
- 18.** Für die Anschlussfinanzierung der EUBAM wurden mehrere kurzfristige, aus verschiedenen Regionalen Aktionsprogrammen im Rahmen von Tacis finanzierte Verträge herangezogen. Aufgrund dieser Finanzierungsweise mussten Arbeits- oder Mietverträge alle paar Monate erneuert werden. Die Kommission hatte zum Zeitpunkt ihrer Maßnahmenplanung für diese Region kein derart großes, langfristiges Projekt (fast 1 Million Euro/Monat) vorgesehen.
- 19.** Ergänzend zur Unterstützung durch die EUBAM finanziert die EU den Ankauf von Grenzschutzausrüstung im Rahmen des Projekts *Improvement of border controls at the Moldovan-Ukrainian State border* (Verbesserung der Grenzkontrollen an der moldauisch-ukrainischen Staatsgrenze, Projekt Bommoluk, EU-Beteiligung: 9,9 Millionen Euro). Aufgrund dieser zusätzlichen Maßnahme wird in Zukunft eine Reihe von Herausforderungen zu bewältigen sein, etwa komplexe Ausschreibungen¹⁶, Auswahl des besten Standortes für die Ausrüstung angesichts der Länge der Grenzen sowie Sicherstellung der Komplementarität mit von anderen Gebern finanzierter Ausrüstung¹⁷. Zudem müssen die Regierungen ausreichende nationale Mittel für Betriebskosten und Wartung beisteuern.
- ¹³ U. a. auf der Grundlage eines Falles, in dem hochwertige Alkoholika aus der Region Transnistrien in die Ukraine geschmuggelt wurden.
- ¹⁴ *Burden of Proof, the difficulty of securing criminal prosecutions for smuggling cases in Ukraine*, Sonderbericht der EUBAM.
- ¹⁵ Dieser Mechanismus kann ausgelöst werden, „wenn in den infrage kommenden Empfängerländern eine Krisensituation eintritt oder sich anbahnt oder eine Situation, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Sicherheit der Menschen bedroht, oder eine Situation, die in einen bewaffneten Konflikt auszuarten oder das Land zu destabilisieren droht, eintritt (...)“.
- ¹⁶ In einem früheren Projekt zugunsten der Ukraine konnten eine Feldradarausrüstung und ein Richtfunksystem (Gesamtwert: 5,0 Millionen Euro) wegen erfolgloser Ausschreibungen nicht beschafft und geliefert werden.
- ¹⁷ Die US-Regierung hat 28 Millionen Dollar für die bessere Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen an der ukrainisch-moldauischen Staatsgrenze bereitgestellt.

MIGRATION UND ASYL: KAUM FORTSCHRITTE IN EINEM SCHWIERIGEN UMFELD

- 20.** Die EU bezweckt mit ihrer Politik, Drittländer in ihren Bemühungen um Verbesserung der Verwaltungskapazitäten bei Migrationssteuerung und Flüchtlingsschutz, Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung, Bereitstellung von Informationen über legale Zuwanderungsmöglichkeiten sowie bei der Flüchtlingsproblematik zu unterstützen, indem besserer Zugang zu dauerhaften Lösungen geschaffen wird.
- 21.** Belarus, Moldau und die Ukraine liegen an der Ostgrenze der erweiterten EU. Alle drei Staaten gelten als Transitländer für umfangreiche illegale Migrationsströme in Richtung Westen. Vor allem die Ukraine sieht sich mit einer steigenden (legalen wie illegalen) Wanderungsbewegung von Menschen konfrontiert, die in ihr Hoheitsgebiet einreisen und es durchreisen. Tausende illegale Migranten durchqueren jährlich das Land, größtenteils über die Grenze mit Russland.
- 22.** In der Ukraine sind Unterbringungsmöglichkeiten, insbesondere für illegale Zuwanderer, die sich längere Zeit im Land aufhalten, chronisch knapp. Für eine Rückführung müssen die ukrainischen Behörden die Identität der Personen feststellen und Unterstützung von den zuständigen Botschaften oder Konsulaten bekommen, die aber nicht immer kooperieren. Eine andere Lösungsmöglichkeit wäre Rückübernahme, d. h. Aufnahme der inhaftierten Personen in dem Land, von dem aus sie illegal in die Ukraine eingereist sind. Ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Ukraine und Russland, dem Land, aus dem die meisten illegalen Zuwanderer in der Ukraine kommen, wurde aber nicht unterzeichnet.
- 23.** Der Bedarf an angemessenen Unterbringungsmöglichkeiten für illegale Zuwanderer ist seit Kurzem, nämlich seit Inkrafttreten eines Rückübernahmeabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft am 1. Januar 2008 noch drängender geworden. Nach einer zweijährigen Übergangsphase könnte sich die Ukraine im Jahr 2010 gezwungen sehen, Hunderte oder sogar Tausende illegaler Migranten aus Drittländern unterbringen zu müssen, die derzeit in den benachbarten EU-Ländern Ungarn, Polen und Slowakei festgehalten werden und über die Ukraine unerlaubt in die EU eingereist sind.

- 24.** Die Projekte im Teilbereich Migration und Asyl wurden mit einer EU-Beteiligung in Höhe von insgesamt 16,8 Millionen Euro (10,2 % der gesamten Unterstützung) aus den Programmen 2000-2005 gefördert. Der Hof prüfte zehn Verträge mit einer EU-Beteiligung in Höhe von insgesamt 13,8 Millionen Euro.
- 25.** Die im Bereich Migration und Asyl erzielten Projektergebnisse waren hauptsächlich in Bezug auf die Schaffung von Infrastrukturen nicht zufriedenstellend (siehe **Anhang III**). Ein Hauptziel der EU besteht darin, zur Bereitstellung von Unterbringungszentren für illegale Zuwanderer und Asylbewerber beizutragen, die internationalen humanitären Standards entsprechen. In der Ukraine wurde dieses Ziel trotz EU-Unterstützung deutlich verfehlt:
- Die Haft- und Unterbringungsbedingungen für illegale Zuwanderer in bestehenden Zentren waren oft alles andere als akzeptabel. In der Regel leiden illegale Zuwanderer in der Ukraine erheblich unter überfüllten Quartieren, unzulänglichen Sanitäreinrichtungen und schlechter Ernährung (siehe Kasten 4).
 - Errichtung/Umbau neuer Gebäude für illegale Zuwanderer schritt nicht wie geplant voran (siehe Kasten 5).
 - Neu gebaute temporäre Unterbringungszentren für Asylbewerber wurden nicht voll oder gar nicht genutzt (siehe Kasten 6).

KASTEN 4

TROTZ ERLEICHTERUNG DURCH DIE EU-UNTERSTÜTZUNG BLEIBEN DIE LEBENSBEDINGUNGEN FÜR ILLEGALE ZUWANDERER IM JETZIGEN UNTERBRINGUNGSZENTRUM INAKZEPTABEL

Im Rahmen des Projekts *Establishment of Migration Management System in Zakarpattya in Ukraine*¹⁸ (Einsetzung eines Systems zur Migrationssteuerung in Zakarpattya, Ukraine) mit einer EU-Beteiligung in Höhe von 2 Millionen Euro für zwei Verträge wurden im Wesentlichen Grundbedürfnisse der Zuwanderer gedeckt: Verteilung von Paketen mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln, medizinische Betreuung, Verteilung von Kleidung, Versorgung mit Schlafplätzen und Bereitstellung von Rechtsberatung. Außerdem wurden dringende Reparatur- und Bauarbeiten sowie sämtliche Betriebskosten finanziert. Bei diesem Projekt handelt es sich in erster Linie um ein humanitäres Hilfsprojekt und nicht, wie der Titel vermuten ließe, um ein Projekt zum Kapazitätenaufbau.

Nach fast einjähriger Laufzeit kontrollierten Mitarbeiter der Delegation das Projekt vor Ort (April 2005). Sie berichteten, die Bedingungen in den Gewahrsamseinrichtungen in Pavshino und Chop (alter Teil des Gebäudes) seien unmenschlich und entwürdigend und würden die vom Europarat, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe festgelegten Mindeststandards nicht erfüllen. Außerdem fanden die Mitarbeiter der Delegation Anhaltspunkte dafür, dass die im Rahmen des Projekts geleistete humanitäre Hilfe die Zielgruppe der Zuwanderer nicht immer erreichte. Die ukrainischen Behörden ergriffen deshalb Korrekturmaßnahmen.

¹⁸ Die Region Zakarpattya grenzt an Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei und ist in der Ukraine ein Transitkorridor für Zuwanderer auf ihrem Weg nach Westeuropa.

- 26.** Die Nachhaltigkeit von Gewahrsamseinrichtungen und Unterbringungszentren wird in der Ukraine durch fehlende nationale Mittel für Betriebs- und Instandhaltungskosten sowie die unklare Aufteilung der Zuständigkeiten auf den staatlichen Grenzschutzdienst und das Innenministerium gefährdet.
- 27.** Probleme im Zusammenhang mit Projektregistrierung, Steuerbefreiungen, Grundstückseigentum und Finanzierung wurden auch bei der Errichtung eines temporären Unterbringungszentrums für Asylbewerber (25 Personen) in Belarus festgestellt¹⁹. In Moldau war die Lage hingegen besser: Bereits im November 2005 stand in Chisinau ein temporäres Unterbringungszentrum mit Platzangebot für 160 Personen voll zur Verfügung.
- ¹⁹ Dieses Zentrum liegt in Gomel, nahe der Ukraine, wo sich eine wachsende afghanische Flüchtlingsgemeinschaft befindet.

KASTEN 4

Zum Zeitpunkt der Prüfung (November 2006) waren in Pavshino rund 100 Personen mehr untergebracht, als die eigentliche Gebäudekapazität (320) zulässt. Die örtlichen Projektpartner berichteten, die Überbelegung sei im Sommer mit insgesamt 700 untergebrachten Personen noch wesentlich schlimmer gewesen, was sich entsprechend negativ auf Hygiene und Gesundheit ausgewirkt habe.

Die vom Hof befragten Zuwanderer mochten sich nicht offen äußern. Dennoch wurden Beschwerden laut über nicht weitergegebene Arzneimittel und über Durchsuchungen durch maskierte Personen. Es wurde auch deutlich, dass durch das Projekt grundlegende Bedürfnisse (etwa ausreichende Heizung, ausreichende Versorgung mit heißem, sauberem Wasser, angemessene Kleidung einschließlich Schuhwerk) nach wie vor nicht befriedigt wurden. Außerdem waren in den Lagern nicht genügend Dolmetscher verfügbar, was die Kommunikation zwischen Zuwanderern und Behörden erschwerte.

BEKÄMPFUNG DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS: GEMISCHTE ERGEBNISSE

- 28.** Der allgemeine postkommunistische Übergangsprozess ging in den mittel- und osteuropäischen Ländern mit einer beträchtlichen Zunahme des organisierten Verbrechens in Form von Menschen- und Drogenhandel sowie Geldwäsche einher.
- 29.** Die Ukraine und Moldau zählen zu den Hauptherkunftsländern für Frauen- und Kinderhandel zum Zwecke der Zwangsprostitution in Europa. In den letzten Jahren war auch ein Anstieg beim Männerhandel zu verzeichnen, die u. a. genötigt werden, sich als Hilfsarbeiter zu verdingen. Über das Gesamtausmaß dieser Praktiken ist verhältnismäßig wenig bekannt, was sich zum einen aus der Natur des organisierten Verbrechens und zum anderen daraus ergibt, dass nur wenige Menschen den Behörden berichten wollen oder können, was ihnen zugestoßen ist. Dies wird verschärft durch fehlende Zeugenschutzmaßnahmen. Beim Drogenhandel gelten Belarus, die Ukraine und Moldau als Transitrouten in die EU-Mitgliedstaaten. Über die Bankensysteme werden vermehrt die Erträge aus schweren Straftaten gewaschen.
- 30.** Für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens wurden 19,2 Millionen Euro bzw. 11,6 % der für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht in den Programmen 2000-2005 insgesamt veranschlagten Mittel zugewiesen. Der Hof prüfte zehn Verträge mit einer EU-Beteiligung in Höhe von insgesamt 18,6 Millionen Euro.

KASTEN 5

KAUM FORTSCHRITTE BEI DER ERRICHTUNG NEUER UNTERBRINGUNGSZENTREN FÜR ILLEGALE ZUWANDERER

Die Kernaufgabe des Projekts *Capacity Building of Migration Management-CBMM I, Ukraine* (Kapazitätenaufbau im Bereich Migrationssteuerung-CBMM I, Ukraine; EU-Beteiligung: 3,8 Millionen Euro) bestand im Umbau und in der Herrichtung zweier ehemaliger Militäreinrichtungen als Unterbringungszentren für Zuwanderer mit einer Aufnahmekapazität für 1 260 Personen. Der Projektlenkungsausschuss beschloss im Juni 2006, nur eine der Einrichtungen aus Projektmitteln umzubauen. Zum Zeitpunkt der Prüfung (November 2006) – rund drei Monate nach dem ursprünglichen Projektabschlussstermin (1.9.2006) – waren noch keine Bauaufträge geschlossen und keine Mittel in den Umbau geflossen. Es waren noch Diskussionen über grundlegende Aspekte des Umbaus im Gange, etwa wie das Gebäude beheizt und wie das Abwasser entsorgt werden sollte. Der Lenkungsausschuss beschloss außerdem, die Aufnahmekapazität auf 250 Personen zu begrenzen, was bedeutet, dass die von der EU geförderte Aufnahmekapazität bei rund 1000 Personen weniger liegen wird als ursprünglich geplant.

- 31.** Trotz einiger Erfolge sind die Fortschritte bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens insgesamt noch nicht ausreichend (siehe **Anhang III**). Bei den Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels waren die Unterstrafstellungs- und Strafverfolgungsaspekte²⁰ unzulänglich (siehe Ziffern 34 und 35). Überschneidungen stellen ein großes Problem dar, weil viele Geber sich um die Förderung von Projekten in diesem Bereich bemühen (siehe Ziffer 36). Die Projekte zur Drogenbekämpfung schritten in Bezug auf gesetzgeberische Maßnahmen und polizeiliche Nachrichtendienste langsam voran (siehe Ziffer 40). Bei der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besteht eine große Herausforderung in der Erreichung einer erfolgreichen Strafverfolgung (siehe Ziffer 44).

²⁰Die Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels hatten drei Standardkomponenten: Schutz und Reintegration, Unterstrafstellung und Strafverfolgung sowie Sensibilisierung. In den Projektunterlagen wird gewöhnlich der Begriff Unterstrafstellung verwendet.

Bekämpfung des Menschenhandels

- 32.** Die Regierungen der Ukraine und Moldaus haben sich in nationalen Strategiepapieren zur Bekämpfung des Menschenhandels bekannt. Der Hof prüfte ein Projekt in der Ukraine (EU-Beteiligung: 1,9 Millionen Euro) und drei Projekte (einschließlich eines Rehabilitationszentrums für Opfer von Menschenhandel) in Moldau (EU-Beteiligung insgesamt: 1,2 Millionen Euro).

KASTEN 6

UNTERBELEGUNG NEU GEAUTER UNTERBRINGUNGSZENTREN FÜR ASYLBEWERBER

Ende des Jahres 2006 konnten in der Ukraine anstelle der geplanten 350 Personen (EU-Beteiligung in Höhe von 1,6 Millionen Euro am Projekt *Strengthening the Asylum systems of Ukraine and Moldova* (Ausbau der Asylsysteme der Ukraine und Moldaus)) lediglich 65 zusätzliche Personen in temporären Unterbringungszentren untergebracht werden. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass das Zentrum in Odessa wegen nicht aufgebrachter nationaler Betriebskostenzuschüsse nur zur Hälfte belegt war und das auf 80 Personen ausgelegte Zentrum in Mukachevo über anderthalb Jahre lang, bzw. de facto seit seiner Eröffnung im April 2005, völlig leer stand. Diese Vergeudung in Mukachevo kam zustande, weil es dauerhaft nicht gelang, das Eigentumsrecht für das Gebäude vom Grenzschutz auf den zuständigen Projektpartner zu übertragen. Mittellose Asylbewerber lebten in dieser Zeit in Zelten und anderen vom Grenzschutz betriebenen kurzfristigen Unterkünften.

- 33.** Mithilfe der Projekte wurden in Moldau und der Ukraine groß angelegte Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit durchgeführt (u. a. Theateraufführungen, zahlreiche Veröffentlichungen, gebührenfreie Hotlines). Außerdem erhielten Hunderte Opfer von Menschenhandel humanitäre Hilfe (wie Rechtsbeistand, medizinische Betreuung, Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse, berufliche Fortbildung, Beihilfen in Form von Sachleistungen für die Gründung von Kleinbetrieben). Die Aspekte der Vorbeugung und Reintegration waren somit durch die Projekte gut abgedeckt.
- 34.** Bezüglich der Aspekte Unterstrafestellung und Strafverfolgung waren die Ergebnisse hingegen weniger gut, insbesondere in Bezug auf den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden. In der Ukraine stellten die Tacis-Monitoring-Beauftragten fest, dass der staatliche Grenzschutzdienst sich an Initiativen zum Informationsaustausch nicht beteiligte. Die Maßnahme zur Ausstattung der Grenzübergangsstellen mit dem System i24/7²¹ scheiterte, denn die Ausschreibung wurde annulliert, weil die ukrainische Seite auf einem Lieferanten bestand, dessen Preise weit über den marktüblichen Sätzen lagen.
- 35.** Die Beschaffung von Beweismaterial stellt insofern eine große Herausforderung dar, als die Straftat oft außerhalb Moldaus oder der Ukraine begangen wird. Die nationalen Behörden beklagten die schleppende Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen durch andere Länder. Um diese Verfahrensblockaden zu vermeiden, wurden aus den Projekten Besuche von Strafverfolgungsbeamten für Networkingzwecke in Transit- oder Bestimmungsländern für Opfer finanziert. Außerdem nahmen Polizeibeamte an Workshops über Ermittlungstechniken teil, und die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden überprüft. Die Modalitäten der gegenseitigen Rechtshilfe sind nach wie vor unzulänglich.
- 36.** Bedenken bestehen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Da viele Geber bereit sind, die Bekämpfung des Menschenhandels zu finanzieren, ist es schwierig, unnötige Doppelarbeit zu vermeiden und einen kostenwirksamen Ressourceneinsatz zu gewährleisten. In Moldau mussten beispielsweise einige Projektaktivitäten geändert werden, und für die Räumlichkeiten des Rehabilitationszentrums in Chisinau wurde eine unüblich hohe Miete gezahlt²². Außerdem lassen sich die mit EU-Unterstützung erzielten Ergebnisse nicht immer klar von den mit Unterstützung anderer Geber erzielten Ergebnissen unterscheiden, wodurch sich die Bewertung der Wirksamkeit der EU-Ausgaben schwierig gestaltet.

²¹ Das rund um die Uhr abrufbare globale Polizeikommunikationssystem von Interpol.

²² Der für Lebensmittel und Unterkunft veranschlagte Betrag war mehr als doppelt so hoch wie für ähnliche Leistungen im vergleichbaren Rehabilitationszentrum in Kiew.

Drogenbekämpfung

- 37.** Ein weiteres großes Projekt im Rahmen der Bekämpfung des organisierten Verbrechens läuft unter der Bezeichnung *Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus* (BUMAD). BUMAD ist ein auf mehrere Jahre und in drei Phasen angelegtes Drogenbekämpfungsprogramm, das 2003 begann und voraussichtlich Ende 2008 abgeschlossen wird (EU-Beteiligung insgesamt: 6,5 Millionen Euro).
- 38.** Dieses für die Ukraine, Moldau und Belarus geltende Programm ist das dritte in einer Reihe EU-geförderter und darauf ausgelegter Regionalprogramme, den Heroinhandel in Richtung Westen, aus Afghanistan in die EU, zu filtern²³. Das übergeordnete Ziel besteht in einer Verringerung des Drogenschmuggels aus und durch diese drei Länder in die EU-Mitgliedstaaten.
- 39.** Die im Rahmen der verschiedenen Teilprojekte geplanten Maßnahmen [u. a. Rechtsbeistand, Seehafenkontrolle (Ukraine), Binnengrenzkontrolle, Präventivmaßnahmen durch Polizei und Gemeinden] wurden größtenteils durchgeführt. Der Gesamteindruck am Ende der zweiten Phase (Januar 2007) war, dass bei der Schaffung nationaler Drogenbekämpfungsstrukturen, u. a. nationale Drogenbeobachtungsstellen, Kurse in Suchtprävention in den jeweiligen Polizeiakademien und Ausbildungsmaßnahmen zur Reduzierung der Drogennachfrage für zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO) in den drei Ländern, gute Fortschritte erzielt werden konnten.
- 40.** Zögerliche Fortschritte waren hingegen bei den Aspekten gesetzgeberische Maßnahmen und polizeiliche Nachrichtendienste zu verzeichnen. Die für effektive strafrechtliche Ermittlungen erforderliche Zusammenarbeit von Zoll, Grenzschutz, Polizei und Geheimdiensten ist in den drei Ländern noch nicht hinreichend entwickelt. Zur Errichtung nationaler Systeme zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen gegen Drogenhändler bedarf es nicht nur geeigneter analytischer Instrumente, sondern auch einer weitgehenden Zusammenarbeit von Behörden, die den systematischen Austausch operativer Daten nicht gewohnt sind. Ungleichgewichte bei den Ermittlungsbefugnissen bilden eine weitere Schwierigkeit. In Belarus erwies sich als besonders hinderlich, dass es dem Geheimdienst offensichtlich widerstrebte, ausländische Analysesoftware zu akzeptieren. Die Kommission unterschätzte bei der Planung des Projekts, wie viel Zeit für ein Umdenken bei den operativen Abläufen und die Überwindung von Rivalitäten zwischen den Strafverfolgungsbehörden nötig ist.

²³ Das erste Programm, CADAP, startete in Zentralasien im Jahr 2000, das zweite, SCAD, im südlichen Kaukasus im Jahr 2001.

41. Bis zum Abschlusstermin von BUMAD 2 (Januar 2007) wurden kaum Heroin und Kokain beschlagnahmt. Lediglich zwei internationale Heroinschmuggelversuche wurden mithilfe über das Projekt bereitgestellter Software in der Ukraine aufgedeckt. In allen drei Ländern wurden an Drogen hauptsächlich lokal angebauter Mohn und Cannabis sichergestellt. Der ukrainische Sicherheitsdienst meldete im Juli 2007 allerdings, dass in Zusammenarbeit mit der amerikanischen Drogenbehörde und türkischen Strafverfolgungsbehörden im Seehafen Illichevsk 174 kg Heroin beschlagnahmt wurden.

Projekte zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

42. Das übergeordnete Ziel des *Project against money laundering in Ukraine* (Projekt zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Ukraine; EU-Beteiligung: 1 Million Euro) bestand darin, die Nutzung des Finanzsystems zum Waschen der Erträge aus schweren Straftaten zu verhindern und den ukrainischen Behörden die Mitarbeit an der Bekämpfung der Geldwäsche zu ermöglichen.
43. Mithilfe des Projekts konnte die Streichung der Ukraine von der Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete²⁴ im Februar 2004 erreicht werden, was einen entscheidenden Schritt darstellt, sowie ihre Anerkennung als Mitglied der Egmont-Gruppe²⁵ im Juni 2004. Bei Abschluss des Projekts fungierte außerdem der staatliche Ausschuss für Finanzüberwachung als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (FIU)²⁶ der Ukraine. Tatsächlich ist die Anzahl der Fälle, mit denen der staatliche Ausschuss für Finanzüberwachung während der Jahre bis 2006 die Strafverfolgungsbehörden befasst hat, erheblich angestiegen (von 18 im Jahr 2003 auf 446 im Jahr 2006).
44. Die Errichtung einer FIU ist lediglich eine erste wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung der Geldwäsche. Es werden auch wirksam funktionierende Strafverfolgungsbehörden und geschulte Richter benötigt. Ein großes Problem stellt das Fehlen einer erfolgreichen Strafverfolgung dar. Bis Ende 2006 hatten die Gerichte lediglich drei Urteile im Zusammenhang mit Geldwäsche gesprochen. Das Fehlen einer modernen Regelung für Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten wurde ebenfalls als schwerwiegende Lücke im System zur Bekämpfung der Geldwäsche ermittelt. Dennoch ist die Ukraine im Kampf gegen die Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter als Moldau, wo schwerwiegende Bedenken bezüglich des vorhandenen Systems bestehen (u. a. Unzulänglichkeiten im Zentrum für Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption oder unzureichende Anwendung der Bestimmungen für Beschlagnahme, Einfrieren und Einziehung)²⁷.

²⁴ Die Initiative zur Erstellung einer Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete ging von einer zwischenstaatlichen Task Force zur Bekämpfung der Geldwäsche (*Financial Action Task Force (FATF)*) aus. Es soll sichergestellt werden, dass für Prävention, Aufdeckung und Ahndung von Geldwäsche Maßnahmen zur Anwendung kommen, die international anerkannten Grundsätzen entsprechen.

²⁵ Weltweit haben zahlreiche Länder spezialisierte Regierungsbehörden, so genannte Zentralstellen für Verdachtsanzeigen (*Financial Intelligence Units, FIU*) eingerichtet. In Anerkennung des der Entwicklung eines Netzwerks von FIU innewohnenden Nutzens beschloss eine Gruppe von FIU im Egmont-Arenberg-Palast in Brüssel im Jahr 1995 die Errichtung eines informellen Zusammenschlusses zur Stimulierung der internationalen Zusammenarbeit. Inzwischen bekannt als die Egmont-Gruppe, halten diese FIU regelmäßig Sitzungen ab, um Wege für die Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Informationsaustausch, Schulung und Austausch von Fachwissen zu finden. Rund 100 Länder verfügen über anerkannte operative FIU.

²⁶ Eine FIU ist für Sammlung und Analyse verdächtiger und den Schwellenwert überschreitender Vorgänge zuständig. Die Ermittlungsbefugnisse liegen bei den Strafverfolgungsbehörden.

²⁷ *Third Round Mutual Evaluation Report on Moldova*, September 2007, ausgearbeitet von MONEYVAL (Experten Ausschuss für die Bewertung von Maßnahmen gegen Geldwäsche, unter der Ägide des Europarats).

JUSTIZWESEN UND VERANTWORTUNGSVOLLE STAATSFÜHRUNG: GEMISCHTE ERGEBNISSE

- 45.** Die Strategie der EU ist ausgerichtet auf die Unterstützung von Maßnahmen zur Reform des Justizwesens, um dessen Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Effizienz sicherzustellen. Außerdem zielt sie auf eine verstärkte justizielle Zusammenarbeit mit der EU in Zivil- und Strafsachen ab. Gefördert werden desgleichen Anreize für verantwortungsvolle Staatsführung, die sich auf Aufbau, Funktionsweise und Leistung öffentlicher Behörden/Einrichtungen auf allen Ebenen bezieht.
- 46.** Bei den Projekten des Teilbereichs Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung betrug die Beteiligung der EU aus den Programmen des Zeitraums 2000-2005 insgesamt 24,8 Millionen Euro (15,0 % der Gesamtförderung). Dieser Teilbereich betraf nur Moldau und die Ukraine. Der Hof prüfte zehn Verträge²⁸ mit einer Gesamtbeteiligung der EU in Höhe von 14,2 Millionen Euro.
- 47.** Die Ergebnisse waren gemischt (siehe **Anhang III**). Einige Projekte erbrachten insgesamt zufriedenstellende Ergebnisse, etwa Verbesserungen bei der Anwendung von Zivil- und Handelsrecht in Moldau (EU-Beteiligung: 2,2 Millionen Euro) oder bessere internationale Zusammenarbeit in Strafsachen in der Ukraine (EU-Beteiligung: 1,5 Millionen Euro). Die Ergebnisse beim Projekt *Reform of Arbitration Courts and Support to Court Administration* (Reform der Schiedsgerichte und Unterstützung der Gerichtsverwaltung; EU-Beteiligung: 2,5 Millionen Euro) waren hingegen weniger zufriedenstellend, insbesondere im Bereich der Bereitstellung von EDV-Ausrüstung. Zum ursprünglich vorgesehenen Termin war keine Lieferung eingegangen.

²⁸ Einschließlich eines Vertrags, der letztlich nicht unterzeichnet wurde (siehe Ziffer 52 Buchstabe c).

²⁹ Auf dem von *Transparency International* geführten *Corruption Perceptions Index 2007* (Korruptionswahrnehmungsindex 2007) belegte Moldau Rang 111, die Ukraine Rang 118.

³⁰ Siehe z. B. *Ukraine Governance Assessment*, im Februar 2007 von SIGMA (Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems), einer gemeinsamen Initiative der OECD und der Europäischen Union, durchgeführt.

Korruptionsbekämpfung

- 48.** Mit Projekten zur Bekämpfung der Korruption wurden bislang kaum nennenswerte Ergebnisse erzielt. Korruption ist eines der dringlichsten Probleme in Moldau und der Ukraine, da sie den gesamten Teilbereich Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung gefährdet. In beiden Ländern ist das Phänomen, mit erheblichen Auswirkungen auf die Gesellschaft, weit verbreitet²⁹. Die Rechts- und Verwaltungssysteme sind schwer in Mitleidenschaft gezogen (u. a. mangelndes Vertrauen der Öffentlichkeit, Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit, zu niedrige Gehälter, hohes Ausmaß wahrgenommener Korruption)³⁰.

49. Die moldauische Regierung hatte bereits in den Jahren 1999 und 2002 ehrgeizige nationale Programme zur Verbrechens- und Korruptionsbekämpfung angenommen. Diese Programme waren aber praktisch erfolglos, weil die Ressourcen unzureichend waren und ein effizienter Kontrollmechanismus fehlte. Im Dezember 2004 nahm das Parlament eine neue Korruptionsbekämpfungsstrategie in Verbindung mit einem neuen Aktionsplan für ihre Umsetzung an. Zu diesem Zeitpunkt brachte sich die Kommission mit ihrem ersten Korruptionsbekämpfungsprojekt in Moldau ein.

³¹ Das Projekt hat zwei Komponenten, zum einen die Korruptionsbekämpfung, zum anderen die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

50. Die EU-Beteiligung (250 000 Euro) bestand aus einem verhältnismäßig kleinen Pilotprojekt. Aufgrund der zufriedenstellenden Zwischenergebnisse beschloss die Kommission, ein auf drei Jahre (bis 2009) angelegtes Folgeprojekt (EU-Beteiligung: 3 Millionen Euro³¹) zu finanzieren. Das neue Projekt schritt langsamer voran als geplant und lieferte nach dem ersten Jahr sehr spärliche Ergebnisse. Bei Schlüsselaspekten³² oder der Lieferung von Ausrüstungen wurden keine Fortschritte erzielt. Erst nach März 2007 kam das Projekt in Gang.

³² Überarbeitung der Überwachungsstruktur für Strategie und Aktionsplan, Milderung der Kompetenzkonflikte zwischen den wichtigsten Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, Erstellung von Risikoanalysen in Justiz-, Polizei-, Steuer-, Zoll-, Gesundheits- und Bildungsbehörden.

³³ *Millennium Challenge Corporation (MCC) Threshold Program Agreement.*

51. Die Vereinigten Staaten unterzeichneten ein Abkommen über 25 Millionen Dollar zur Unterstützung von Korruptionsbekämpfungsinitiativen in Moldau³³. Die Weltbank plant ebenfalls, Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zu bezuschussen. Die Abstimmung der EU-Bemühungen mit der Unterstützung anderer internationaler Geber stellt jetzt eine große Herausforderung dar. Schon jetzt bestehen parallele Überwachungsstrukturen, wodurch das Konzept einer einzig nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie ausgehöhlt wird.

³⁴ Siehe den Zweiten Fortschrittsbericht vom 26. Juni 2007.

52. Auch in der Ukraine wurden zahlreiche Geber auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung tätig. Das erste große von der EU finanzierte Projekt (EU-Beteiligung: 1,5 Millionen Euro) in diesem Bereich lief im Jahr 2006 an. Nach Ablauf des ersten Jahres dieses Dreijahresprojekts der EU waren deutlich weniger Maßnahmen als ursprünglich geplant durchgeführt:

- a) Die ukrainischen Behörden erstellten den Entwurf eines Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung, ohne auf die im Rahmen des Projekts für dessen Ausarbeitung eigens vorgesehene Unterstützung zurückzugreifen³⁴. Das Justizministerium forderte erst spät, nämlich im Juni 2007, ein Gutachten zu diesem Entwurf an. Die Sachverständigen beanstandeten die mangelnde Transparenz bei der Ausarbeitung des Entwurfs und kamen zu dem Schluss, der Entwurf des Aktionsplans sei keineswegs zufriedenstellend.

- b) Es wurden keine Vorkehrungen im Hinblick auf einen Überwachungsmechanismus für die künftige Umsetzung des Aktionsplans getroffen. Welche Behörde bei der Korruptionsbekämpfung federführend sein wird, ist nicht klar. Die Frage der Überwachung der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen wurde nicht behandelt. Auch eine allgemeine Meinungsumfrage zur Korruption wurde trotz entsprechender umfangreicher Vorarbeiten (Festlegung der Methode, Expertensitzungen) nicht durchgeführt.
- c) Obwohl die Kommission ausdrücklich feststellte, dass die Öffentlichkeit in die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung eingebunden werden müsse, gab sie den Plan auf, ein Förderprogramm zu entwickeln, das Nichtregierungsorganisationen und sonstigen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen offen stehen und darauf ausgerichtet sein sollte, die Öffentlichkeit stärker in die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung einzubeziehen. Die Alternativlösung in Form der Errichtung eines Zentrums für Rechtsbeistand und Rechtsberatung wurde wegen verfahrenstechnischer Probleme ebenso wenig realisiert.

WO LIEGEN DIE HAUPTURSACHEN FÜR EINE UNTERDURCHSCHNITTLICHE LEISTUNG?

- 53.** Auch wenn viele Projekte zufriedenstellende Ergebnisse lieferten, sollen in diesem Abschnitt die Gründe für unterdurchschnittliche Leistung bei nicht zufriedenstellend verlaufenen Projekten aufgezeigt werden.

BEGRENZTER ERFOLG GEWÖHNLICH WEGEN EINER KOMBINATION VON FAKTOREN, DIE ALLE HAUPTPARTEIEN BETRIFFT

- 54.** Die Prüfung ergab, dass begrenzte Erfolge gewöhnlich die Folge einer Kombination von Faktoren sind, die alle Hauptparteien (Kommission, nationale Behörden, internationale Organisationen) betrifft. So etwa beim Projekt zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine (siehe Ziffer 52):
- a) Unzulängliche Bedarfsermittlung durch die Kommission in einem schwierigen Umfeld und ungenügende Abstimmung mit anderen Gebern: Wesentliche Teile des Projekts, insbesondere die Unterstützung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, wurden vom Justizministerium nicht länger ernstlich gewünscht. Andere Organisationen, insbesondere amerikanische, stellen ebenfalls legislative Unterstützung im Bereich Korruptionsbekämpfung bereit.
 - b) Mangelndes Engagement und fehlende Konfinanzierung seitens der nationalen Behörden: Das Justizministerium stellte dem Projektteam kein geeignetes Büro bereit und verletzte damit nicht nur die Vertragsbedingungen, sondern auch seine in einer getrennten schriftlichen Erklärung übernommene Verpflichtung.
 - c) Verwaltungsprobleme des Vertragspartners, dem es Schwierigkeiten bereitete, das Projektteam einzusetzen und zusammenzuhalten.
 - d) Externe Faktoren: Die schwierige politische Situation, die nach dem Präsidentenerlass vom 2. April 2007 über vorgezogene Neuwahlen entstand, führte in Verbindung mit häufigen Führungswechseln im Justizministerium zur Einstellung sämtlicher gesetzgeberischen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung.

MÄNGEL BEI DER PROJEKTVERWALTUNG DER KOMMISSION

- 55.** Zwei Faktoren erschwerten die Verwaltung der Kommission und erhöhten das Risiko für Misserfolg:
- a) Für die meisten Projekte war die Delegation in Kiew verantwortlich. Diese Delegation war nicht nur für die Projektverwaltung in der Ukraine, sondern auch für die Projektverwaltung in Belarus und Moldau zuständig. Die Bediensteten im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sind sehr kompetent, doch die Delegation in Kiew verfügte nicht über genügend Projektverwalter zur Betreuung einer steigenden Anzahl Projekte in einem rasch wachsenden Politikbereich. In Moldau wurde zwar im Oktober 2005 eine neue Delegation eröffnet, sie konnte Projektverwaltungsaufgaben aber erst im Sommer 2007 übernehmen.
 - b) Das parallele Bestehen verschiedener Finanzierungsquellen zur Unterstützung des Bereichs Freiheit, Sicherheit und Recht (siehe Ziffern 3 und 4). Das Instrument Tacis reichte für die Erfüllung der wachsenden Nachfrage nach Projektfinanzierungen nicht aus. Unterschiedliche Instrumente, Verfahren und Kommissionsdienststellen wurden miteinander für dieselbe Intervention herangezogen, was eine ineffiziente Vertragsverwaltung zur Folge hatte (siehe Kasten 7).

KAISTEN 7

BEISPIEL FÜR INEFFIZIENTE VERTRAGSVERWALTUNG

Die Unterstützung für Phase III der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten und der EU (Söderköping-Prozess) wurde künstlich auf zwei parallel laufende Verträge mit demselben Vertragspartner aufgeteilt. Ein Vertrag wird aus Tacis finanziert und von der Delegation in Kiew verwaltet, der zweite Vertrag wird aus Aeneas finanziert und von den zentralen Kommissionsdienststellen in Brüssel (EuropeAid) verwaltet. Die zuvor für die Verwaltung zuständige Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit ist nicht länger beteiligt.

Das parallele Bestehen zweier Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Regeln für dieselbe Maßnahme führt zu Inkohärenz. So wurde etwa im Aeneas-Vertrag der höchste zulässige Kofinanzierungssatz mit 80 % festgelegt, aus dem Tacis-Vertrag werden die zuschussfähigen Gesamtkosten hingegen mit 90 % kofinanziert. Außerdem unterliegt der Tacis-Vertrag externem Monitoring, der Aeneas-Vertrag hingegen nicht. Die externen Monitoringexperten, die eine Reihe von Schwachpunkten in der Interventionslogik (etwa das Fehlen messbarer Indikatoren) aufzeigten, können kein vollständiges Bild der Maßnahme vermitteln.

Die künstliche Trennung in zwei Projekte ist ebenfalls nicht effizient. Der Verwaltungsaufwand verdoppelt sich bei jedem Durchführungsschritt für die Kommission wie für den Vertragspartner (parallele Verfahren zur Projektauswahl, Vertragsvergabe, Kostenprüfung, Zahlungsanträge, Zahlungen, Berichterstattung). Der Koordinierungsbedarf zur Vermeidung einer Doppelfinanzierung ist hoch.

- 56.** Diese beiden strukturellen Probleme führten zu mangelhaften Planungs- und Umsetzungsverfahren der Kommission. Der Bedarf wurde nicht immer genau genug ermittelt (siehe Ziffer 52 Buchstabe a), Finanzierungsbeschlüsse wurden ohne eingehende Analyse der Erfüllung grundlegender Voraussetzungen gefasst. Bei zwei Unterbringungszentren für Asylbewerber etwa wurden Fragen der Grundstückszuweisung bzw. des Grundstückseigentums nicht geklärt (siehe Kasten 6 und Ziffer 27). Die Kommission überwachte die Anforderungen im Bereich der Projektberichterstattung nicht genau genug (siehe Ziffer 60). Ein Hauptproblem ist der fehlende Informationsaustausch mit anderen Geberorganisationen zu deren geplanten Projekten, um unnötige Doppelarbeit bei der Programmierung und später bei der Durchführung zu vermeiden. Bei Projektverlängerungen wurden nicht immer schlüssige Analysen zur zusätzlich benötigten Zeit und in einem Fall zum zusätzlichen Finanzierungsbedarf erstellt.

MÄNGEL BEI DER PROJEKTVERWALTUNG INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

- 57.** Bei den meisten Verträgen entschied die Kommission sich dafür, Finanzhilfen direkt internationalen Organisationen zu gewähren, zum einen wegen ihrer besonderen Fachkompetenz im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, zum anderen wegen ihrer Präsenz in den Ländern. Die internationalen Organisationen sind somit für die laufende Projektdurchführung (so genannte gemeinsame Verwaltung, siehe Ziffer 6) zuständig, obwohl die Kommission die Gesamtzuständigkeit für die ordnungsgemäße Abwicklung behält. Die Leistung der internationalen Organisationen war bis auf die nachstehenden Mängel grundsätzlich zufriedenstellend:
- a) Nach Vertragsunterzeichnung bereitete es den internationalen Organisationen oftmals Schwierigkeiten, ein funktionierendes Projektteam einzusetzen, wodurch sich der Projektstart um mehrere Monate verzögerte.
 - b) In anderen Fällen verursachten langwierige Beschaffungsverfahren Verzögerungen. In Verträgen mit internationalen Organisationen ist gewöhnlich vorgeschrieben, dass die Beschaffung von Waren, Bau- oder Dienstleistungen von der Organisation nach Maßgabe ihrer eigenen Vorschriften und Verfahren vorgenommen wird. In einem Fall hieß es im Vertrag, die von der internationalen Organisation angewandten Verfahren dürften nicht weniger streng als die Verfahren der EU sein. Diese Klausel machte eine zeitraubende Klärung nötig und stand einem effizienten Beschaffungsverfahren im Wege.

- c) Bei einer internationalen Organisation, die eine Reihe von Verträgen abwickelte, führten langwierige Verwaltungsverfahren zu verspäteten Zahlungen an die örtlichen Lieferanten.
- d) Die Möglichkeiten für eingehende Ausgabenkontrollen bei Projekten, die von einer internationalen Organisation durchgeführt werden, sind nicht klar genug geregelt. In einem Fall wurde die Überprüfungs-klausel im Rahmenabkommen mit den Vereinten Nationen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich [*Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA)*] von der Kommission und ihren Vertragspartnern unterschiedlich ausgelegt, wodurch Kontrollen und die termingerechte Beendigung des Vertrags verhindert wurden.
- e) In Moldau ist es bei einigen Projekten in der Verwaltungszuständigkeit internationaler Organisationen nicht gelungen, die EU sichtbar zu machen. Den Begünstigten ist nicht immer bewusst, dass die Projekte von der EU gefördert werden. Die Projekte werden dann ausschließlich den verwaltenden internationalen Organisationen zugeschrieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Organisationen unmittelbar für die Durchführung zuständig sind, aber auch auf die Tatsache, dass Webseiten zu den Projekten nur unter den Adressen dieser Organisationen zu finden sind.

INWIEWEIT BESTEHT BEI DER KOMMISSION EIN LERNPROZESS, DAMIT GEWONNENE ERKENNTNISSE FÜR DIE WEITERE UNTERSTÜTZUNG IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GENUTZT WERDEN?

- 58.** Der Lernprozess der Kommission ist im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht von größter Bedeutung, da nachhaltiger Wandel nur langfristig und schrittweise herbeizuführen sein dürfte. Ein neues Projekt muss auf die Erfolge und Erfahrungen mit den Vorgängerprojekten aufbauen, Fehler dürfen nicht wiederholt werden. Mehrere Beispiele zeigten, dass tatsächlich Lehren gezogen wurden: So konzentrierte sich die Kommission etwa bei dem neuen Projekt *Increased independence, transparency and efficiency of the justice system of Moldova* (Stärkere Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz des moldauischen Rechtssystems; EU-Beteiligung: 3 Millionen Euro) auf eine geringere Bandbreite verknüpfter Projektziele und vermied die im Vorläuferprojekt festgestellte Aufsplitterung.

- 59.** In Übereinstimmung mit dem erforderlichen schrittweisen Vorgehen finanzierte die Kommission Projekte nacheinander, so etwa drei aufeinanderfolgende Projekte im Bereich der Drogenbekämpfung. Die von der Kommission im Rahmen der neuen Programme ausgearbeiteten Projektbögen umfassen in der Regel einen Abschnitt über gewonnene Erkenntnisse, in den Angaben aus den Fortschrittsberichten sowie aus Bewertung und Monitoring einfließen.

³⁵ Dies galt generell auch für Projekte im Wert von weniger als einer Million Euro.

MÖGLICHKEITEN ZUR INFORMATIONSSAMMLUNG WERDEN NICHT UMFASSEND GENUTZT

- 60.** In einigen Fällen waren die Abschnitte über gewonnene Erkenntnisse allerdings dürftig. Die Kommission hatte die Möglichkeiten zur Sammlung von Informationen für den Lernprozess nicht hinreichend ausgeschöpft, weil die Fortschrittsberichte zu spät eingingen oder von mangelhafter Qualität waren bzw. weil geplante Bewertungen unterblieben waren. Diese Mängel deuten darauf hin, dass die Kommission unzureichend überwachte, ob die Vertragspartner die entsprechenden Vertragsbestimmungen einhielten.
- 61.** Positiv anzumerken ist, dass die Kommission über einen Vertrag mit externen Beratern für das Monitoring der Projekte verfügt, der u. a. Besuche vor Ort und Befragungen der verschiedenen Beteiligten vorsieht. Generell leisteten die externen Monitoringexperten gute Arbeit, und die laufende Verwaltung wurde häufig aufgrund ihrer Bemerkungen korrigiert. Dennoch stellte der Hof zwei Schwachpunkte fest:
- a) Einige Projekte unterlagen keinem externen Monitoring, insbesondere Projekte mit Bau- oder Lieferaufträgen sowie die nicht unter Tacis fallenden, von Brüssel aus verwalteten Projekte³⁵. Die Verwaltung aus der Distanz ist einer genaueren Projektbegleitung bereits hinderlich, durch das fehlende Monitoring wurde das Problem verschärft. Das daraus resultierende Fehlen aktueller Daten bewirkte in einem Fall, dass die Kommission rückwirkend eine beträchtliche Etatänderung sowie eine Verlängerung des Vertrags genehmigte, und zwar einen Monat nach Ablauf der ursprünglichen Finanzhilfvereinbarung.
 - b) Die aggregierten Monitoringergebnisse fielen bei einigen geprüften Projekten zu positiv aus.

GESAMMELTE ERFAHRUNGEN FINDEN IN NEUEN PROJEKTEN NICHT IMMER NIEDERSCHLAG

- 62.** In einigen Fällen fanden bei früheren Projekten gewonnene Erkenntnisse nicht ausreichend Eingang in neue Projekte. Dies war insbesondere dann der Fall, wenn die Projektverwaltung von einer Kommissionsdienststelle auf eine andere übertragen wurde. Neue Projekte standen deshalb mitunter vor den gleichen Problemen wie Projekte aus früheren Programmen, Fehler wurden wiederholt oder es gab keine Kontinuität zwischen Projektphasen (siehe Kasten 8):

KASTEN 8

FRÜHERE ERFAHRUNGEN WURDEN NICHT AUSREICHEND IN NEUE PROJEKTE ÜBERTRAGEN

- a) In Bezug auf das Projekt *Establishment of Migration Management System in Zakarpattya* (Einsetzung eines Systems zur Migrationssteuerung in Zakarpattya, Ukraine) waren die konkreten Erfahrungen mit dem ersten Projekt kein ausschlaggebender Faktor bei der Bewertung des Vorschlags für das zweite Projekt durch die Kommission. In dem Vorschlag wurde zwar kurz erläutert, wie auf die früheren Maßnahmen aufgebaut werden sollte, die Kommission evaluierte ihn jedoch, als handele es sich um eine neue Maßnahme. Sie bewertete nicht, ob im Vorläuferprojekt zutage getretene Risiken in den Planungsunterlagen berücksichtigt waren. So blieben beispielsweise Rolle, Vorgehensweise wie auch Budgetprobleme des Grenzschutzdienstes beim Betrieb der Unterbringungszentren unberücksichtigt. Die Frage, wie das Projekt besser Verwaltungskapazitäten aufbauen könnte, hätte ausführlicher behandelt werden müssen.
- b) Bei der Vorbereitung des Projekts *Capacity Building of Migration Management-CBMM II* (Kapazitätenaufbau im Bereich Migrationssteuerung) (Ukraine) wurden die Erfahrungen mit dem Vorgängerprojekt nicht ausreichend berücksichtigt. Obwohl es bei diesem ersten Projekt zu gravierenden Umsetzungsproblemen kam, unterzeichnete die Kommission in einem frühen Stadium eine Finanzhilfvereinbarung für ein Folgeprojekt. Es war nicht logisch, ein Projekt, das bei der Umsetzung vor großen Herausforderungen stand, mehr oder weniger zu wiederholen, insbesondere angesichts knapper Zeitvorgaben für die Fertigstellung.
- c) Beim Projekt Grenzterminal Kozlovichi II (siehe Kasten 3) erwies es sich als schwierig, Angebote innerhalb der in den Ausschreibungen festgelegten Finanzrahmen zu erhalten und eine Mehrwertsteuerbefreiung gewährt zu bekommen. Diese beiden Probleme waren in einem vom Rechnungshof im November 2001 veröffentlichten Sonderbericht³⁶ über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereits thematisiert worden.

³⁶ Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den Antworten der Kommission (ABl. C 329 vom 23.11.2001).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

INWIEWEIT SIND VON DER EU IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GEFÖRDERTE PROJEKTE IN BELARUS, MOLDAU UND DER UKRAINE ERFOLGREICH?

- 63.** Der überwiegende Teil der in Belarus³⁷, Moldau und der Ukraine geprüften Projekte erbrachte zufriedenstellende Ergebnisse (siehe **Anhang III**). Gemessen an der Größenordnung der Probleme, die die Projekte lösen sollten, war deren Reichweite aber begrenzt, und selbst bei Komponenten desselben Projekts waren die Ergebnisse unterschiedlich. Fortschritte wurden in der Regel langsamer als von der Kommission erwartet erzielt, die meisten Projekte wurden um mehrere Monate, einige sogar um mehr als ein Jahr verlängert.
- 64.** Die besten Ergebnisse wurden im Bereich „Grenzverwaltung“ erzielt. Mit der EU-Unterstützung wurden die Kapazitäten von Belarus, Moldau und der Ukraine bei der Grenzverwaltung wesentlich verstärkt. Dennoch liegt das langfristige Ziel eines modernen Grenzverwaltungssystems, das in etwa guter europäischer Praxis entspricht, noch in einiger Ferne. Angelpunkt ist nun, den Anfangserfolg in eine nachhaltige operative Verbesserung umzuwandeln (siehe Ziffern 11-19).
- 65.** Das europäische Vorzeigeprojekt im Bereich Grenzverwaltung, die EUBAM, lieferte gute Resultate. Die friedliche Lösung des Transnistrienkonflikts ist jedoch eine langfristige Aufgabe und erfordert politische Maßnahmen, die über bessere Grenz- und Zollkontrollen und Grenzüberwachung hinausgehen (siehe Kasten 1).
- 66.** Nicht zufriedenstellend war die Leistung im Bereich „Migration und Asyl“, hauptsächlich in Bezug auf die Infrastruktur. Fortschritte bei der Bereitstellung angemessener Unterkünfte für illegale Zuwanderer und Asylbewerber, die internationalen humanitären Standards entsprachen, waren besonders in der Ukraine kaum erkennbar. Die Zuständigkeitsverteilung auf nationaler Ebene bleibt weiter unklar, und die Regierung stellte unzureichende Mittel für Infrastruktur und Betrieb bereit (siehe Ziffern 20-27).
- 67.** Gemischte Ergebnisse wurden im Bereich „Bekämpfung des organisierten Verbrechens“ erzielt. Trotz einiger Erfolge ist es mit den Projekten nicht gelungen, eine effiziente Strafverfolgung und verbesserte Zusammenarbeit zwischen Zoll, Grenzschutz, Polizei und Geheimdiensten im Hinblick auf wirksame strafrechtliche Ermittlungen sicherzustellen (siehe Ziffern 28-44).

³⁷ Wegen Missachtung von Demokratie und Menschenrechten wurde die Hilfe für Belarus auf humanitäre sowie grenzüberschreitende und regionale Kooperationsprojekte beschränkt (siehe Ziffer 7).

- 68.** Im Bereich „Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung“ waren die Ergebnisse ebenfalls gemischt. Trotz demokratischer Reformen und Verbesserungen durch die EU-Unterstützung ist Korruption in Moldau und der Ukraine nach wie vor weit verbreitet (siehe Fußnoten 31 und 32). Nach Ansicht des Hofes bedarf es eines grundlegenden, langfristigen Wandels bei politischem Willen, Mentalität, Verhalten und Einstellung, um dieses hohe Ausmaß an Korruption spürbar zu senken (siehe Ziffern 45-52).

EMPFEHLUNG

Die Kommission sollte

- a) sich mit dem Ziel, die Grenzverwaltung auf operativer Ebene nachhaltig zu verbessern, von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) beraten lassen, und bezüglich der weiteren Unterstützung für Grenzausrüstung die Komplementarität mit der von anderen Gebern bereitgestellten Ausrüstung sicherstellen;
- b) vor Freigabe weiterer Mittel für Zentren für illegale Zuwanderer und Asylbewerber die Zusicherung des Empfängerlandes einholen, dass es zumindest für die Betriebskosten aufkommen wird, damit Nachhaltigkeit gewährleistet ist;
- c) bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens die Projektmaßnahmen stärker auf die Frage der wirksamen Strafverfolgung ausrichten (einschließlich eines modernen Systems für die Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten) und den systematischeren Austausch von Informationen zwischen Strafverfolgungsbehörden fördern;
- d) durch Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Beratungszentren weiterhin Möglichkeiten für eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit in die Strategie zur Korruptionsbekämpfung ausloten.

WO LIEGEN DIE HAUPTURSACHEN FÜR EINE UNTERDURCHSCHNITTLICHE LEISTUNG?

- 69.** Auch wenn die letzte Verantwortung für die Projekte bei der Kommission liegt, ergab die Prüfung, dass begrenzte Erfolge in der Regel auf Handlungen oder Unterlassungen sämtlicher Hauptparteien, also Kommission, nationale Behörden in den Empfängerländern und Vertragspartner, die in diesem Bereich oftmals internationale Organisationen waren, zurückzuführen waren. Externe Faktoren wie politische Instabilität schmälerten die Projektergebnisse ebenfalls (siehe Ziffer 54).

- 70.** Die Kommission wies der Delegation in Kiew zu wenig Mitarbeiter für die Bearbeitung eines rasch wachsenden, arbeitsintensiven Politikbereichs in den drei Ländern zu. Bis zur Aufnahme der operativen Projektverwaltung in der (im Jahr 2005 errichteten) Delegation in Moldau verstrichen fast zwei Jahre. Das parallele Bestehen mehrerer EU-Finanzierungsinstrumente für denselben Zweck und die fehlende Abstimmung zwischen diesen Instrumenten waren einem qualitätsorientierten Ansatz hinderlich. Darüber hinaus ergriff die Kommission keine rigorosen Maßnahmen, wenn erkennbar wurde, dass die Qualität der EU-Hilfe durch mangelhafte Projektverwaltung seitens der Vertragspartner, denen die Finanzhilfen gewährt wurden, beeinträchtigt war (siehe Ziffern 55-57).
- 71.** Die Regierungen der Empfängerländer und die Kommission stimmten die EU-Tätigkeiten nicht ausreichend mit der massiven Unterstützung durch andere Geber ab. Der nicht koordinierte Mittelfluss aus unterschiedlichen Quellen führt zu unnötiger Doppelarbeit, uneinheitlichen Ansätzen und einem verringerten Anreiz zur Geringhaltung der Kosten (siehe Ziffern 36, 51 und 54 Buchstabe a).
- 72.** In den Empfängerländern wurde insbesondere in den Teilbereichen Migration/Asyl und Justizwesen/verantwortungsvolle Staatsführung mangelndes Engagement auf Projektebene festgestellt. Die Kommission unterschätzte desgleichen, wie stark die Erreichung der Projektziele durch externe Faktoren, etwa politische Instabilität, Brüche in den Verwaltungsstrukturen und, möglicherweise, eine fehlende Beitrittsperspektive beeinträchtigt werden konnte. Diese Faktoren entzogen sich der unmittelbaren Verantwortung der Kommission, wurden von ihr in der Risikobewertung aber nicht angemessen und realistisch eingeschätzt (siehe Ziffer 54 Buchstaben b und d).

EMPFEHLUNG

Die Kommission sollte:

- a) das für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zuständige Personal in den Delegationen in Moldau und der Ukraine aufstocken und über ausreichende Sachkenntnis im Umgang mit Beschaffungsverfahren und Bauleistungen verfügen;
- b) anstreben, das neue Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument als einziges und flexibles Mittel zur Unterstützung des Sektors einzusetzen;
- c) die als Vertragspartner agierenden internationalen Organisationen in Bezug auf die Projektverwaltungsverfahren, etwa Bereitstellung von Personal, Beschaffungswesen, Zahlungen, Berichterstattung, Ausgabenkontrolle und Vorgaben für EU-Sichtbarkeit, strenger kontrollieren;
- d) geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Empfängerländer im Hinblick auf die Ein- und Durchführung einer wirksamen Geberkoordinierung zu ermutigen und zu unterstützen;
- e) die Projekte unterstützen, an denen echtes, unter anderem durch nationale Förderung erwiesenes Interesse der Empfängerländer besteht; sie sollte gleichzeitig bei den Zielen realistischer sein und bei einzelnen Projekten längere Durchführungsfristen in Betracht ziehen.

INWIEWEIT BESTEHT BEI DER KOMMISSION EIN LERNPROZESS, DAMIT GEWONNENE ERKENNTNISSE FÜR DIE WEITERE UNTERSTÜTZUNG IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT GENUTZT WERDEN?

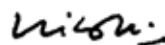
- 73.** Die Kommission hat die Möglichkeiten, Lehren zu ziehen, nicht umfassend genutzt, und die gesammelten Erfahrungen wurden nicht immer in neu aufgelegte Projekte eingearbeitet, was in einigen Fällen zur Wiederholung früherer Fehler führte (siehe Ziffern 60-62).

EMPFEHLUNG

Bei der Ausarbeitung neuer Projekte sollte die Kommission sich die im Rahmen früherer Projekte gesammelten Erfahrungen stärker zunutze machen. In den Vorbereitungsdokumenten sollten die Abschnitte zu den gewonnenen Erkenntnissen ausführlicher ausgearbeitet werden. Sie sollten ebenfalls standardmäßig Teil der Finanzhilfeanträge internationaler Organisationen werden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 19. November 2008 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Präsident



Quelle: Europäische Kommission.

JUSTIZ UND INNERES – PROJEKTÜBERSICHT (MITTELBINDUNGEN IM RAHMEN DER PROGRAMME 2000-2005)

	Belarus		Moldau		Ukraine		mehrere Länder		Insgesamt			
	Anzahl der Projekte	in Mio. Euro	Anzahl der Projekte	in Mio. Euro	Anzahl der Projekte	in Mio. Euro	Anzahl der Projekte	in Mio. Euro	Anzahl der Projekte	%	in Mio. Euro	%
Grenzverwaltung (einschließlich Zoll)	3	27 300 000	5	2 773 635	16	42 019 884	21	32 593 501	45	50,6	104 687 020	63,2
Migration und Asyl	2	940 700	1	794 700	5	8 628 764	9	6 472 354	17	19,1	16 836 518	10,2
Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Terrorismus, Drogen, Geldwäsche, Menschenhandel)	1	1 200 000	4	4 207 408	2	6 892 000	4	6 898 012	11	12,3	19 197 420	11,6
Justizwesen und verantwortungsvolle Staatsführung (einschließlich Korruptionsbekämpfung)			4	6 244 015	7	16 175 935	4	2 382 483	15	16,9	24 802 433	14,9
Sonstige					1	172 000			1	1,1	172 000	0,1
INSGESAMT	6	29 440 700	14	14 019 758	31	73 888 583	38	48 346 350	89	100,0	165 695 391	100,0

Quelle: Europäische Kommission.

ÜBERSICHT ÜBER DIE GEPRÜFTEN VERTRÄGE I

Nr.	Titel des Vertrags	EU-Beteiligung	Land	Stand (Juli 2007) ¹	Vertragspartner / Finanzierungs- quelle	Gesamtbeurteilung der Ergebnisse ²
GRENZVERWALTUNG						
1	Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine	4 000 000,00	UA, MD	abgeschlossen am 21.5.2006	UNDP / Krisenreaktionsmechanismus	Zufriedenstellend
2	Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine	4 000 000,00	UA, MD	abgeschlossen am 31.10.2006	UNDP / RAP 2004	
3	Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine	2 200 000,00	UA, MD	abgeschlossen am 31.1.2007	UNDP / RAP 2003	
4	Mission der Europäischen Union zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Moldau und der Ukraine	8 885 000,00	UA, MD	läuft seit dem 1.2.2007	UNDP / RAP 2006	
5	Verstärkte Grenzverwaltung in der Republik Belarus	4 500 000,00	BY	abgeschlossen am 31.12.2006	UNDP / RAP 2001	Zufriedenstellend
6	Verstärkte Grenzverwaltung in der Republik Belarus	8 800 000,00	BY	läuft seit dem 1.9.2006	UNDP / RAP 2003	
7	Grenzterminal Kozlovichi II	14 000 000,00	BY	läuft seit dem 30.12.2004	Bauftrag / CBC 2000; CBC 2002	Nicht zufriedenstellend
8	Verbesserte Grenzverwaltung in der Ukraine	2 223 738,00	UA	abgeschlossen am 17.7.2005	Lieferaufträge / Tacis NAP 2001	Zufriedenstellend
9	Verbesserte Grenzverwaltung in der Ukraine	1 770 555,00	UA	abgeschlossen am 17.7.2005		
10	Reform und Modernisierung der Zollverwaltung in der Ukraine	1 372 500,00	UA	abgeschlossen am 15.1.2005	Dienstleistungsauftrag / NAP 2001 (Programme für kleine Projekte)	Zufriedenstellend , allerdings unterdurchschnittliche Leistung im Bereich „Neues EDV-gestütztes Versandverfahren“
MIGRATION UND ASYL						
11	Einsetzung eines Systems zur Migrationssteuerung in Zakarpattya	1 278 186,41	UA	abgeschlossen am 31.12.2006	Finanzhilfvereinbarung / Haushaltslinie B7-667	Nicht zufriedenstellend in Bezug auf den Kapazitätenaufbau (Maßnahme der humanitären Hilfe)
12	Ausweitung der Kapazitäten im Bereich des Schutzes und der Betreuung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Zakarpattya	699 942,43	UA	läuft seit dem 1.1.2007	Finanzhilfvereinbarung / Aeneas	
13	Kapazitätenaufbau im Bereich Migrationssteuerung	3 781 505,00	UA	läuft seit dem 1.3.2005	Internationale Organisation für Migration / Tacis NAP 2003	Nicht zufriedenstellend im Bereich der Kerntätigkeit (MAC); Korrekturmaßnahmen nach Prüfbesuchen eingeleitet
14	Kapazitätenaufbau im Bereich Migrationssteuerung	2 767 000,00	UA	läuft seit dem 22.7.2006		
15	Ausbau der Asyssysteme der Ukraine und Moldaus	1 635 000,00	UA, MD	abgeschlossen am 31.12.2006	UNHCR / Tacis RAP 2002	Nicht zufriedenstellend in der Kerntätigkeit (Temporäre Unterbringungszentren) für die Ukraine und Belarus, zufriedenstellend für Moldau
16	Ausbau des nationalen Asyssysteme in der Republik Belarus	365 000,00	BY	abgeschlossen am 31.12.2006		
17	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Söderköping-Prozess	147 479,00	BY, UA, MD	abgeschlossen am 3.5.2004	UNHCR / ATA	Zufriedenstellend , allerdings gab es Verzögerungen. Ausstiegsstrategie noch zu konzipieren
18	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Söderköping-Prozess	762 488,00	BY, UA, MD	abgeschlossen am 28.2.2006	Swedish Migration Board / Haushaltslinie B7-667	
19	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Söderköping-Prozess	1 307 898,00	BY, UA, MD	läuft seit dem 1.3.2006	UNHCR (Unterauftragnehmer IOM und Swedish Migration Board) / Aeneas	
20	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Söderköping-Prozess	1 026 000,00	BY, UA, MD	läuft seit dem 1.3.2006	UNHCR (Unterauftragnehmer IOM und Swedish Migration Board) / RAP 2004	

¹ Die letzte Vor-Ort-Prüfung fand im Juli 2007 statt.

² Nicht zufriedenstellend: Wesentliche Teile der spezifischen Ziele wurden nicht erreicht (abgeschlossene Verträge), oder der aktuelle Stand liegt weit hinter den Erwartungen zurück (laufende Verträge).

Nr.	Titel des Vertrags	EU-Beteiligung	Land	Stand (Juli 2007) ¹	Vertragspartner / Finanzierungsquelle	Gesamtbeurteilung der Ergebnisse ²
BEKÄMPFUNG DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS						
21	Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus – BUMAD 1 (Drogenbekämpfungsprogramm für die Ukraine, Moldau und Belarus)	2 000 000,00	BY, UA, MD	abgeschlossen am 30.4.2005	UNDP/ RAP 2001	Zufriedenstellend in Bezug auf die Einsetzung neuer Drogenbekämpfungsstrukturen. Nicht zufriedenstellend in Bezug auf Rechtsvorschriften und polizeiliche Nachrichtendienste
22	Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus – BUMAD 2 (Drogenbekämpfungsprogramm für die Ukraine, Moldau und Belarus)	2 500 000,00	BY, UA, MD	abgeschlossen am 21.1.2007	UNDP/ RAP 2002	
23	Drug Control Multisectoral Assistance and Institution Building in Ukraine, Moldova and Belarus – BUMAD 3 (Drogenbekämpfungsprogramm für die Ukraine, Moldau und Belarus)	2 000 000,00	BY, UA, MD	läuft seit dem 1.1.2007	UNDP/ RAP 2004	
24	Combating trafficking in women in Moldova (Bekämpfung des Frauenhandels in Moldau)	599 408,00	MD	abgeschlossen am 23.6.2004	Internationale Organisation für Migration / RAP 2000	Zufriedenstellend , allerdings bestehen Bedenken in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit (Überschneidungen mit anderen Gebern)
25	Fighting trafficking in Persons in the Republic of Moldova (Bekämpfung des Menschenhandels in der Republik Moldau)	300 000,00	MD	abgeschlossen am 18.12.2006	Internationale Organisation für Migration / Tacis RAP 2002	
26	IOM Rehabilitation Centre for Victims of Trafficking Chisinau, Moldova: recovery, rehabilitation and reintegration through comprehensive care (Rehabilitationszentrum der Internationalen Organisation für Migration für Opfer von Menschenhandel in Chisinau, Moldau: Erholung, Rehabilitation und Reintegration durch umfassende Betreuung)	308 000,00	MD	abgeschlossen am 3.3.2006	Internationale Organisation für Migration / Tacis RAP 2002	Zufriedenstellend , allerdings bestehen Bedenken in Bezug auf die Sparsamkeit (hohe Miete)
27	Combating trafficking in human beings in Ukraine (Bekämpfung des Menschenhandels in der Ukraine)	1 892 000,00	UA	abgeschlossen am 18.6.2006	Internationale Organisation für Migration / Tacis RAP 2002	Zufriedenstellend im Bereich Schutz/Reintegration und Sensibilisierung. Nicht zufriedenstellend bei Unterstrafstellung und Strafverfolgung
28	Project against money laundering, terrorist financing and corruption in Moldova (Projekt zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Korruption in Moldau)	3 000 000,00	MD	läuft seit dem 2.8.2006	Europarat / NAP 2005	Nicht zufriedenstellend zu Beginn, aber Verbesserungen im Bereich Korruptionsbekämpfung
29	Project against money laundering in Ukraine – MOLI-UA-1 (Projekt zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Ukraine)	974 502,00	UA	abgeschlossen am 1.7.2005	Europarat / RAP 1999	Zufriedenstellend
30	Follow-up project against money laundering and terrorist financing in Ukraine – MOLI-UA-2 (Folgeprojekt zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Ukraine)	5 000 000,00	UA	läuft seit dem 1.5.2006	Europarat / NAP 2005	

¹ Die letzte Vor-Ort-Prüfung fand im Juli 2007 statt.

² Nicht zufriedenstellend: Wesentliche Teile der spezifischen Ziele wurden nicht erreicht (abgeschlossene Verträge), oder der aktuelle Stand liegt weit hinter den Erwartungen zurück (laufende Verträge).

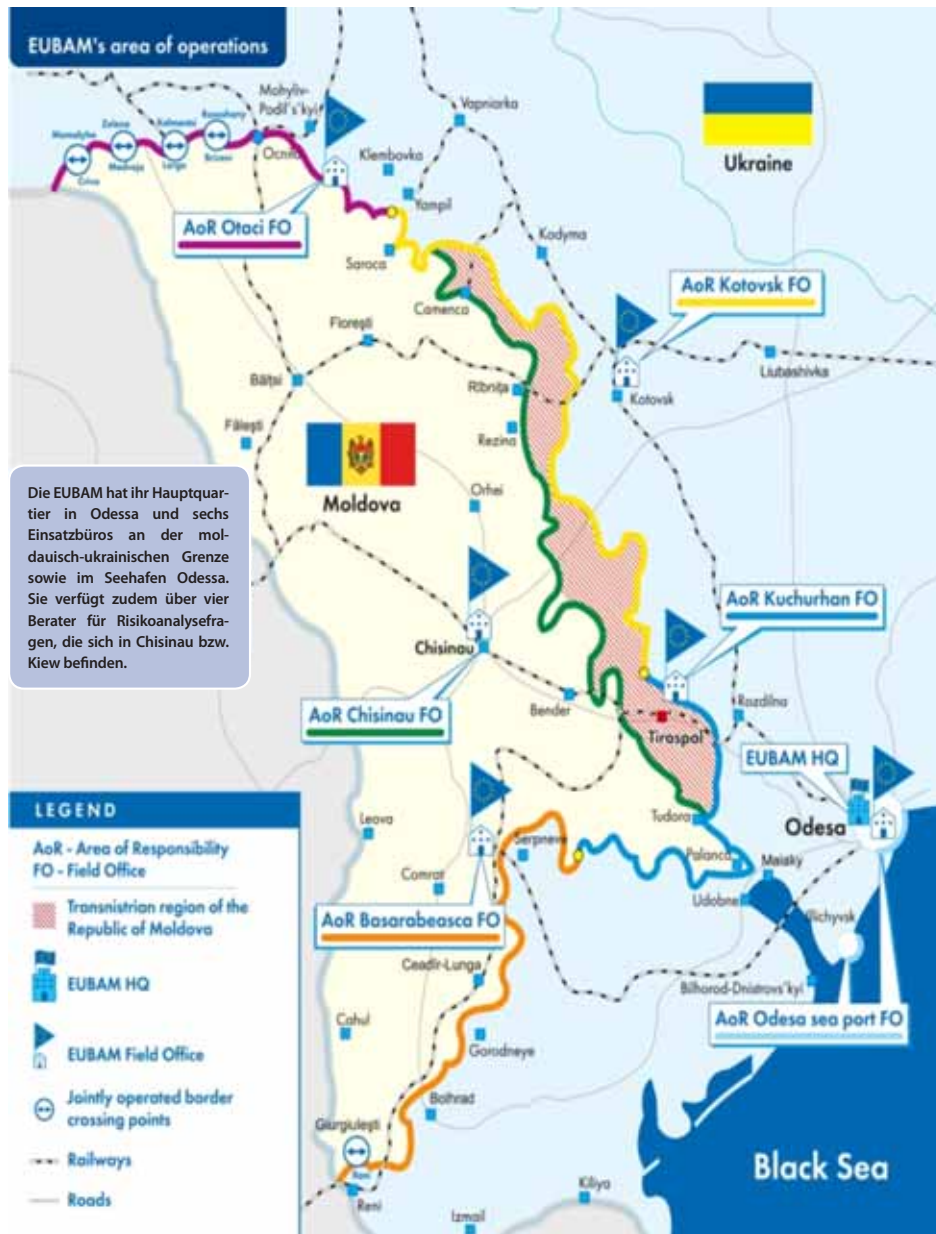
ANHANG III

Nr.	Titel des Vertrags	EU-Beteiligung	Land	Stand (Juli 2007) ¹	Vertragspartner / Finanzierungsquelle	Gesamtbeurteilung der Ergebnisse ²
JUSTIZWESEN UND VERANTWORTUNGSVOLLE STAATSFÜHRUNG						
31	Projekt im Zusammenhang mit der Zivil- und Handelsgerichtsbarkeit in den NUS, Moldau	2 194 015,00	MD	abgeschlossen am 29.7.2005	GTZ / NAP 2001	Zufriedenstellend
33	Gemeinsames Programm der Europäischen Kommission und des Europarats für Moldau: Unterstützung der Fortführung demokratischer Reformen 2004-2006	800 000,00	MD	abgeschlossen am 15.12.2006	Europarat / NAP 2003	Zufriedenstellend , jedoch ineffiziente Konzeption
34	Erhöhte Unabhängigkeit, Transparenz und Effizienz der Justiz der Republik Moldau	3 000 000,00	MD	läuft seit dem 1.10.2006	Europarat / NAP 2005	Zufriedenstellend , jedoch unzulängliche Nutzung gewonnener Erkenntnisse
35	Reform der Schiedsgerichte und Unterstützung der Gerichtsverwaltung	2 476 000,00	UA	abgeschlossen am 31.12.2005	UNDP / NAP 2000	Nicht zufriedenstellend
36	Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen	1 500 000,00	UA	läuft seit dem 1.12.2005	Europarat / NAP 2004	Zufriedenstellend
37	Verfahren zur Auswahl und Ernennung von Richtern, Schulung, disziplinarische Verantwortung, Fallbearbeitung und alternative Streitbeilegungsverfahren	2 000 000,00	UA	läuft seit dem 31.5.2006	Europarat / NAP 2003	Nicht zufriedenstellend zu Beginn; eher zufriedenstellend seit 2007
38	Unterstützung der verantwortungsvollen Staatsführung: Projekt zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine	1 500 000,00	UA	läuft seit dem 9.6.2006	Europarat / NAP 2004	Nicht zufriedenstellend
39	Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen seitens der ukrainischen Strafverfolgungsbehörden mit Unterstützung von Interpol	989 788,00	UA	läuft seit dem 15.1.2007	Interpol / NAP 2004	Nicht zufriedenstellend zu Beginn; eher zufriedenstellend seit Juni 2007
40	Zentrum für Rechtsbeistand und Rechtsberatung für Korruptionsbekämpfung in der Ukraine	500 000,00	UA	Projekt vorbereitet, allerdings kein Vertrag unterzeichnet	NAP 2004	Nicht zufriedenstellend , Maßnahme annulliert
EU-Beteiligung insgesamt		99 306 004,84				

¹ Die letzte Vor-Ort-Prüfung fand im Juli 2007 statt.

² Nicht zufriedenstellend: Wesentliche Teile der spezifischen Ziele wurden nicht erreicht (abgeschlossene Verträge), oder der aktuelle Stand liegt weit hinter den Erwartungen zurück (laufende Verträge).

ANHANG IV



Quelle: Europäische Kommission.

ANTWORT DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Die Kommission musste ihre Unterstützung in einem schwierigen politischen und institutionellen Kontext leisten, der durch eine Verwaltung sowjetischen Zuschnitts geprägt ist, die umfassender Reformen bedarf.

Aufgrund der Missachtung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit beschränkt sich die Hilfe der Kommission für Belarus im Zeitraum 2007-2010 auf jährlich 5 Millionen Euro. In den sukzessiven Schlussfolgerungen des Rates ist erklärt, dass die EU in Belarus die Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung und die Demokratisierung unterstützen wird, insbesondere durch eine humanitäre, grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit sowie durch Projekte, die die Demokratisierung und die demokratischen Kräfte mittelbar und unmittelbar fördern.

III.

Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Hof die Projekte im Bereich der Grenzverwaltung positiv bewertet hat, auf die nahezu zwei Drittel der für die Projekte bereitgestellten Finanzmittel entfallen. Im Bereich „Migration und Asyl“ traten Schwierigkeiten bei den Projektkomponenten „Bau- oder Lieferaufträge“ auf, insbesondere in der Ukraine, wohingegen beim Aufbau der Kapazitäten zufriedenstellende Ergebnisse erzielt wurden.

IV.

Die politische Instabilität in der Region hat die Fortschritte behindert. Beeinträchtigt wurden die Ergebnisse allerdings nur bei einigen Projekten.

Was die Koordinierung mit anderen Gebern anbelangt, so wird die Delegation in der Ukraine einmütig als Vorreiter betrachtet. Der Umfang der Koordinierung hängt weitgehend von der Bereitschaft der beteiligten Parteien ab, sich hieran zu beteiligen (einige Geber, vornehmlich Nicht-EU-Staaten, zeigen hierzu weniger Neigung als andere).

Die Kommission bemühte sich systematisch, bei der Geberkoordinierung in den Ländern die Federführung zu übernehmen und diese Koordinierung zu stärken. Im Januar 2008 organisierte sie zudem eine regionale Konferenz zur Geberkoordinierung, um diesen Prozess in die Wege zu leiten.

Die Möglichkeit eines Vergleichs der technischen Besonderheiten der einzelnen Projekte wurde genutzt, um die gewonnenen Erkenntnisse bei der Ausgestaltung der Folgeprojekte zu berücksichtigen.

Die EG-Delegation in Moldau hat nunmehr die Zuständigkeit für die Programmverwaltung vollständig von der Delegation in Kiew übernommen.

V.

Die Kommission erkennt die Arbeit des Hofes und dessen Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der Projekte an.

PRÜFUMFANG UND PRÜFANSATZ

13.

Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Hof bei dem Teil der Prüfung, der finanziell am relevantesten ist, zu einer positiven Beurteilung gelangt ist.

Kasten 3 – Beispiel für nicht zufriedenstellende Ergebnisse: Einschränkung des Umfangs der Bauarbeiten und Verzögerungen

Trotz der erwähnten Schwierigkeiten ergriff die Kommission eine Reihe von Maßnahmen, um das Projekt zum Abschluss zu bringen. Bis zur Fertigstellung wurden die Fortschritte der Bauarbeiten aufmerksam und kontinuierlich überwacht. Der Bauauftrag wurde schließlich

unter Nutzung sämtlicher EG-Mittel vollständig ausgeführt. Die vorläufige Abnahmebescheinigung für den mit EG-Mitteln finanzierten Bauauftrag für die Errichtung des Grenzterminals Kozlovichi II wurde vom belarussischen Zoll im März 2008 unterschrieben. Der belarussische Zoll beschloss, die nach Verhandlungen ausgenommenen Infrastrukturelemente mit nationalen Mitteln fertig zu stellen (d. h. Parkplätze und Lagereinrichtungen). Die betreffenden Bauarbeiten sind im Gange. Das neue Grenzterminal wird voraussichtlich Anfang 2009 seinen Betrieb aufnehmen können. Bauarbeiten wurden geplant, damit das alte Grenzterminal während der Errichtung des neuen weiterhin funktionsfähig ist. Das alte Terminal wird Teil des gesamten Komplexes von Kozlovich sein und somit auch künftig genutzt.

17.

Der Krisenreaktionsmechanismus ermöglicht die Bereitstellung und den raschen Einsatz spezieller Finanzmittel für Sofortmaßnahmen, um normale Verhältnisse für die Durchführung der eingeleiteten Politiken wiederherstellen oder sicherstellen und somit deren Wirksamkeit gewährleisten zu können. Nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 381/2001 des Rates können mit dem Krisenreaktionsmechanismus Maßnahmen finanziert werden, die normalerweise unter die regulären Hilfsprogramme fallen. Der Krisenreaktionsmechanismus sollte die Gemeinschaft hauptsächlich in die Lage versetzen, rasch auf Krisensituationen zu reagieren und somit die externe Politik der Gemeinschaft zu unterstützen. Dieser Mechanismus ebnete den Weg für die Umsetzung der regulären Programme, mit denen die allgemeinen Ziele der Intervention erreicht werden sollen. Wie im EUBAM-Mandat dargelegt, wurde von Anfang an davon ausgegangen, dass greifbare Ergebnisse nur mittel- oder langfristige erzielt werden können. Diese Annahme steht voll und ganz in Einklang mit den Zielen der Verordnung des Rates zur Einrichtung des Krisenreaktionsmechanismus.

18.

Das Tacis-Programm war nicht flexibel genug, um umfassende Mittel für einen längeren Durchführungszeitraum rasch bereitstellen zu können. Eine Gelegenheit für ein solches Projekt bot sich im Juni 2005, als die Präsidenten Moldaus und der Ukraine ein gemeinsames Schreiben an den Rat und die Kommission unterzeichneten, in dem sie um Unterstützung ersuchten. Die Kommission hielt es für wichtig, dass auf dieses Ersuchen rasch reagiert wurde. Aufgrund der damaligen politischen Instabilität in der Region (Orangene Revolution in der Ukraine) mussten jedoch zwangsläufig kurzfristige Vereinbarungen getroffen werden, bei denen die verfügbaren Mittel genutzt wurden. Zwischenzeitlich ist das Mandat der Mission verlängert worden (bis Ende 2009). Ein Vorhersagbarkeitsfaktor wurde mit der Schaffung des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) im Rahmen des Regionalen Richtprogramms für Osteuropa 2007-2010 aufgenommen. Für die EUBAM werden bis Ende 2009 jährlich Mittel bereitgestellt.

19.

Die Bommoluk-Projekte basieren auf dem Bericht mit der Bedarfsermittlung und den Empfehlungen für die EUBAM, in dem die Schwachstellen und Bedürfnisse der nationalen Grenzdienststellen an der Staatsgrenze zwischen Moldau und der Ukraine analysiert wurden. Von besonderem Vorteil ist, dass die Erkenntnisse aus den Ausschreibungen bei Vorgängerprojekten berücksichtigt werden können. Was die anderen Geber anbetrifft, so konnte eine Komplementarität mit den USA hergestellt werden, die sich auf die Unterstützung bei der Terrorbekämpfung konzentrierten. Vor der Vergabe eines Auftrags für den Ankauf von Ausrüstung müssen die Begünstigten sicherstellen, dass sie zum Betrieb der Ausrüstung in der Lage sind und die Betriebs- und Wartungskosten finanzieren können. Die EUBAM prüft sorgfältig, ob die Dienststellen der Partner zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen imstande sind.

25.**a)**

Auf Ersuchen der ukrainischen Regierung beschloss die Kommission, sie zu unterstützen. Die ukrainische Regierung unternahm 2004 erhebliche Anstrengungen, um die Bedingungen für illegale Zuwanderer zu verbessern, und war bereit, den staatlichen Ausschuss für Volksgruppen und Migration bei der Errichtung zweier Grenzdienststellen für Zuwanderer finanziell zu unterstützen, die den Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention und den CPT-Empfehlungen genügen.

Kasten 4 – Trotz der Aufstockung der EU-Hilfe sind die Lebensbedingungen für illegale Zuwanderer in den bestehenden Unterbringungszentren nach wie vor inakzeptabel

Aufgrund des sehr schlechten Zustands der temporären Unterbringungszentren in Pavshino und Chop wurde bei diesem Projekt letztendlich mehr humanitäre Hilfe als Unterstützung beim Kapazitätenaufbau geleistet.

Nach dem Besuch der EG-Delegation wurde eine ernsthafte Diskussion mit Vertretern des staatlichen Grenzschutzdienstes geführt, der daraufhin sofort tätig wurde und Abhilfemaßnahmen einleitete. Nach dem Besuch des Hofes empfahl die Kommission der ukrainischen Regierung die Schließung von Pavshino wegen der Nichteinhaltung der Menschenrechtsstandards. Zwischenzeitlich beschloss der Ministerrat, Pavshino zu schließen, sobald andere Einrichtungen zur Verfügung stehen.

Kasten 5 – Kaum Fortschritte bei der Errichtung neuer Unterbringungszentren für illegale Zuwanderer

Beim Umbau der ausgewählten Zolldienststellen für Zuwanderer in Zhuravychi (Oblast Volyn) und Rozsudir (Oblast Chernihiv) kam es aufgrund der politischen Instabilität (der so genannten Orangenen Revolution), des Führungswechsels im zuständigen Ministerium im Zeitraum 2004-2005 und der Nichtbereitstellung der gebundenen Mittel zu Verzögerungen.

Ausschlaggebend für den Beschluss, die Aufnahmekapazität von ursprünglich 1 260 auf 250 Personen zu begrenzen, waren die Erfahrungen Europas, wonach eine höhere Aufnahmekapazität den Betrieb des Zentrums beeinträchtigt. 2007 wurden erhebliche Fortschritte bei den Umbauarbeiten erzielt. In der Zwischenzeit haben beide Zolldienststellen für Zuwanderer unter Befolgung der europäischen Vorgehensweisen ihren Betrieb aufgenommen.

Kasten 6 – Unterbelegung neu gebauter Unterbringungszentren für Asylbewerber

Ende 2006 standen im temporären Unterbringungszentrum von Odessa dank des Ausbaus der Asylsysteme der Ukraine und Moldaus 250 Plätze für Asylbewerber zur Verfügung. Es trifft zu, dass zum Zeitpunkt der Prüfung das Zentrum in Odessa wegen fehlender staatlicher Mittel nur zur Hälfte belegt war. Was das temporäre Unterbringungszentrum von Mukachevo anbelangt, so konnte es im November 2007 seinen Betrieb aufnehmen, nachdem die Kommission die ukrainische Regierung davon überzeugt hatte, das Eigentumsrecht für das Land und das Gebäude vom staatlichen Grenzschutzdienst auf den staatlichen Ausschuss für Volksgruppen und Religion zu übertragen und für den Betrieb des Zentrums staatliche Mittel bereitzustellen.

26. Bei ihren Sitzungen mit der ukrainischen Regierung stellt die Kommission die finanziellen Aspekte heraus. Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf den staatlichen Grenzschutzdienst und das Innenministerium ist gesetzlich festgelegt und klar: Die Zuständigkeit des staatlichen Grenzschutzdienstes endet nach zehn Tagen (kurzfristige Inhaftierung); danach müssen die illegalen Zuwanderer dem Innenministerium überstellt werden. Da das Ministerium aber bis vor kurzem keine Zolldienststelle betrieben hat, kamen die einschlägigen Rechtsvorschriften nicht zur Anwendung und wurden die Zuwanderer vom staatlichen Grenzschutzdienst bis zu sechs Monate in Gewahrsam genommen, der nach dem ukrainischen Recht zulässigen Höchstdauer.

27. Beim Ausbau des belarussischen Asylsystems traten administrative und rechtliche Probleme auf, die die EG-Delegation anging und durch Kontakte mit der nationalen Verwaltung löste. Das temporäre Unterbringungszentrum für Asylbewerber im belarussischen Gomel wurde am 16. Januar 2008 offiziell eröffnet und ist nunmehr in Betrieb und wird genutzt.

34. Um die Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den ukrainischen Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen, hat die Kommission seitdem gemeinsam mit Interpol die Möglichkeit ausgelotet, das System i24/7 auf den staatlichen Grenzschutzdienst der Ukraine auszuweiten. Aus Gründen der nationalen Souveränität erwies sich eine solche Ausweitung allerdings als nicht durchführbar.

35. Die Ukraine hat das Übereinkommen des Europarates über den Datenschutz noch nicht ratifiziert, was eine Voraussetzung für die Übermittlung personenbezogener Daten ist. Die Kommission drängt die Ukraine, dieses Übereinkommen zu ratifizieren, damit die Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten können. Die Nichtratifizierung des Übereinkommens über den Datenschutz ist auch der Grund, weshalb bislang noch keine strategische Vereinbarung mit Europol unterzeichnet worden ist.

36. Die Kommission bekämpft bereits seit 2000 aktiv den Menschenhandel in dieser Region. Da sich andere Geber mittlerweile an der Bekämpfung des Menschenhandels beteiligen, hat die Kommission die Planung solcher Projekte im Rahmen des bilateralen Tacis-Programms eingestellt. Das letzte dieser Projekte war dasjenige für Belarus im Rahmen des nationalen Aktionsprogramms 2005.

40. Die gesetzgeberischen Maßnahmen wurden zumindest in der Ukraine durch den häufigen Regierungswechsel nach der Orangen Revolution behindert. Generell gehen die Gesetzgebungsverfahren in dieser Region nur sehr langsam voran.

41.

Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes waren die Beschlagnahmen in der Tat bescheiden. Seitdem haben sich aber die Ergebnisse erheblich verbessert. 2007 beschlagnahmte die Ukraine insgesamt 415 kg Heroin und 19 kg Kokain und in den ersten fünf Monaten von 2008 214 kg Heroin und 41 kg Kokain. Im Februar 2008 wurden in Moldau 200 kg Heroin beschlagnahmt. Durch die Förderung des Kapazitätenaufbaus hat das EG-Projekt sicherlich zu den erfolgreichen Beschlagnahmen beigetragen.

47.

Das Projekt „*Reform of Arbitration Courts and Support to Court Administration*“ (Reform der Schiedsgerichte und Unterstützung der Gerichtsverwaltung) hat zu greifbaren Ergebnissen geführt, da es das erste Rechtshilfeprojekt solchen Umfangs in der Ukraine war und in einem institutionellen Kontext durchgeführt wurde, der immer noch von einer Verwaltung sowjetischen Zuschnitts geprägt ist. Einige wichtige operative Reformen, die im Projekt vorgeschlagen wurden, hat die Gerichtsverwaltung vorgenommen.

Da bei allen Ankäufen von Ausrüstung die notwendige Transparenz gewährleistet werden sollte, kam es in einigen Fällen zur Annullierung von Ausschreibungen, was möglicherweise Verzögerungen verursachte.

50.

Das Folgeprojekt lief im August 2006 an und kam nur langsam in Gang, da der Berater für die Korruptionsbekämpfung kurz nach der Start-up-Konferenz zurücktrat und deshalb ein neuer Berater rekrutiert werden musste.

52.

Die politische Krise in den Jahren 2006 und 2007 behinderte das Tempo der Reformen sowie die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Annahme der neuen Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung und des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung. Einen neuen Impuls erhielt das Projekt Ende 2007, als bei den vorgezogenen Parlamentswahlen dem Präsidenten nahestehende politische Kräfte an die Macht kamen. Bei der Sitzung der Lenkungsgruppe am 29.11.2007 wurde der Arbeitsplan des Projekts überarbeitet und eine Liste vorrangiger Tätigkeiten für den Zeitraum von Dezember 2007 bis März 2008 gebilligt. Ein Teil der Aktivitäten zur Ausarbeitung und Annahme der Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung wurde auf 2008 und 2009 verschoben.

a)

Der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung wurde anfangs mit Unterstützung des Projekts erstellt. Danach beschloss das Justizministerium, diesen Aktionsplan allein auszuarbeiten. Als Folgemaßnahme, mit der die Umsetzung des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung gefördert werden sollte, unterstützte das Projekt die Erarbeitung des „Pakets zur Korruptionsbekämpfung“. Das Gutachten des Europarates konzentrierte sich auf das Paket zur Korruptionsbekämpfung, das drei Gesetzesentwürfe enthielt. Im Gutachten des Vorsitzenden der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) wurde auf die hohe Qualität der überarbeiteten Gesetzesentwürfe hingewiesen.

Die Sachverständigen konnten den Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung erst kurz vor dessen Beschluss zur Kenntnis nehmen, weshalb keine Möglichkeit bestand, Änderungen am Dokument vorzuschlagen. Zudem sollten die Gesetzesentwürfe gleichzeitig mit dem Aktionsplan angenommen werden, um in der Ukraine die notwendige Rechtsgrundlage für die Korruptionsbekämpfung zu schaffen. Die Umsetzung des Projekts und der Beitritt der Ukraine zur GRECO wirkten bei der Annahme des Aktionsplans als „Katalysator“. Es wurde jedoch davon ausgegangen, dass die Regierung bei der Annahme des Aktionsplans über die getroffenen Maßnahmen „termingerecht Bericht erstatten“ würde, anstatt ein fein abgestimmtes und umfassendes Dokument vorzulegen, das leicht umzusetzen war.

b)

Der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung wurde erst im August 2007 angenommen, weshalb zum Zeitpunkt der Prüfung seine Umsetzung noch nicht hatte überwacht werden können.

Das Projekt wird zurzeit durch die interinstitutionelle Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung unterstützt, der auch ein Vertreter des Projektteams angehört. Die Überwachung der Umsetzung des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung ist eine der Aufgaben der Gruppe. Das Thema der Finanzierung von politischen Parteien wurde erstmals auf der Sitzung der Lenkungsgruppe vom 6. März 2007 angesprochen; vom Justizministerium wurde dessen Bedeutung allerdings heruntergespielt.

Was die allgemeine öffentliche Meinungsumfrage zur Korruption anbelangt, so hatten die ukrainischen Behörden gleichzeitig Ersuchen an mehrere internationale Geber gerichtet, ohne für die notwendige Koordinierung und die Verbreitung der Informationen zu sorgen.

54.**a), b), c)**

Das Hauptproblem war in der Tat die schwierige politische Lage zwischen April 2007 und Jahresende. Die Beurteilung der Bedarfsermittlung durch den Hof im Bereich Recht, Justizwesen und Korruptionsbekämpfung in der Ukraine ergibt sich im Wesentlichen aus dem besonders schwierigen und speziellen Kontext, der durch ein hohes Maß an Fragmentierung und Entflechtung der Zuständigkeiten unter den verschiedenen Exekutivorganen und durch die unzulängliche sektorübergreifende Koordinierung gekennzeichnet ist.

Erarbeitet und entwickelt wurde das Projekt gemeinsam mit den künftigen Begünstigten (u. a. dem Justizministerium). Die Eigenverantwortung der lokalen Akteure war daher von Anfang an gewährleistet und wurde von der derzeitigen, nach den Wahlen von 2007 ernannten Regierung bekräftigt.

Das Projektteam traf Vorkehrungen für eine regelmäßige Geberkoordinierung, um Informationen auszutauschen, für Kohärenz zwischen den verschiedenen Aktionen zu sorgen und Überschneidungen zu vermeiden. Die anfänglichen Personalschwierigkeiten sind überwunden, und das Problem der Bereitstellung eines geeigneten Büros wurde mit der neuen Regierung gelöst.

Betont werden muss, dass die Kofinanzierung für das Empfängerland keine Verpflichtung darstellt.

55.**a)**

Die EG-Delegation in Moldau hat nunmehr die Zuständigkeit für die Programmverwaltung vollständig von der Delegation in Kiew übernommen. Generell stimmt die Kommission der Ansicht des Hofes zu, dass die angemessene Personalausstattung – im Hinblick auf die Zahl der Bediensteten und deren Sachkenntnis – eine Herausforderung darstellt.

b)

Diese gemischte Finanzierungsstruktur ist zwar verwaltungsmäßig komplex, stand dem aber nicht entgegen, dass das Söderköping-Projekt – wie vom Hof anerkannt – zufriedenstellende Ergebnisse erzielte.

Kasten 7 – Beispiel für ineffiziente Vertragsverwaltung

Phase 3 des Söderköping-Prozesses wurde zwischen dem Aeneas- und dem Tacis-Programm aufgeteilt, da kein Programm über ausreichende Mittel zur Finanzierung eines umfassenden Projekts verfügte. Ein solches Projekt war aber nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 besonders wichtig, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzverwaltung zu fördern und den Eindruck zu vermeiden, dass die EU einen neuen Eisernen Vorhang an ihren Außengrenzen errichten möchte.

56.

Es trifft zu, dass die Partner der Kommission bei der Projektdurchführung der Frage der Grundstückszuweisung und des Grundstückseigentums nicht die angemessene Aufmerksamkeit schenken. Die Kommission ergriff jedoch unverzüglich Abhilfemaßnahmen, als sie von diesen Problemen erfuhr.

Die Tätigkeiten der Geber wurden häufig, d. h. vor, während und nach der Programmplanung koordiniert. Nach der Pariser Erklärung wurde diese Koordinierung institutionalisiert. Mittlerweile wurden auch gemeinsame Programmplanungsmissionen durchgeführt.

57.

Trotz der vereinzelt Fälle, bei denen Mängel auftraten, verfügen die internationalen Organisationen in der Regel über ein hohes Maß an Know-how u. a. im Hinblick auf die Bereitstellung von Fachkompetenzen, die Finanzverwaltung in überseeischen Gebieten und ein effizientes Beschaffungswesen in schwierigen Bereichen. Verbesserungen werden vorgenommen bei der Festlegung der Prüfmodalitäten im Kontext des Rahmenabkommens mit den Vereinten Nationen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich durch die Erarbeitung gemeinsamer Projektvorgaben. Die EU-Sichtbarkeit wird durch den Erlass der „EU-Leitlinien für die Sichtbarkeit der Außenhilfe“ (April 2008) verbessert, die nunmehr auch für internationale Organisationen gelten.

d)

„In diesem speziellen Fall wurde beschlossen, einige Projekte des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zu überprüfen und ein Follow-up anhand der gewonnenen Erkenntnisse vorzunehmen“.

60.

Die Kommission überwacht sehr genau die Einhaltung des Berichterstattungsverfahrens, bei dem die Zahlungen an die Auftragnehmer an die Berichterstattung geknüpft sind. Es gibt Fälle, bei denen zur Gewährleistung der Kontinuität einer Aktion neue Aufträge vergeben werden müssen, bevor das gesamte Berichterstattungsverfahren für die laufende Aktion abgeschlossen ist. Daher treten zwangsläufig Situationen auf, bei denen nicht alle Möglichkeiten zur Informationssammlung genutzt werden sind.

61.

a) Seit der Prüfung durch den Hof ist das ergebnisorientierte Monitoring ausgeweitet worden.

b)

Der zusammenfassende zweiseitige Bericht über das ergebnisorientierte Monitoring, der durch eine detaillierte Darlegung des Hintergrunds und der Schlussfolgerungen (*Background Conclusion Sheet, BCS*) untermauert wird, enthält nicht nur eine Bewertung der fünf wichtigsten Monitoring-Kriterien (Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Auswirkungen und Nachhaltigkeit), sondern auch insgesamt 21 Nebenkriterien, die analysiert, bewertet und für die Statistiken und für eingehende Vergleiche verfügbar gemacht werden müssen. Das MONIS (Monitoring-Informationssystem) ist eine Datenbank, die eine ausführliche strategische Statistikanalyse ermöglicht, die alle an der Überwachung, der Umsetzung und dem Monitoring von Projekten beteiligten Manager leicht vornehmen und auswerten können.

Kasten 8 – Frühere Erfahrungen wurden nicht ausreichend in neue Projekte übertragen

a)

Das ausgewählte Folgeprojekt war der beste Vorschlag, der im Rahmen der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für AENEAS 2005 eingegangen war, und wurde den aktuellen Bedürfnissen der Gewahrsamseinrichtungen in der Karpaten-Region gerecht.

b)

Was die zeitliche Planung des Folgeprojekts anbelangt, so wurde das Projekt *Capacity Building of Migration Management – CBMM II* (Kapazitätsaufbau im Bereich Migrationssteuerung) unterzeichnet, um die Umsetzung des Rücknahmeabkommens zu unterstützen, das die EG und die Ukraine ausgehandelt hatten. Die Erfahrungen mit dem Projekt CBMM 1 wurden berücksichtigt, insbesondere im Hinblick auf die temporären Unterbringungszentren und die Frage der Grundstückszuweisung und des Grundstückseigentums, die im Vorfeld mit der zuständigen Stelle geklärt worden war, sowie auf die zusätzlichen Mittel, die für die Zolldienststelle für Zuwanderer von Volyn benötigt und während der Projektphase II bereitgestellt wurden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

63.

Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Hof die geprüften Projekte insgesamt positiv bewertete. Gemessen an der Größenordnung der Probleme, die in diesen Übergangsländern zu bewältigen sind, war der Umfang der Projekte selbstverständlich begrenzt, um eine Entflechtung der einzelnen Aktivitäten zu vermeiden und die Gefahr einer geringen Wirksamkeit der Ergebnisse zu mindern. Während bei der Komponente „Kapazitätenaufbau“ der Projekte generell zufriedenstellende Ergebnisse erzielt wurden, kam die Komponente „Bau- oder Lieferaufträge“ aufgrund der damit verbundenen Ausschreibungsverfahren und der notwendigen Bereitstellung einer angemessenen Logistik durch die begünstigte Verwaltung langsamer voran.

64.

Der Schlüsselaspekt der Nachhaltigkeit wird in zweifacher Hinsicht angegangen. Zum einen sind die Grenzverwaltungsprojekte hauptsächlich darauf ausgerichtet, die technischen und institutionellen Kapazitäten der Begünstigten zu stärken. Zum anderen werden die Bewertungen und Empfehlungen der EUBAM auf nationaler Ebene in Moldau und in der Ukraine mit zusätzlicher Unterstützung der EG weiter umgesetzt, um eine angemessene langfristige Nachhaltigkeit gewährleisten zu können.

65.

Um den Transnistrienkonflikt friedlich beilegen zu können, bedarf es selbstverständlich primär politischer Maßnahmen.

67.

Für eine effiziente Strafverfolgung und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen bei den strafrechtlichen Ermittlungen sind letztendlich die nationalen Behörden zuständig, da diese Fragen die nationale Souveränität, einschließlich der Sicherheit, betreffen.

68.

Nach Ansicht der Kommission werden bei der Korruptionsbekämpfung schrittweise Erfolge erzielt. Die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates, der die Ukraine 2006 beitrug, nahm im März 2007 ihren Peer-Review (der im Oktober 2007 veröffentlicht wurde) an. Die Ukraine sollte bis Herbst 2007 der GRECO Bericht erstatten. Ziel des vorstehend genannten Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung ist es, einige Empfehlungen der GRECO umzusetzen. Folgende Aufgaben müssen u. a. angegangen werden:

- Einrichtung einer speziellen Stelle für die Verfolgung von Korruption;
- Aufhebung ungerechtfertigter Immunitäten und Straffung der Verfahren zur Gewährung von Immunität;
- Gewährleistung einer größeren Transparenz im Beschaffungswesen;
- Unterstrafestellung aller Straftaten im Zusammenhang mit der Korruption, von denen viele bislang noch nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Empfehlung

a)

Grundsätzlich wurde der Agentur FRONTEX in der einschlägigen Verordnung das Mandat erteilt, die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern zu erleichtern. Die Kommission ist bereit, ihre Ratschläge einzuholen. Bei der Grenzausrüstung wurde und wird auch weiterhin für eine Komplementarität mit anderen Gebern gesorgt.

b)

Die Kommission ist mit der Empfehlung des Hofes einverstanden und möchte betonen, dass das ukrainische Innenministerium im Rahmen des Hilfsprogramms für die Rückübernahme (2007) eine solche Zusicherung bereits gegeben hat.

c)

Die Kommission ist mit der Empfehlung des Hofes einverstanden. Umgesetzt wird diese Empfehlung im Rahmen des gemeinsamen Projekts der EG und des Europarates „Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen in der Ukraine“, das seit 2006 läuft.

d)

Die Kommission hat Möglichkeiten für eine stärkere Einbindung der nicht staatlichen Akteure in die Strategie zur Korruptionsbekämpfung in die Strategie zur Korruptionsbekämpfung eingelotet und wird dies auch weiterhin tun.

69.

Die schwierigen politischen Rahmenbedingungen von April 2007 bis Jahresende stellten das Hauptproblem dar. Trotz dieser Ereignisse war für die Eigenverantwortung der lokalen Akteure gesorgt. Die anfänglichen Personalschwierigkeiten sind gelöst, da ein Vollzeitbediensteter des Europarates in die Ukraine entsandt wurde, um die Überwachung und Federführung des Projekts zu übernehmen.

70.

Die EG-Delegation in Moldau hat nunmehr die Zuständigkeit für die Programmverwaltung vollständig von der Delegation in Kiew übernommen, so dass das Ressourcenproblem gelöst werden dürfte.

Was das parallele Bestehen mehrerer EU-Finanzierungsinstrumente für denselben Zweck angeht, so war der Einsatz zweier Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung des Söderköping-Projekts zu dieser Zeit die geeignete Lösung, um der Größenordnung der Probleme gerecht zu werden.

71.

Die Kommission bemühte sich systematisch, bei der Geberkoordinierung in der Ukraine die Federführung zu übernehmen und diese Koordinierung zu stärken. Im Januar 2008 organisierte sie zudem eine regionale Konferenz zur Geberkoordinierung, um diesen Prozess in die Wege zu leiten.

Außerdem werden die Möglichkeiten für eine gemeinsame Programmplanung aktiv genutzt. So wurde beispielsweise mit der schwedischen SIDA eine Programmplanungsmission in der Ukraine durchgeführt.

72.

Die Kommission verweist auf die Bedeutung der externen Faktoren.

Empfehlung

Die Kommission sollte

a)

Die angemessene Personalausstattung – im Hinblick auf die Zahl der Bediensteten und deren Sachkenntnis – stellt eine Herausforderung dar. Die EG-Delegation in Moldau hat nunmehr jedoch die Zuständigkeit für die Programmverwaltung vollständig von der Delegation in Kiew übernommen. In der Delegation in Kiew wurde überdies mit Wirkung vom 1.9.2008 eine interne Neuorganisation des Betriebspersonals vorgenommen, um die Arbeit neu zu verteilen, insbesondere im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit.

b)

Das ENPI ist zwar flexibler als das Vorgängerinstrument; allerdings gibt es zwischen den Finanzierungsinstrumenten je nach ihren Vorteilen und Besonderheiten weiterhin eine klare Arbeitsteilung. Der Schwerpunkt der ENPI-Programme in der Ukraine und in Moldau liegt beispielsweise eher auf groß angelegten sektorweiten Unterstützungsprogrammen als auf kleineren Projekten. Dadurch wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, den Schwerpunkt und die strategischen Auswirkungen der ENPI-Finanzierung zu verbessern. Andere Instrumente wie etwa das themenspezifische Programm „Asyl und Migration“ können dagegen kleinere Finanzierungspools rascher und flexibler mobilisieren als groß angelegte sektorale Reformprogramme.

c)

Das Muster der Beitragsvereinbarung spiegelt die Vorschriften der Finanzordnung wider und enthält detaillierte Anforderungen für die internationalen Organisationen in Bezug auf die EU-Sichtbarkeit, die Unterrichtung über die Vertragsbestimmungen bei der Vergabe von Aufträgen sowie auf das Beschaffungswesen, die Gewährung von Finanzhilfen, die Einhaltung der Ausschlusskriterien, die angemessene nachträgliche Bekanntgabe der mit EG-Mitteln finanzierten Hilfe und die von der Organisation vergebenen Aufträge.

d)

Die Kommission arbeitete mit Partnerregierungen, Mitgliedstaaten und anderen Gebern zusammen, um die Wirksamkeit der Mechanismen zur Geberkoordinierung der einzelnen Länder zu fördern und zu unterstützen, und wird sich auch künftig darum bemühen.

e)

Die Kommission stimmt dem zu, dass die Empfängerländer ihre jeweiligen Interessen klar zum Ausdruck bringen sollten, und möchte betonen, dass diese Interessen in den Partnerschafts- und Kooperationsvereinbarungen sowie in den ENP-Aktionsplänen ihren Niederschlag finden. Berücksichtigt werden sie zudem in der Phase der Projektidentifizierung entsprechend den Prioritäten, die in den länderspezifischen Strategiepapieren und in den nationalen Richtprogrammen gemäß den ENP-Aktionsplänen festgesetzt werden. Eine nationale Mitwirkung ist je nach Art des Projekts vorgesehen.

Im Rahmen des regulären ergebnisorientierten Monitoring gilt das besondere Augenmerk weiterhin der Festlegung der Ziele, wobei den politischen und institutionellen Kapazitäten der Empfängerländer Rechnung getragen wird. Was die Durchführungsfristen anbelangt, so werden diese unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazität der Empfängerländer festgesetzt, die entsprechend der zur Umsetzung der sektoralen Reformen benötigten Zeit bewertet wird.

73.

Empfehlung

Die Kommission teilt dieses Anliegen und möchte betonen, dass sie sich bei der Projektvorbereitung relevante Erkenntnisse aus früheren Erfahrungen bereits zunutze macht. Mit dem Projektbogen führt die Gruppe für Qualitätssicherung das Screening durch; dessen Ergebnisse fließen in einen Aktionsbogen ein, der Teil des Finanzierungsbeschlusses ist und einen Abschnitt über gewonnene Erkenntnisse (Abschnitt 2.2) umfasst.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 9/2008

Wirksamkeit der EU-Unterstützung für Belarus, Moldau und die Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2009 – 50 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-136-3

DOI 10.2865/41700

Wie kann ich EU-Veröffentlichungen erhalten?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern: (352) 29 29-42758.

IM SONDERBERICHT „WIRKSAMKEIT DER EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR BELARUS, MOLDAU UND DIE UKRAINE IM BEREICH FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT“ WERDEN DIE ERGEBNISSE DER EU-UNTERSTÜTZUNG AUFGEZEIGT UND DIE GRÜNDE FÜR EINE UNTERDURCHSCHNITTLICHE LEISTUNG UNTERSUCHT. AUSSERDEM WIRD BELEUCHTET, INWIEWEIT BEI DER KOMMISSION EIN STRUKTURIERTER LERNPROZESS VORHANDEN IST, UM DIE GEWONNENEN ERKENNTNISSE FÜR DIE WEITERE UNTERSTÜTZUNG IN DIESEM BEREICH ZU NUTZEN. DER BERICHT ENTHÄLT DETAILLIERTE EMPFEHLUNGEN, DIE ES DER KOMMISSION ERMÖGLICHEN SOLLTEN, DIE WIRKSAMKEIT DER HILFEN, DIE DEN DREI LÄNDERN GEWÄHRT WERDEN, ZU ERHÖHEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-136-3



9 789292 071363