

EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 12

2009

ISSN 1831-080X

WIRKSAMKEIT DER
KOMMISSIONSPROJEKTE
IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES
FÜR DEN WESTLICHEN BALKAN



DE



Sonderbericht Nr. 12 // 2009

WIRKSAMKEIT DER
KOMMISSIONSPROJEKTE
IM BEREICH
JUSTIZ UND INNERES
FÜR DEN
WESTLICHEN BALKAN

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

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46410
E-Mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 12 // 2009

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 Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2009

ISBN 978-92-9207-451-7
doi:10.2865/79140

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

INHALT

Ziffer

ABKÜRZUNGEN

I-V ZUSAMMENFASSUNG

1-5 EINLEITUNG

6-10 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

11-55 BEMERKUNGEN

11-28 **EU-FÖRDERUNG IN FORM VON INVESTITIONEN GRÖSSTENTEILS ERFOLGREICH, NACHHALTIGKEIT JEDOCH UNGEWISS**

12-15 REALER INVESTITIONSBEDARF AUFGRUND DER EU-STANDARDS UND DES SCHLECHTEN ZUSTANDS DER INFRASTRUKTUR

16-19 GEMISCHTE ERGEBNISSE BEI EINER HAUPTKATEGORIE VON INVESTITIONSPROJEKTEN: GRENZVERWALTUNG UND SICHERHEIT

20-23 ABSTIMMUNG DER EU-PRIORITÄTEN UND DER NATIONALEN PRIORITÄTEN ALS VORAUSSETZUNG FÜR ERFOLG

24-26 WIRKUNG UND NACHHALTIGKEIT DER INVESTITIONSPROJEKTE UNGEWISS

27-28 INVESTITIONEN NICHT AUF DIE BENÖTIGTEN INSTITUTIONELLEN KAPAZITÄTEN ABGESTIMMT

29-49 **ERHEBLICHER BEDARF IM BEREICH INSTITUTIONENAUFBAU, ABER NUR BEGRENZTE VERÄNDERUNGEN AUFGRUND DER EU-FÖRDERUNG**

30-35 ÄNDERUNGSMANAGEMENT UND INSTITUTIONENAUFBAU BEGRENZT UND UNZULÄNGLICH GEMESSEN

36-39 NACHHALTIGKEIT DES INSTITUTIONENAUFBAUS DURCH FLUKTUATION VON PERSONAL AN ZENTRALEN STELLEN UND KORRUPTION GEFÄHRDET

40-45 SCHULUNG – MEHR OUTPUT ALS ERGEBNISSE

46-49 LOKALE EIGENVERANTWORTUNG ALS SCHLÜSSELFAKTOR FÜR DIE STÄRKUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

50-55 **VERWALTUNGSANSÄTZE UND GEBERKOORDINIERUNG**

51-52 KEINE WESENTLICHEN UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN VERWALTUNGSANSÄTZEN

53-55 KEINE VERBESSERUNG DER VON DEN BEGÜNSTIGTEN GESTEUERTEN GEBERKOORDINIERUNG

56-58 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

ANHANG I — GEPRÜFTE CARDS-PROJEKTE IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES UND BEWERTUNG IHRER WIRKSAMKEIT

ANHANG II — PRÜFUNGMETHODE UND STICHPROBE

ANHANG III — IM ZEITRAUM 2006-2008 GEWÄHRTE FINANZHILFEN IM GESAMTBETRAG VON 4 240 MILLIONEN EURO NACH QUELLEN

ANHANG IV — GRAD DER WAHNGENOMMENEN KORRUPTION IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN

ANHANG V — VERWALTUNGSSTRUKTUR DER KOMMISSION IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN

ANHANG VI — IM ZEITRAUM 2006-2008 GEWÄHRTE FINANZHILFEN UND DARLEHEN IM GESAMTBETRAG VON 10 488 MILLIONEN EURO NACH QUELLEN

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ABKÜRZUNGEN

BiH: Bosnien und Herzegowina

BiHCC: *Constitutional Court of BiH*
Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina

CARDS: *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*
Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung

EAR: *European Agency for Reconstruction*
Europäische Agentur für Wiederaufbau

EBWE: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

EIB: Europäische Investitionsbank

EU: Europäische Union

EUPOL-Proxima: *European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia*
Polizeimission der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

GD ELARG: Generaldirektion Erweiterung

HQ: *Head Quarters*
Zentrale

Pameca: *Police Assistance Mission of the European Community to Albania*
EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Das strategische Interesse der Europäischen Union im westlichen Balkanraum besteht darin, Demokratie, Sicherheit und langfristige Stabilität zu gewährleisten. Der Balkanraum war in der Vergangenheit von Unsicherheit und Gewalt geprägt. Nach wie vor ist die politische und wirtschaftliche Lage instabil. Daher ist der Bereich Justiz und Inneres für die EU von großer Bedeutung. Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft trug dazu bei, dass sich die EU zum größten und einflussreichsten externen Akteur in der Region entwickelte. Im Zeitraum 2001-2006 hat die Kommission fast 500 Millionen Euro für Projekte im Bereich Justiz und Inneres im westlichen Balkan aufgewendet. Ziel der von der Kommission gewährten Unterstützung war es, die westlichen Balkanländer durch den Aufbau geeigneter Verwaltungs-, Justiz- und Rechtsvollzugsstrukturen an die EU-Standards anzugleichen.

II.

Die Prüfung des Hofes beruhte auf folgenden Fragestellungen:

- Inwieweit wurde der Bedarf im Bereich Justiz und Inneres ordnungsgemäß ermittelt und inwieweit waren die Projekte für den ermittelten Bedarf relevant?
- Inwieweit wurden der angestrebte Output erbracht und die erwarteten Ergebnisse erzielt bzw. inwieweit waren diese Ergebnisse nachhaltig?

III.

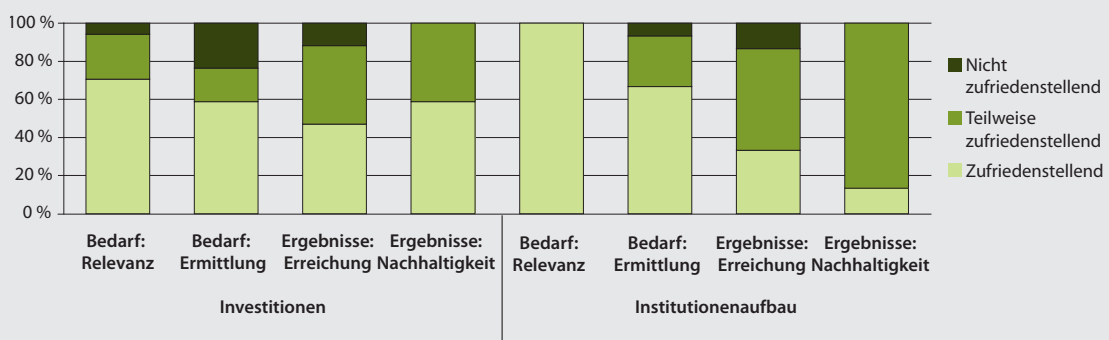
Die Prüfung des Hofes betraf sowohl Investitionsprojekte als auch Projekte zum Institutionenaufbau in den unter Justiz und Inneres fallenden vier Teilbereichen Asyl und Migration, integrierte Grenzverwaltung, Justizwesen sowie Polizei. Der Hof gelangte zu folgenden Feststellungen¹:

- Anders als bei früheren Heranführungsprogrammen räumte die Kommission dem Bereich Justiz und Inneres Priorität ein und versuchte, wichtige strukturelle Reformen früher im Erweiterungsprozess in die Wege zu leiten.
- Die Verwaltung der Projekte im Bereich Justiz und Inneres durch die Kommission war in Anbetracht der schwierigen politischen und organisatorischen Gegebenheiten weitgehend wirksam, auch wenn der Hof einige Schwachstellen, insbesondere in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Ergebnisse, festgestellt hat.
- Die Bedarfsermittlungen waren zuweilen unzulänglich, und es gab keine ausreichende Geberkoordinierung.

¹ In **Abbildung 1** werden die Feststellungen zu den Projekten zusammengefasst.

ABBILDUNG 1

ZUSAMMENFASSUNG DER FESTSTELLUNGEN ZU DEN GEPRÜFTEN PROJEKTEN



ZUSAMMENFASSUNG

- d) Auch wenn die Ergebnisse nicht bei allen Investitionsprojekten zur vollen Zufriedenheit ausfielen und die Nachhaltigkeit ungewiss ist, stellte die von der Kommission finanzierte Förderung in Form von Investitionen einen relevanten und sinnvollen Beitrag zugunsten der nationalen Infrastruktur und der nationalen Institutionen dar.
- e) Andererseits wurden mit den Projekten zum Institutionenaufbau nur teilweise zufriedenstellende Erfolge erzielt, deren Nachhaltigkeit zudem unwahrscheinlich ist. Ursache dafür waren anhaltende politische Schwäche und unzureichendes Engagement (Eigenverantwortung) auf der Ebene der Begünstigten, da die meisten Reformbemühungen nicht von der Region selbst ausgehen, sondern von der Europäischen Kommission oder anderen externen Interessengruppen.
- f) Hinsichtlich des Erfolgs der Projekte gab es keinen wesentlichen Unterschied zwischen den von den Delegationen und den von der Europäischen Agentur für Wiederaufbau verwalteten Projekten.

IV.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bemerkungen formuliert der Hof Empfehlungen, die es der Kommission ermöglichen sollten, ihre Hilfe noch effizienter und wirksamer zu gestalten. Bessere Projektergebnisse ließen sich erzielen, wenn

- a) die Konzeption der Projekte im Bereich Justiz und Inneres eine Verknüpfung der Gemeinschaftshilfe mit jährlichen Programmzielen vorsähe (so könnte beispielsweise den künftigen gemeinsamen Grenzübergangsstellen Priorität eingeräumt werden, um auf diese Weise die regionale Zusammenarbeit zu fördern);
- b) die Investitionsprojekte enger mit Projekten zum Institutionenaufbau abgestimmt würden;
- c) alle in diesem Bereich tätigen Geber, einschließlich der Kommission als wichtigster Geber, sich untereinander besser abstimmen würden (z. B. indem ein Geber ein von einem anderen Geber konzipiertes Projekt finanziert oder kofinanziert);
- d) die Gebergemeinschaft das Beschaffungsverfahren für Ausrüstungsgegenstände überdenken würde; wann immer möglich sollten von den Empfängerländern verwaltete gemeinsame Investitionspools in Erwägung gezogen werden.

V.

Die Nachhaltigkeit der Projekte ließe sich steigern, wenn

- a) die Begünstigten stärker einbezogen würden,
- b) die Projekte nicht ohne Instandhaltungsplan gestartet würden,
- c) die Kommission die Verteilung der aus EU-Mitteln finanzierten Ausrüstung und Infrastruktur enger überwachen und deren Verwendung bewerten würde,
- d) die Bereitstellung technischer Hilfe angemessen ergänzt würde durch aktive Ermutigung zu institutionellen Veränderungen.

EINLEITUNG

1. Erweiterungen geben der EU die Möglichkeit, ihr strategisches Interesse an der Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit und der Vermeidung von Konflikten umzusetzen. Die aktuelle Erweiterungsagenda eröffnet den westlichen Balkanländern die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft, sobald sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

² CARDS steht für *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung); das Programm erstreckte sich auf den Zeitraum 2000-2006.
2. Die Prüfung im Bereich Justiz und Inneres in den westlichen Balkanländern betraf einen politisch äußerst relevanten Sektor. Der Bereich Justiz und Inneres ist einer der wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den westlichen Balkanländern und lässt sich in vier Teilbereiche untergliedern: Asyl und Migration, integrierte Grenzverwaltung, Justizwesen und Polizei. Im Rahmen des Kommissionsprogramms für die westlichen Balkanländer (CARDS)² entfielen im Zeitraum 2001-2006 Verträge im Wert von rund 470 Millionen Euro auf den Bereich Justiz und Inneres³.

³ Dies entsprach rund 10 % der gesamten Mittelausstattung für das Programm CARDS. Der größte Teil der CARDS-Ausgaben wurde in den ersten Jahren der Programmlaufzeit getätigt, um den dringenden Bedarf der Bevölkerung im Westbalkanraum nach der Jugoslawien-Krise zu decken.
3. Vor Beginn der Prüfungsarbeiten wurden folgende Hauptrisiken in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ermittelt:
 - a) Die Projekte im Bereich Justiz und Inneres werden in einem instabilen politischen und wirtschaftlichen Umfeld durchgeführt, weshalb die Gefahr besteht, dass die mit der Unterstützung der Kommission angestrebten politischen Ziele nicht erreicht werden und die betreffenden Projekte nicht nachhaltig sind.
 - b) Die Rolle des Empfängerlands und der Endbegünstigten ist für den Erfolg der Projekte von entscheidender Bedeutung, da die Kommission nur über begrenzte Möglichkeiten zur Stärkung von Kompetenz, Professionalität und Unabhängigkeit der im Bereich Justiz und Inneres tätigen Einrichtungen verfügt.
 - c) Da die Gemeinschaft unter dem Druck steht, eine hohe Vergaberate zu erreichen, werden die budgetären, verfahrenstechnischen und politischen Zwänge der Empfänger und Begünstigten unter Umständen nicht genügend beachtet, was sich nachteilig auf die Wirksamkeit des Outputs, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten, auswirken kann.
 - d) Auf der Grundlage der früheren Erfahrungen lässt sich sagen, dass die Erfüllung der für den Bereich Justiz und Inneres festgelegten Kriterien eines der schwierigsten, wenn nicht das schwierigste Problem bei der Erweiterung darstellt⁴.

⁴ Zur jüngsten Erweiterung im Jahr 2007 ist festzuhalten, dass in Bulgarien und Rumänien noch Verbesserungsbedarf im Bereich Justiz und Inneres besteht. Die EU hat beschlossen, ein spezielles Kooperations- und Kontrollverfahren einzurichten, um die zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten bei der Behebung der noch bestehenden Schwachstellen zu unterstützen.

4. Die Kommissionsprogramme hatten folgende Ziele:

- a) Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Beziehungen zur Zivilgesellschaft;
- b) Unterstützung der Justizreform und der Angleichung der nationalen Gesetzgebung an die EU-Vorgaben;
- c) Reform der Polizei im Allgemeinen und der Grenzpolizei im Besonderen sowie Gewährleistung der öffentlichen Ordnung;
- d) Bekämpfung von Korruption, illegaler Migration, organisiertem Verbrechen und Terrorismus;
- e) Förderung von Entwicklung, Handel und Verkehr;
- f) Stärkung der institutionellen und operationellen Kapazitäten, u. a. in den Bereichen Asyl und Migration sowie bei Visa-Angelegenheiten und Fragen der integrierten Grenzverwaltung.

⁵ Technische Hilfe ist Teil vieler Entwicklungsprojekte und -programme unterschiedlicher Art. Sie lässt sich folgendermaßen definieren: „Experten, die im Rahmen von Verträgen damit beauftragt werden, für den Transfer von Know-how und Kenntnissen sowie den Auf- und Ausbau von Institutionen zu sorgen.“ Sonderbericht Nr. 6/2007 des Rechnungshofs über die Wirksamkeit der technischen Hilfe im Rahmen des Kapazitätsaufbaus (ABl. C 312 vom 21.12.2007, S. 3).

⁶ Die Partnerschaften (*Twinning*) wurden im Jahr 1998 im Zusammenhang mit der Heranführungshilfe eingeführt und bilden einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden und halbstaatlichen Organisationen in den Empfängerländern und den entsprechenden Stellen in den EU-Mitgliedstaaten.

5. Die Unterstützung der Gemeinschaft für den Bereich Justiz und Inneres erfolgt entweder durch Finanzierung von Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung oder durch Projekte zum Institutionenaufbau. Bei den Investitionen handelt es um Bau- oder Lieferaufträge. Im Rahmen des Institutionenaufbaus – durch Bereitstellung technischer Hilfe⁵ oder in Form von Partnerschaften (*Twinning*)⁶ – werden Normen und Grundregeln für den öffentlichen Dienst, wie Gesetze und Strategien sowie die erforderlichen Schulungsmaßnahmen, festgelegt.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

6. Die Hilfe der Europäischen Union für die westlichen Balkanländer wird hauptsächlich im Rahmen spezifischer Programme und Projekte gewährt. Mit der Prüfung des Hofes sollte die Wirksamkeit der Projekte der Europäischen Kommission im Bereich Justiz und Inneres in den westlichen Balkanländern bewertet werden. Die Prüfung umfasste eine Stichprobe von 33 Projekten im Bereich Justiz und Inneres (30 nationale und drei Regionalprojekte), welche die Jahresprogramme 2001-2005 betrafen⁷. Beide Arten der Hilfe, d. h. Investitionen und Institutionenaufbau, waren in die Stichprobe zu gleichen Teilen einbezogen. Die Liste der geprüften Projekte mit den Ergebnissen und Feststellungen des Hofes ist **Anhang I** zu entnehmen. Einzelheiten zur Prüfungsmethode und zur Stichprobe finden sich in **Anhang II**.
7. Hauptziel der Prüfung war es, zu bewerten, inwieweit
- a) der Bedarf im Bereich Justiz und Inneres ordnungsgemäß ermittelt wurde und die Projekte für den ermittelten Bedarf⁸ relevant waren;
 - b) der angestrebte Output erbracht und die erwarteten Ergebnisse erzielt wurden und diese Ergebnisse nachhaltig⁹ waren.
8. Die Kommission wandte im westlichen Balkanraum zwei grundlegende Verwaltungsansätze an, nämlich dezentrierte und indirekte zentrale Verwaltung. Im Falle der dezentrierten Verwaltung sind die Kommissionsdelegationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina (BiH) sowie in Kroatien für die Projektvorbereitung, die Auftragsvergabe sowie die finanzielle und technische Abwicklung zuständig. Im Falle der indirekten zentralen Verwaltung war bis Ende 2008 die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) für die Verwaltung der Programme in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, im Kosovo (im Rahmen der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates), in Montenegro und in Serbien zuständig. Der Hof untersuchte, ob es Anhaltspunkte dafür gab, dass einer dieser Verwaltungsansätze bei Projekten im Bereich Justiz und Inneres¹⁰ wirksamer war.
- ⁷ Gemäß der CARDS-Verordnung muss jedes Land, das Gemeinschaftshilfe erhält, ein Jahresprogramm ausarbeiten, das ein Verzeichnis der zu finanzierenden Projekte unter Angabe der entsprechenden Beträge enthält. Der Verwaltungsausschuss, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission zusammensetzt, gibt seine Stellungnahme zu den jährlichen Mitteln ab.
- ⁸ Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, inwieweit die Projekte im Bereich Justiz und Inneres unter Berücksichtigung des Bedarfs gerechtfertigt waren und ob alternative Vorgehensweisen in Betracht gezogen und angemessen überprüft worden waren. Ferner wurde geprüft, ob die Ziele mit den in den Kommissions- und Ratsdokumenten sowie in den nationalen Strategiedokumenten festgelegten Prioritäten in Einklang standen.
- ⁹ Die Prüfung betraf die Frage, inwieweit die Begünstigten die aus EU-Mitteln finanzierte Unterstützung (z. B. in Form von Ausrüstung, Infrastruktur und Schulung) wirksam einsetzten und ob die finanzielle und operative Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gewährleistet war.
- ¹⁰ Diese zusätzliche Prüfungsfrage wurde auf Wunsch des Europäischen Parlaments einbezogen. Grundlage hierfür ist die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2008 mit den Bemerkungen, die integraler Bestandteil des Beschlusses betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2006 – Einzelplan III, Kommission sind.

9. Die Europäische Kommission ist unter finanziellen Gesichtspunkten der wichtigste Geber im westlichen Balkanraum. Mehr als die Hälfte der für diese Region bereitgestellten Finanzhilfen stammt aus dem EU-Haushaltsplan (**Anhang III**). Vor diesem Hintergrund prüfte der Hof, wie die Regierungen der Empfängerländer die aus der Geberkoordinierung erwachsenden Vorteile genutzt hatten.
10. In den ersten beiden Abschnitten dieses Berichts werden zunächst die beiden Formen der Unterstützung, nämlich Investitionsprojekte und Projekte zum Institutionenaufbau, sowie die damit jeweils verbundenen Stärken und Schwächen behandelt. In einem dritten Abschnitt werden als horizontale Themen der Verwaltungsansatz und die Geberkoordinierung behandelt.

KARTE DES WESTLICHEN BALKANRAUMS



BEMERKUNGEN

EU-FÖRDERUNG IN FORM VON INVESTITIONEN GRÖSSTENTEILS ERFOLGREICH, NACHHALTIGKEIT JEDOCH UNGEWISS

11. In diesem Abschnitt wird zunächst die Relevanz der Investitionsprojekte und der diesen Projekten zugrunde liegenden Bedarfsermittlung analysiert. Anschließend werden die Feststellungen zur Ergebniserreichung und zur erforderlichen Abstimmung zwischen den EU-Prioritäten und den nationalen Prioritäten dargelegt. Danach wird die Frage der Nachhaltigkeit unter zwei Gesichtspunkten behandelt, nämlich zum einen hinsichtlich der Bedeutung der Instandhaltung und zum anderen hinsichtlich des Vorhandenseins ausreichender institutioneller Kapazitäten im Hinblick auf die Gewährleistung der Nachhaltigkeit.

¹¹ Da aus dem ehemaligen Jugoslawien sechs neue Staaten hervorgegangen sind, müssen nun über 5 000 Kilometer neu entstandene internationale Grenzen in der Region ordnungsgemäß überwacht werden.

REALER INVESTITIONSBEDARF AUFGRUND DER EU-STANDARDS UND DES SCHLECHTEN ZUSTANDS DER INFRASTRUKTUR

12. Wegen der über Jahre zu geringen Investitionen und geopolitischer Veränderungen¹¹ muss im Westbalkanraum im Hinblick auf die Erfüllung der EU-Standards erheblich in die Infrastruktur investiert werden. In den meisten Fällen übersteigt dieser Investitionsbedarf die Möglichkeiten der nationalen Haushalte. Er ergibt sich aus zwei Hauptgründen:

KASTEN 1

BEISPIELE FÜR STRATEGIEKONFORME UND NICHT STRATEGIEKONFORME INVESTITIONSPROJEKTE

Fall 1: Im Einklang mit den strategischen Zielen stehendes Projekt

Albaniens Strafvollzugssystem entspricht nicht den internationalen Standards. Gefängnisse und Untersuchungsgefängnisse sind stark überfüllt. Zum Zeitpunkt der Prüfung saßen in albanischen Gefängnissen 3 049 Häftlinge ein, obwohl die Kapazität bei 1 510 Häftlingen lag. Es gab also eine Überbelegung um 102 %. Der Bau des Fushe-Kruja-Gefängnisses mit einer Unterbringungs-kapazität für 312 Häftlinge war somit von hoher Priorität und relevant.

Fall 2: Nicht im Einklang mit dem Jahresprogramm stehendes Projekt

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden gemäß den Unterlagen für ein im Bereich Asyl genehmigtes Projekt 2 Millionen Euro für den Institutionenaufbau, wozu die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen und Strategien sowie eines nationalen Aktionsplans gehören, zur Verfügung gestellt. Diese Maßnahmen wurden aber nicht umgesetzt. Stattdessen wurde ein Aufnahmezentrum für Asylbewerber errichtet.

- a) Neu entstandene Einrichtungen¹² müssen den EU-Standards, beispielsweise im Hinblick auf die Gewährleistung einer professionellen Grenzüberwachung, genügen. Dies stellt insofern eine Herausforderung dar, als die Grenzen bis vor Kurzem noch in erster Linie durch Wehrpflichtige¹³ kontrolliert wurden. Zudem sollten die neuen Grenzen einerseits für den legalen Personen- und Warenverkehr offen, andererseits jedoch sicher sein und kontrolliert werden.
- b) Die Infrastrukturen im Bereich Justiz und Inneres befinden sich in einem schlechten Zustand. Die in den Ländern des westlichen Balkans derzeit vorhandene Infrastruktur ist unzulänglich und ungeeignet. So war es für externe Bewerter¹⁴, die in den Jahren 2004 und 2005 in Albanien 38 Gerichtsgebäude besuchten, in der Regel unmöglich, die Richter von den Verteidigern bzw. von den Zuhörern oder auch den Staatsanwälten zu unterscheiden; zudem wurden einige Fälle auf den Gängen verhandelt.

¹² Beispielsweise ist in Bosnien und Herzegowina die Grenzpolizei die älteste gesamtstaatliche Einrichtung, obwohl sie im Jahr 2009 noch nicht einmal seit zehn Jahren bestand.

¹³ So war in Serbien bis 2007 die Armee für die Grenzkontrolle zuständig.

¹⁴ *Master plan for judicial infrastructure* – von externen Beratern zwischen Januar 2004 und April 2005 durchgeführte Studie.

¹⁵ In seinem Sonderbericht Nr. 5/2007 über die Verwaltung des Programms CARDS durch die Kommission (ABl. C 285 vom 27.11.2007, S. 1) gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die strategischen Anleitungen sehr allgemein gehalten waren. Sie waren geeignet für die Wiederaufbauphase, nicht jedoch für die anspruchsvolleren Zielsetzungen im Bereich des Institutionenaufbaus.

13. Die Prüfung hat gezeigt, dass sich die Investitionsprojekte im Bereich Justiz und Inneres in rund 70 % der Fälle innerhalb der weit gefassten Grenzen der strategischen Ziele¹⁵, nämlich Schaffung von Stabilität und Sicherheit und stärkere Anbindung an die EU, bewegten. Die übrigen Projekte standen nicht oder nur teilweise im Einklang mit den Zielen des Jahresprogramms (**Kasten 1**).

14. Die Prüfung ergab, dass vor der Gewährung der Hilfe keine angemessenen Durchführbarkeitsstudien vorgenommen wurden, um Umfang und besondere Merkmale des Projekts zu ermitteln. Die Durchführung von Studien ist eine schwierige Aufgabe, da die begünstigten Einrichtungen nicht über eine sorgfältig formulierte nationale Strategie oder über nationale Aktionspläne, in denen Prioritäten festgelegt wurden, verfügten. Nur bei zwei der 17 geprüften Investitionsprojekte lagen sehr zufriedenstellende Studien vor, in denen vorab die Bedeutung des ausgewählten Projekts erläutert wurde (**Kasten 2**).

KASTEN 2

BEISPIEL FÜR EINE SEHR ZUFRIEDENSTELLENDEN BEDARFSANALYSE

In der Studie *Master plan for judicial infrastructure* wurde der Errichtung der zwei Berufungsgerichte in Korça und Vlora in Albanien oberste Priorität zugewiesen. In dieser Studie wurden Situation und Perspektiven sämtlicher Kreis- und Berufungsgerichte in Albanien analysiert. Dieser übergeordnete Plan war gut vorbereitet und ausführlich.

15. Schwachstellen in der Planungsphase auf der Ebene des Empfängerlands und in einigen Fällen auch auf Kommissionsebene führten dazu, dass die aus EU-Mitteln finanzierte Ausrüstung nicht wirtschaftlich und nicht wirksam verteilt und verwendet wurde (**Kasten 3**).

GEMISCHTE ERGEBNISSE BEI EINER HAUPTKATEGORIE VON INVESTITIONSPROJEKTEN: GRENZVERWALTUNG UND SICHERHEIT

16. Auf dem EU-Gipfel zum westlichen Balkan in Thessaloniki im Juni 2003 wurde betont, dass unsichere Grenzen eines der Haupthindernisse für die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit seien und eine Hauptpriorität für die EU darstellten. Die Kommission hat sich im Bereich integrierte Grenzverwaltung stark engagiert, und ein großer Teil der für Justiz und Inneres bereitgestellten Mittel (37 %) wurde dafür gebunden. Der Bereich integrierte Grenzverwaltung umfasst zwei Teilbereiche, nämlich Grenzverwaltung und Grenzsicherung. Der Hof prüfte acht Investitionsprojekte im Zusammenhang mit der integrierten Grenzverwaltung, einschließlich der Schaffung mehrerer Grenzübergangsstellen. Diese Investitionen erbrachten im Allgemeinen zufriedenstellendere Ergebnisse, wenn sie mit Maßnahmen zum Institutionenaufbau, wie der Ausarbeitung nationaler Strategien für die integrierte Grenzverwaltung¹⁶, kombiniert wurden. Ein wirksames Grenzverwaltungssystem ist durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Offenheit und Sicherheit der Grenzen gekennzeichnet¹⁷. Diese Ausgewogenheit wurde z. B. in Serbien erreicht (**Kasten 4**).

¹⁶ In Albanien wurde die nationale Strategie für die integrierte Grenzverwaltung im November 2006 angenommen, in Bosnien und Herzegowina im Juli 2005, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Oktober 2005, in Montenegro im Februar 2006 und in Serbien im Januar 2006.

¹⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass im Besitzstand der EU, d. h. in den Schengen-Standards oder im Zollkodex der Gemeinschaft, kein einheitliches, auf alle Fälle anwendbares Modell der Grenzverwaltung vorgegeben wird. Allerdings schreiben die Standards ein wirksames und risikoorientiertes System vor.

KASTEN 3

BEISPIELE FÜR NICHT WIRTSCHAFTLICHE UND NICHT WIRKSAME VERTEILUNG UND VERWENDUNG VON AUS EU-MITTELN FINANZierter AUSRÜSTUNG

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden einige der von der EU finanzierten und im Sommer 2005 an die Grenzpolizei gelieferten Motorräder in den ersten 18 Monaten kaum benutzt, weil die Regierung es versäumte, der Polizei wie vereinbart die erforderliche Schutzbekleidung bereitzustellen. Einige Ausrüstungsgegenstände fehlten im Jahr 2007 noch immer. Die Regierung leitete die ergänzende Ausschreibung im September 2008 ein, und der Vertrag sollte im ersten Quartal 2009 unterzeichnet werden.

Die Eröffnung des Asylzentrums in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien verzögerte sich ebenfalls um ein Jahr, weil die Regierung die erforderliche Ausrüstung nicht bereitstellte.

Der albanischen Polizei gelieferte Computer waren acht Monate nach Vertragsunterzeichnung noch originalverpackt, weil die Entscheidung der Behörden zu den Endempfängern noch ausstand.

FOTO 1

Die aus EU-Mitteln finanzierte Grenzübergangsstelle Batrovici auf der Autobahn Belgrad-Zagreb führte zu einer deutlichen Verkürzung der Wartezeiten für Reisende.



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

KASTEN 4

BEISPIEL FÜR DIE VERBESSERUNG DER GRENZKONTROLLEN UND DIE VERKÜRZUNG DER WARTEZEITEN FÜR REISENDE DURCH ANWENDUNG MODERNER AUSTRÜSTUNG

In Serbien verbesserte sich die Lage bei der Grenzübergangsstelle Batrovici durch die Schaffung einer neuen Infrastruktur und die Anwendung neuer Ausrüstung (**Foto 1**). Dank dieses Projekts konnten mehr Personen bzw. Waren die Grenze passieren, während sich zugleich die Wartezeiten verringerten. Die Wartezeit für Lastwagen verkürzte sich von mehreren Stunden auf 30 Minuten. Die Wartezeit für Reisende während Stoßzeiten verkürzte sich von zwölf Stunden auf etwa 20 Minuten.

Die Grenzübergangsstelle wurde zudem mit moderner Ausrüstung ausgestattet, die es den Grenzpolizisten ermöglichte, (sogar gut) gefälschte Dokumente zu erkennen. Die „Dokubox“ wurde durchschnittlich 100-mal pro Tag benutzt, und seit ihrer Inbetriebnahme entdeckten die Behörden beinahe täglich ein gefälschtes Dokument.

- 17.** Für die moderne Grenzsicherung sind vier Aspekte ausschlaggebend: Mobilität, Kommunikation, Fahndungsdienste und Bewaffnung. Die Finanzhilfen der Kommission deckten alle Aspekte, mit Ausnahme der Waffen, ab. So konnte die Grenzpolizei in Shkodra, Albanien, ihre Patrouillen an den nördlichen Landgrenzen mit den Geländefahrzeugen natürlich besser bewerkstelligen als zu Fuß. Auch die Überwachung der Landgrenzen zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland und der Seegrenze zwischen Albanien und Italien funktioniert nun besser als früher (siehe **Fotos 2** und **3**). Die Zahl der versuchten illegalen Grenzübertritte aus der und in die ehemalige(n) jugoslawische(n) Republik Mazedonien ging zwischen 2005 (dem Jahr der Auslieferung der Fahrzeuge) und 2008 deutlich zurück.
- 18.** Obwohl das Gesamtbild eher positiv ist, wurden in diesem Bereich einige Schwachstellen aufgedeckt, die nicht nur auf den mangelnden politischen Willen und unzulängliche rechtliche Möglichkeiten in den Empfängerländern zurückzuführen sind (siehe Ziffern 36-39), sondern auch auf bestimmte spezifische Schwachstellen in der Verwaltung der Kommission (**Kasten 5**).

KASTEN 5

BEISPIEL FÜR EIN NICHT DURCHGEFÜHRTES PROJEKT IM ZUSAMMENHANG MIT EINER GRENZÜBERGANGSSTELLE

Die Grenzübergangsstelle Gorica in Bosnien und Herzegowina befindet sich auf der viel benutzten internationalen Straße von Mostar (BiH) nach Split (Kroatien). Die kroatischen Behörden hatten bereits eine eigene Grenzübergangsstelle gebaut, während es auf der bosnischen Seite keine angemessene Infrastruktur gab. Die Kommission unterzeichnete einen Bauauftrag im Wert von 3 Millionen Euro, ohne zuvor zu prüfen, ob die Landenteignung abgeschlossen war. Wegen Streitigkeiten über die Grundstücksbewertung wurde das Projekt nicht begonnen, und der Vertrag lief im Dezember 2006 aus¹⁸.

Die Folge ist, dass auf bosnischer Seite eine private juristische Person einen sogenannten „Zollterminal“ unterhält. Diese behält 70 % der (sich auf etwa 20 Euro pro Lastwagen belaufenden) Zugangsgebühren zum Zollterminal ein. Es gibt keinen Plan für eine Übernahme dieser Infrastruktur durch den Staat.

¹⁸ Da die Kommission den Vertrag nicht erfüllen konnte, hat der Auftragnehmer Schadenersatz in Höhe von 550 000 Euro geltend gemacht, und ein Verfahren zur gütlichen Beilegung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gange.

- 19.** Durch den Zerfall des ehemaligen Jugoslawien entstanden in der Region mehr als 5 000 Kilometer neue internationale Grenzen. Am kostenwirksamsten würden diese Grenzen durch Errichtung gemeinsamer Grenzübergangsstellen kontrolliert. Die Kommission finanziert die Projekte zum Bau von Grenzübergangsstellen aber weiterhin aus den nationalen und nicht aus dem regionalen Finanzrahmen. Dieser Ansatz ist für die Entwicklung einer regionalen Zusammenarbeit nicht förderlich.

FOTO 2

Bis auf ein Projekt wurden alle Projekte an Ort und Stelle geprüft. Hier kontrollieren Bedienstete des Hofes ein aus EU-Mitteln finanziertes Geländefahrzeug in Gevgelija an der Grenze zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland.



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

FOTO 3

Ergebnis der verbesserten Kontrolle der Seegrenze in Albanien: Konfisziertes Schnellboot, das von organisierten Kriminellen für den Menschenmuggel in die EU benutzt wurde.



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ABSTIMMUNG DER EU-PRIORITÄTEN UND DER NATIONALEN PRIORITÄTEN ALS VORAUSSETZUNG FÜR ERFOLG

20. Reformen im Bereich Justiz und Inneres sind ein umfassendes und komplexes Unterfangen, unabhängig davon, ob es um Investitionen oder Institutionenaufbau geht. Aus den nationalen Haushalten, insbesondere der wirtschaftlich schwächeren Länder des westlichen Balkans, werden aber nicht genügend Mittel für die Finanzierung der Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres bereitgestellt¹⁹.
21. Obwohl die Kommission der wichtigste Geber in den westlichen Balkanländern ist, reichen die EU-Mittel nicht aus, um den gesamten Investitionsbedarf abzudecken. Daher hat die Kommission in der Regel Pilotprojekte finanziert, die den Begünstigten die Vorteile einer verbesserten Infrastruktur verdeutlichten. Ein Beispiel für diese Art der Unterstützung ist der aus EU-Mitteln finanzierte hochmoderne Bau des Gerichts in Vlora, der zu mehr Transparenz im Gerichtswesen beigetragen hat (**Kasten 6**).
22. Der Anteil der nationalen Finanzierung war in den betroffenen Ländern sehr unterschiedlich. Bei der Prüfung zeigte sich, dass in einem Fall faktisch keine Geberabhängigkeit mehr bestand. In Serbien machten die Kosten der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte zur Renovierung von Gerichtsgebäuden etwa 5 % der im Zeitraum 2003-2007 insgesamt für den Bereich Justiz und Inneres in Serbien bereitgestellten Mittel aus (**Kasten 7**).

¹⁹ In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wird die Akademie für die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten im Rahmen eines spezifischen Gesetzes teilweise aus dem Staatshaushalt finanziert. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Ausbildung sichergestellt. Allerdings stammten im Jahr 2008 63 % der für diese Akademie insgesamt bereitgestellten Mittel von internationalen Gebern. Um die operative Unabhängigkeit dieser Einrichtung sicherzustellen, ist eine ausgewogenere Finanzierung erforderlich.

KASTEN 6

BEISPIEL FÜR EINE INVESTITION ZUR STÄRKUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Errichtung des Gebäudes für das Berufungsgericht in Vlora, Albanien

Die Kommission investierte 770 000 Euro in den Bau des Gebäudes für das Berufungsgericht in Vlora, Albanien. Das mit dem Projekt kurzfristig erzielte Ergebnis war positiv. Im ersten Jahr der Inbetriebnahme des neuen Gebäudes (2007) war die durchschnittliche Anzahl der behandelten Fälle mehr als doppelt so hoch wie in den alten Räumlichkeiten. Außerdem verfügte das Berufungsgericht erstmals über richtige Gerichtssäle. Dadurch verbesserten sich die Transparenz der Verhandlungen und die „Realität des Gerichtswesens“ im Allgemeinen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lieferte das nationale E-Werk jedoch keinen Strom, und das Budget zum Ankauf des für die Generatoren benötigten Schweröls war bereits vier Monate vor Jahresende aufgebraucht, sodass die Computer nicht benutzt werden konnten. Aus diesem Grund konnten weniger Fälle verhandelt werden, wodurch sich die Wirksamkeit der Investition insgesamt verringerte.

FOTO 4

Das von der Europäischen Union finanzierte neue und besser gesicherte Gebäude des Berufungsgerichts in Vlora, Albanien. Die Arbeiten wurden 2006 abgeschlossen.



Quelle: Kommissionsdelegation in Tirana.

KASTEN 7

BEISPIEL FÜR AUSREICHENDE FINANZMITTEL AUS DEM NATIONALEN HAUSHALT

Renovierung des größten Gerichtsgebäudes in Serbien

Nach der Ermordung des serbischen Premierministers Zoran Djindjic im März 2003 verhafteten die Behörden zahlreiche Verdächtige. Die serbischen Behörden verfügten jedoch nicht über geeignete Räumlichkeiten, um bedeutende Prozesse in einem sicheren und würdigen Rahmen durchführen zu können. So wurden aus dem EU-Haushalt Mittel für Renovierungsarbeiten zur Verfügung gestellt, z. B. für einen modernen Gerichtssaal im Kreisgericht in Belgrad. Seit der Erstbenutzung des Gerichtssaals im Juni 2006 fanden dort im Jahr 2006 35 Prozesse und im Jahr 2007 40 Prozesse statt, bei denen es zumeist um groß angelegte, organisierte Verbrechen oder um Kriegsverbrechen ging. Seither hat die serbische Regierung beträchtliche Summen für die Renovierung von Gerichten im ganzen Land zur Verfügung gestellt.

- 23.** Sind die EU-Prioritäten und die nationalen Prioritäten nicht aufeinander abgestimmt, bleibt die Unterstützung unwirksam. So hat die Kommission die westlichen Balkanländer im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zur Anwendung von Rückübernahmebestimmungen verpflichtet²⁰. Diese Bestimmungen wurden aber nicht erfolgreich angewendet, weil die Empfängerländer in den nationalen Haushalten keine ausreichenden Mittel dafür vorgesehen haben. So konnte Albanien die im betreffenden Abkommen vorgesehenen Verpflichtungen nur teilweise einhalten, weil die zur Staatspolizei gehörende Direktion für Grenz- und Migrationsangelegenheiten nicht über genügend Personal verfügte. Obwohl die Kommission die nationale Migrations- und Rückübernahmestrategie Albaniens finanzierte und in der Sitzung des hochrangigen Ausschusses nachdrücklich auf die Bedingungen des Abkommens hinwies, wurden nur wenige Fortschritte erzielt.

²⁰ Im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wurde von den westlichen Balkanländern und der Europäischen Union ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. Gemäß diesem Abkommen akzeptieren die westlichen Balkanländer und die EU-Mitgliedstaaten die Rückführung von Bürgern, die illegal in das Gebiet eines der anderen Staaten eingewandert sind oder sich dort illegal aufgehalten haben, sowie illegale Einwanderer, die Bürger eines Drittlands oder staatenlos sind und über das Gebiet des Landes in eines der anderen Länder gelangt sind. Im Wesentlichen verpflichtet das Abkommen die westlichen Balkanländer dazu, die Verantwortung für die Sicherheit der EU gemeinsam mit der EU wahrzunehmen.

WIRKUNG UND NACHHALTIGKEIT DER INVESTITIONSPROJEKTE UNGEWISS

- 24.** Bei sechs der 16 geprüften Investitionsprojekte traten Probleme auf, welche die Nachhaltigkeit infrage stellten. Obwohl es in den besuchten Ländern einige Maßnahmen zur Instandhaltung der geschaffenen Infrastrukturen bzw. gelieferten Ausrüstung gab, reichte dies nicht aus, um die Nachhaltigkeit der Investitionen zu gewährleisten. Zum Zeitpunkt der Prüfung mussten die Begünstigten vor Erhalt der EU-Mittel keinen eigenen Instandhaltungsplan und -haushalt vorlegen.

KASTEN 8

BEISPIEL FÜR EIN INFRASTRUKTURPROJEKT OHNE AUSREICHENDE WIRKUNG

Die Kommission investierte über 3 Millionen Euro, um die Grenzübergangsstelle Kamensko in Bosnien und Herzegowina zu einer Grenzübergangsstelle „ersten Grades“ auszubauen, d. h. einer Grenzübergangsstelle, über die alle Arten von Waren in das Land gelangen bzw. es verlassen können. Nach Abschluss des EU-Projekts revidierte die Regierung jedoch ihre Entscheidung und stufte die Grenzübergangsstelle Kamensko zurück, was bedeutet, dass bestimmte Arten von Waren (wie z. B. Benzin) nicht mehr an dieser Grenze deklariert werden können. Dadurch hat der Grenzverkehr nachgelassen, obwohl die betreffende Straße die beste Verbindung vom kroatischen Split in den mittleren Westen und Norden von Bosnien und Herzegowina ist. Die Kommission war nicht über diese Veränderung informiert.

25. Die Delegationen waren nicht immer über die Situation an Ort und Stelle informiert, weil die Verwendung der Infrastruktur und der Ausrüstung nicht überwacht wird. Daher konnte die Kommission die Wirkung und Nachhaltigkeit der Investitionsprojekte nicht gewährleisten (**Kasten 8**).

²¹ Das Geländefahrzeug der Delegation selbst wird nicht in Tirana gewartet, sondern in einem Nachbarland.

26. Obwohl gemäß den Beschaffungsregeln auch nach dem Verkauf zu erbringende Dienstleistungen in das Beschaffungsverfahren einbezogen werden können, wird diese Bestimmung nicht häufig genug angewandt. So stattete die Delegation in Albanien die Grenzpolizei mit Geländefahrzeugen aus, obwohl sie wusste, dass sich die Instandhaltung der Ausrüstung problematisch gestalten würde²¹. Die für die Instandhaltung zuständigen Stellen auf der Ebene der Begünstigten wurden auch nicht systematisch aufgefordert, als stimmberechtigte Mitglieder in den Angebotsbewertungsausschüssen mitzuwirken; zudem wurden sie nicht ausreichend in die frühen Etappen des Ausschreibungsverfahrens einbezogen.

INVESTITIONEN NICHT AUF DIE BENÖTIGTEN INSTITUTIONELLEN KAPAZITÄTEN ABGESTIMMT

27. Die EU-Hilfen für Ausrüstung und Infrastruktur führten in vielen Fällen zu einer Verbesserung der Situation vor Ort. Allerdings reichen die Investitionen alleine nicht aus, um die für die jeweilige Einrichtung gesteckten übergeordneten Ziele zu erreichen. So genügt es z. B. nicht, eine moderne Grenzübergangsstelle zu bauen, auch die Arbeitsweise der Grenzpolizei muss sich entsprechend ändern.

28. Weitere Beispiele für nicht auf die erforderlichen institutionellen Kapazitäten abgestimmte Investitionen waren die geprüften IT-Projekte. Obwohl die gelieferte Ausrüstung für die Arbeit der Polizei oder der Gerichte relevant war und dem aktuellen bzw. künftigen Bedarf entsprach, konnte die potenzielle Wirksamkeit der Projekte aus folgenden Gründen noch nicht voll ausgeschöpft werden:

- a) Nur wenige Grenzpolizeistationen und Gerichtsgebäude waren mit den betreffenden Netzen verbunden. In Montenegro etwa waren es nur drei von 26 Grenzübergangsstellen.

- b) Die Projekte im Zusammenhang mit den Informationssystemen der öffentlichen Behörden müssen sich – damit sie nachhaltig sind – auf einen soliden rechtlichen Rahmen und angemessene Sicherheitsstrategien stützen, da es um den Austausch vertraulicher Daten geht. Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es in keinem der betroffenen Länder ein ganz dem gemeinschaftlichen Besitzstand entsprechendes Datenschutzgesetz. In Bosnien und Herzegowina war 2006 ein Datenschutzgesetz in Kraft getreten, das jedoch aktualisiert werden muss, damit es den Gemeinschaftsanforderungen entspricht.
- c) Bei keinem der drei geprüften Projekte im Bereich IT-Software gab es schriftliche Anweisungen für Zugangskontrollen. Diese stellen ein zentrales Verfahren dar, um den Zugang zu den in einem Computersystem gespeicherten Daten zu kontrollieren und einzugrenzen, und müssen so konzipiert sein, dass sie vor unbefugtem Zugang zu Daten bzw. deren Verwendung schützen.

ERHEBLICHER BEDARF IM BEREICH INSTITUTIONENAUFBAU, ABER NUR BEGRENZTE VERÄNDERUNGEN AUFGRUND DER EU-FÖRDERUNG

- 29.** In diesem Abschnitt geht es zunächst um die Gründe für die begrenzten Erfolge der Projekte zum Institutionenaufbau und die unzureichende Messung der Erfolge. In den betreffenden Unterabschnitten werden die für die Gewährleistung der Nachhaltigkeit maßgeblichen Faktoren behandelt, nämlich stabile Personalsituation an zentralen Stellen, nicht korruptes Umfeld, spezifische Faktoren im Zusammenhang mit Schulungsprojekten sowie Eigenverantwortung auf der Ebene der Begünstigten.

ÄNDERUNGSMANAGEMENT UND INSTITUTIONENAUFBAU BEGRENZT UND UNZULÄNGLICH GEMESSEN

- 30.** Ein Projekt im Bereich Justiz und Inneres kann als potenziell wirksam eingestuft werden, wenn es den festgestellten Bedarf deckt bzw. ermittelte Schwachstellen betrifft, den erwarteten Nutzen erbringt, der Begünstigte sich zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit verpflichtet und es in eine koordinierte Strategie zum Institutionenaufbau eingebettet ist.
- 31.** Die mit den Kommissionsprojekten erreichten Ergebnisse bewirkten eine Verbesserung der Situation der Begünstigten. Am deutlichsten war dies bei den Liefer- und Bauaufträgen, während die Nachhaltigkeit der Projekte zum Institutionenaufbau die größte Herausforderung darstellte.

32. Im Zusammenhang mit den Fällen, in denen die Projekte zum Institutionenaufbau ihre Ziele nicht erreichten, ermittelte der Hof drei Hauptgründe für dieses Scheitern:

- a) Die Region war durch Instabilität auf administrativer Ebene gekennzeichnet, z. B. wegen erheblicher Personalfluktuationen nach Wahlen.
- b) Die Schulungen erbrachten weniger Ergebnisse als erwartet.
- c) Die Länder übernahmen zu wenig Eigenverantwortung für die Reformen.

²² Der erste Schritt innerhalb des Prozesses der dezentralisierten Durchführung ist die Zulassung der begünstigten Behörden auf der Grundlage einer Kapazitätsanalyse. Der zweite Schritt ist die Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten von der Kommission auf das Empfängerland.

33. Bei der Prüfung fanden sich aber auch Anhaltspunkte für den umgekehrten Fall: Wenn der öffentliche Dienst stabil ist, die Schulungen zielgerichtet sind und die Leitungsebenen aufseiten der Begünstigten die Veränderungen unterstützen, dann werden Fortschritte erzielt. So hat sich die Regierung in Albanien dem Abschluss der Minenräumaktionen verschrieben; das Verfassungsgericht in Bosnien und Herzegowina hat den Rückstand bei den Menschenrechtsfällen aufgearbeitet, und das Gericht in Sremska Mitrovica (Serbien) hat sich durch Benutzung einer Software für die Verwaltung von Fällen zu einem Vorbild für andere Gerichte entwickelt.

34. Die Kommission hat in diesem Bereich nur wenige spezifische Indikatoren für das tätigkeitsbezogene Management eingeführt. In zahlreichen Tätigkeitsübersichten verweist die Kommission darauf, dass die westlichen Balkanländer in den Bereichen Recht, Freiheit und Sicherheit Fortschritte erreicht haben, da Richter und Staatsanwälte geschult wurden und Polizei und Staatsanwaltschaft besser zusammenarbeiten. Allerdings ist unklar, wie die Kommission die Wirkung dieser Maßnahmen misst.

35. Ursprünglich hat die Kommission den Erfolg ihrer Hilfe ausschließlich anhand der Vergabe- und Auszahlungsraten gemessen. Im Jahr 2002 begann sie damit, die nachhaltige Kapazitätsentwicklung der Einrichtungen als Ziel anzustreben, was schwieriger zu messen ist. Die westlichen Balkanländer bereiten sich darauf vor, ein dezentrales Durchführungssystem für die Hilfe einzuführen, was eine positive Entwicklung ist, da die Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten ein Zeichen dafür ist, dass ein ausreichender Grad an Verwaltungskapazität erreicht wurde. Allerdings hat die Kommission die Messung der Kapazitätsentwicklung noch nicht vollständig in den Prozess zur Zulassung der begünstigten Behörden einbezogen²².

NACHHALTIGKEIT DES INSTITUTIONENAUFBAUS DURCH FLUKTUATION VON PERSONAL AN ZENTRALEN STELLEN UND KORRUPTION GEFÄHRDET

- 36.** Nur bei zwei der 15 Projekte zum Institutionenaufbau war die Nachhaltigkeit zufriedenstellend. Den geprüften Projekten zum Institutionenaufbau gemein war die destabilisierende Wirkung von Personalwechseln auf der Ebene der begünstigten Stellen. Die positiven Ergebnisse der im Rahmen der Projekte zum Institutionenaufbau durchgeführten Schulungsmaßnahmen wurden fast immer durch den Wechsel von Personal an zentralen Stellen geschmälert (**Kasten 9**).
- 37.** Im Rahmen der Prüfung wurden auch einige positive Beispiele für Kapazitätssteigerungen ermittelt, die Verbesserungen auf operativer Ebene nach sich zogen (**Kasten 10**). In diesen Fällen konnten die strategischen Ziele, nämlich Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität sowie Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, trotz hoher Personalfluktuationsrate erreicht werden. Dies gelang nur mithilfe fortgesetzter EU-Unterstützung.

KASTEN 9

INSTABILE PERSONALSITUATION BEI DEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN IN ALBANIEN UND DER EHEMALIGEN JUGOSLAWISCHEN REPUBLIK MAZEDONIEN

In Albanien umfassten drei der acht geprüften Projekte im Bereich Justiz und Inneres Schulungsmaßnahmen: Zwar gab es einige positive Ergebnisse, doch wurden der Kapazitätsaufbau und die Beschlussfassung durch den Personalwechsel, beispielsweise im Bereich Migration, nach wie vor erschwert. Unmittelbar nach den Parlamentswahlen in Albanien im Jahr 2005 wurden in den regionalen Arbeitsämtern alle 20 mit Migrationsfragen befassten Bediensteten ausgetauscht.

Bei der Polizei in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien gab es 30 wichtige Managementposten, von denen 28 innerhalb weniger Monate nach den Wahlen von 2006 neu besetzt wurden, was einer Fluktuationsrate von 93 % entspricht.

38. Die Prüfung hat die unzulängliche Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Gesetze zuständigen Stellen deutlich gemacht, was Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Projekte hat. So stellten die Überwachungsgeräte und das Fingerabdrucksystem zwar ein relevantes Instrument für die bosnische Polizei dar und sollten eine höhere Aufdeckungsrate von Verbrechen ermöglichen, doch wurde das damit verbundene Potenzial wegen der unzulänglichen Zusammenarbeit der Polizeidienste nicht voll ausgeschöpft²³.
39. Die Integrität der im Bereich Justiz und Inneres tätigen Einrichtungen kann durch Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen erhöht werden. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Lage in den geprüften Ländern etwas gebessert hat, auch wenn die Fortschritte noch gefestigt werden müssen. Ein möglicher Gesamtindikator für die Messung der Wirksamkeit der EU-Finanzierungen ist der von Transparency International veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex. Die Angaben in **Anhang IV** zeigen, dass sich die Einstufung (Rang und erreichte Punktzahl) seit dem Jahr 2004 leicht verbessert hat.

²³ Dabei gilt es zu bedenken, dass es in Bosnien und Herzegowina 13 verschiedene Polizeikräfte gibt, zwei auf Entitäts-Ebene und zehn auf Kantonebene sowie die unabhängige Polizei des Distrikts Brcko.

KASTEN 10

BEISPIELE FÜR VERBESSERTE OPERATIVE KAPAZITÄTEN

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde die im November 2007 durchgeführte Operation „*Mountain Storm*“ von Spezialeinheiten der Polizei geplant, durchgeführt und abgeschlossen. Im Zuge dieser Operation wurde ein großes Waffenlager ausgehoben, in dem genügend Waffen für 650 Soldaten und sogar Luftabwehrwaffen versteckt waren. Zunächst ging man davon aus, dass es sich um ein Waffenlager einer „organisierten Bande von Kriminellen“ handelte; später wurde diese aber als „terroristische Gruppierung“ eingestuft. Bei der Operation gab es keine zivilen Opfer. Nach Angaben der vom Hof befragten internationalen Beobachter wäre eine Operation dieser Größenordnung einige Jahre zuvor unmöglich gewesen.

Im Juli 2008 wurden im „*Mountain Storm*“-Prozess 17 Personen zu insgesamt 192 Jahren Gefängnis verurteilt. In dem Urteil hieß es, Ziel der Gruppe sei es gewesen, die Bevölkerung zu verunsichern und die verfassungsmäßige Ordnung des Landes zu untergraben.

In Albanien unterstützt die EU die Polizei seit 1997 bei ihrer Aufgabe, den Behörden die Durchsetzung der Gesetze zu ermöglichen. Die Unterstützung für die Polizei soll mindestens bis 2011 weiterlaufen.

SCHULUNG – MEHR OUTPUT ALS ERGEBNISSE

- 40.** Ein Schlüsselement bei der Einführung von Reformen und Veränderungen ist die Durchführung von Schulungsmaßnahmen für Staatsbedienstete (**Kasten 11**). Dies stellte eine wichtige Priorität für die Kommission dar. So sahen alle drei regionalen Projekte²⁴, für die Mittel im Gesamtbetrag von 10 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wurden, Schulungsmaßnahmen vor. Der Output der Schulungsmaßnahmen (Seminare, Workshops und Konferenzen) war zufriedenstellend, doch war ihre Wirkung begrenzt (**Kasten 11**).
- 41.** Angesichts der jüngsten Geschichte der Region ist es natürlich bereits ein erstrebenswertes Ziel, Staatsbedienstete aus den verschiedenen westlichen Balkanländern in einem Schulungsraum zusammenzubringen, doch werden mit den Kommissionsprojekten ehrgeizigere Ziele verfolgt. Beispielsweise sollten auf der Grundlage allgemein anerkannter technischer EU-Standards und EU-Grundsätze regionale Strategien in den Bereichen Asyl, Migration und Visa-Angelegenheiten entwickelt werden.

²⁴ Wegen der früheren Konflikte stellte die regionale Zusammenarbeit im westlichen Balkanraum eine Herausforderung dar. Ziel des Regionalprogramms der Kommission war daher in erster Linie die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Ländern des westlichen Balkans. Die EU hat keinen Zweifel daran gelassen, dass die regionale Zusammenarbeit eine Voraussetzung für Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt ist. Rund 10 % der aus dem Programm CARDS gewährten Finanzmittel wurden für dieses Ziel bereitgestellt, und der Schwerpunkt des Regionalprogramms lag stets auf der Rechtsstaatlichkeit sowie auf dem Bereich Justiz und Inneres.

KASTEN 11

BEISPIEL JUSTIZAUSBILDUNGSZENTREN

Der Hof führte Prüfungen bei zwei Justizausbildungszentren durch. Diese Zentren verfolgten alle dasselbe übergeordnete Ziel, nämlich sich als vollwertige Schulungszentren im Einklang mit den bewährten Verfahren in Europa zu etablieren, die qualitativ hochwertige und gezielte Schulungsmaßnahmen für Richter, Staatsanwälte, Gerichtsbedienstete und Anwälte anbieten.

In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden beim Aufbau des entsprechenden Zentrums die Ratschläge des EU-Experten nicht beachtet. Das Ministerium hat keinen der internationalen Experten eingeladen, an der Ausarbeitung des Gesetzes über das Justizausbildungszentrum mitzuwirken. Dies wurde später von den Gebern heftig kritisiert, da es nicht dem EU-Standard entsprach. Zudem wurde der Lehrplan für die erste Schulung von 24 auf 15 Monate verkürzt, was das Risiko mit sich brachte, dass sich die Wirkung dieser Schulung verringert.

Das Ausbildungszentrum für Richter in Serbien hatte keine klare Ausrichtung und keine eindeutige Rechtsgrundlage. Außerdem war geplant, die Schulung für angehende Kursleiter mit modernen Lehrmethoden, d. h. in kleinen Gruppen und mit viel Interaktion, durchzuführen; tatsächlich erfolgte sie jedoch „ex cathedra“.

42. Da der Stand der Fortschritte in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist, lassen sich naturgemäß nur schwer gemeinsame Ziele für regionale Schulungsprojekte entwickeln. In Kroatien war die Situation im Allgemeinen besser als in den anderen Ländern. Die Kommission war zu Recht der Ansicht, dass aus der regionalen Dimension Vorteile gezogen werden sollten, indem das mit dem am weitesten entwickelten nationalen System verbundene Wissen für die anderen Empfängerländer nutzbar gemacht wird. Allerdings hat die Kommission nur selten gemessen, welche Auswirkungen die Schulungen auf die Politik und die Arbeitsmethoden hatten, obwohl dies ein guter Ansatz wäre, um die Anpassung an die EU-Standards in die Praxis umzusetzen.

²⁵ Die Kommission hat externe Kontrolleure mit der Beurteilung der Projektdurchführung beauftragt.

43. Die Kommission hat kein System geschaffen, um die mit dem Projekt über die regionale justizielle Zusammenarbeit erbrachte Leistung zu messen, auch nicht nach der Kritik der von ihr beauftragten Kontrolleure²⁵. Die Indikatoren erlaubten keine Messung der Wirkung, da sie eher formaler Art waren und sich auf Tätigkeiten, statt auf die Bewertung bezogen (z. B. Anzahl der veranstalteten Sitzungen oder Konferenzen). Die Ziele waren ebenfalls vage und unklar, z. B. Stärkung des regionalen Dialogs oder Erleichterung der operativen Zusammenarbeit. Die Zielerreichung konnte nicht gemessen werden, da es keine direkte Verknüpfung mit Tätigkeiten gab.

44. Auch auf nationaler Ebene konnten die mit den Schulungsprojekten der Kommission verfolgten Ziele nicht ganz erreicht werden, da sie von der obersten Führungsebene nicht mitgetragen wurden. In diesem Zusammenhang können zwei Spezialkurse im Rahmen des Projekts zugunsten der albanischen Polizei (Pameca II) erwähnt werden. Im Zuge dieser Kurse wurden 60 Bedienstete im mittleren oder höheren Polizeidienst in strategischer Führung geschult (*Strategic Command Courses*). Als sie die erworbenen Kenntnisse anschließend umsetzen wollten, stießen sie auf den Widerstand ihrer Vorgesetzten. Um zu verhindern, dass die Maßnahme womöglich wirkungslos blieb, musste ein Programm für die höheren Führungskräfte (*Senior Executive Programme*) aufgelegt werden, das sich an die 34 obersten Polizeibediensteten richtete. Auch wenn diese Korrekturmaßnahme der Kommission zu begrüßen ist, wäre es besser gewesen, sich die Unterstützung der obersten Führungskräfte zu sichern, bevor die Kurse für den mittleren Polizeidienst durchgeführt wurden.

45. Wirksame Methoden für die Entwicklung einer modernen und effizienten Verwaltung sind *Learning-by-doing* und Schulung an Ort und Stelle. Die Übergabe von Verwaltungszuständigkeiten ist möglich, solange es keine zu starke Personalfuktuation gibt (**Kasten 12**). Seitdem das Programm CARDS nicht mehr in erster Linie auf den Wiederaufbau, sondern mehr auf Reformen abzielt, werden verstärkt Partnerschaftsprojekte mit Mitgliedstaaten und Finanzhilfverträge mit internationalen Organisationen eingesetzt.

KASTEN 12

BEISPIELE FÜR PROJEKTE NACH DEM ANSATZ „LEARNING-BY-DOING“ IN BOSNIEN UND HERZEGOWINA

Fall 1: Vollständige Übergabe von Verantwortlichkeiten an den Begünstigten – Ausschuss für Menschenrechte

Im Jahr 2004 unterzeichnete die Kommission einen Finanzhilfvertrag mit dem Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina (BiHCC) zur Schaffung des Ausschusses für Menschenrechte (HRC), einer spezifischen Justizbehörde innerhalb des BiHCC, zwecks Aufarbeitung des Rückstands von fast 9 000 Verfahren wegen Menschenrechtsverletzungen²⁶. Im ersten Jahr hat der Ausschuss für Menschenrechte mehr als 3 000 Fälle aufgearbeitet. Er arbeitete zunächst mit internationalem Personal, seit 2005 gehören ihm jedoch ausschließlich nationale Bedienstete an. Während der Projektlaufzeit wendeten die nationalen Bediensteten täglich die Europäische Konvention für Menschenrechte und andere internationale Instrumente an. Das Projekt war erfolgreich, weil neun der zehn an zentralen Stellen tätigen Bediensteten beim Verfassungsgericht blieben. Im Juni 2007 war der gesamte Rückstand an Fällen aufgearbeitet worden. Nach Angaben des Begünstigten trug das Projekt wesentlich dazu bei, in Bosnien und Herzegowina ein stärkeres Bewusstsein für die im Bereich Menschenrechte geltenden Standards zu schaffen.

Fall 2: Nichtvollständige Übergabe von Verantwortlichkeiten auf den Begünstigten – Kriegsverbrecherkammer

Die Kriegsverbrecherkammer in Bosnien und Herzegowina ist das erste ständige spezialisierte Organ auf nationaler Ebene, dessen Aufgabe es ist, schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu ahnden. Es ist Teil der Abschlussstrategie des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien²⁷. Schätzungen zufolge gibt es in Bosnien und Herzegowina mehrere Tausend mutmaßliche Kriegsverbrecher. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die Übergabe von Verantwortlichkeiten von internationalen an nationale Experten verschoben worden. Die tatsächliche Zahl der laufenden Verfahren war höher als vorhergesehen, was positiv ist. Allerdings überstieg die Arbeitsbelastung des Strafgerichtshofs bei weitem seine Kapazitäten. Diese Situation wurde durch den häufigen Wechsel der internationalen Richter verschärft.

²⁶ In Bosnien und Herzegowina gibt es vier Hauptarten von Verfahren wegen Menschenrechtsverletzungen, die Folgendes betreffen: Gleichheit vor dem Gesetz, Eigentumsrechte, Recht auf Arbeit und Bildung sowie vermisste Personen, „Srebrenica-Fälle“.

²⁷ Verweis auf die Resolution 1503 des UN-Sicherheitsrats.

LOKALE EIGENVERANTWORTUNG ALS SCHLÜSSELFaktor FÜR DIE STÄRKUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

- 46.** Eines der gängigsten strategischen Ziele der geprüften Projekte war die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in den westlichen Balkanländern. Im westeuropäischen Verständnis lässt sich Rechtsstaatlichkeit als der Grundsatz zusammenfassen, wonach niemand über dem Gesetz steht. Die Verankerung dieser Rechtsstaatlichkeit in den westlichen Balkanländern ist eine grundlegende Voraussetzung für Stabilität und Sicherheit in Europa. Obwohl einige Fortschritte erreicht wurden, ist die Rechtsstaatlichkeit in den westlichen Balkanländern noch immer schwach ausgeprägt (**Kasten 13**).
- 47.** In zahlreichen Fortschrittsberichten beklagte die Kommission das langsame Tempo der Reformen. Der von der Kommission verfolgte projektbezogene Ansatz hat seine Grenzen und stellt kein „Allheilmittel“ dar. Der Erfolg der Kommissionsprojekte im Bereich Justiz und Inneres setzt eine veränderte Einstellung der nationalen Behörden und Kontinuität der Regierungsstrukturen voraus. Diese Faktoren entziehen sich dem direkten Einfluss der Kommission, und ihre negativen Auswirkungen, insbesondere auf den Institutionenaufbau, sollten nicht unterschätzt werden.

KASTEN 13

DAS KONZEPT DER RECHTSSTAATLICHKEIT IST IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN NOCH IMMER SCHWACH AUSGEPRÄGT

Die „Rechtsstaatlichkeit“ ist in der Region schwach ausgeprägt, und das Vertrauen in Regierung und Institutionen ist gering. Die Bürger misstrauen dem Rechtssystem und haben das Gefühl, dass es nur einigen Gruppen mit einem gewissen Status nutzt. Auf die Frage: „Glauben Sie, dass in ihrem Land manche Menschen über dem Gesetz stehen?“, antworteten in bestimmten Teilen der Region mit „Ja“²⁸:

in Montenegro: 69 %;

in Serbien: 81 %;

in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: 85 %.

Bemerkenswert ist, dass das Gefühl, die Gesellschaft sei unfair und es gebe keine Gleichheit vor dem Gesetz, am stärksten bei den am besten ausgebildeten und politisch am besten informierten Personen ausgeprägt ist.

²⁸ Siehe Studie von Alina Mungiu-Pippidi: *Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe*, 2005.

- 48.** Die Kommission hat jedoch aus frühen Erfahrungen gelernt. Ein Vergleich mit ihrem früheren Heranführungsprogramm Phare ergibt, dass wichtige strukturelle Reformen im Bereich Justiz und Inneres nun früher im Erweiterungsprozess angegangen werden.
- 49.** Bislang gingen die meisten Reformbemühungen nicht von der Region selbst aus, sondern von der Europäischen Kommission und anderen externen Akteuren²⁹. Die daraus resultierende unzureichende Eigenverantwortung wirkt sich nachteilig auf die langfristigen Ergebnisse der Projekte aus. Die erste ernsthafte innerhalb der Region entstandene Initiative wurde im Februar 2008 ins Leben gerufen und betrifft den Regionalen Kooperationsrat als Nachfolgeorganisation des Stabilitätspakts für Südosteuropa. Die Arbeit des Kooperationsrats konzentriert sich auf sechs vorrangige Bereiche, zu denen auch der Bereich Justiz und Inneres gehört. Fast zwei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Systems der Sicherheit und Stabilität in Südosteuropa ist diese neue Einrichtung mit Sitz in Sarajewo dabei, sich auf der Grundlage eines von der Region getragenen und geleiteten Rahmens zum ersten regionalen Forum dieser Art zu entwickeln, das zudem für die europäische Integration eintritt.

²⁹ Siehe Milica Delevic, „Regional cooperation in the western Balkans“, EU-ISS Chailot Paper Nr. 104, Juli 2007.

VERWALTUNGSANSÄTZE UND GEBERKOORDINIERUNG

- 50.** In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Prüfung zweier horizontaler, beide Projektarten betreffender Themen behandelt: Es werden die beiden Verwaltungsansätze der Kommission verglichen und die Geberkoordinierung analysiert.

KEINE WESENTLICHEN UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN VERWALTUNGSANSÄTZEN

- 51.** In den westlichen Balkanländern hat die Kommission zwei grundlegende Verwaltungsansätze angewendet (siehe **Anhang V**): Verwaltung durch die Europäische Agentur für Wiederaufbau (EAR) und Verwaltung durch die Kommissionsdelegationen. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Projektprüfungen untersuchte der Hof, ob es Hinweise dafür gab, dass sich ein Verwaltungsansatz als wirksamer erwiesen hat als der andere.

52. Von den 30 Projekten im Bereich Justiz und Inneres, die der Hof in den Empfängerländern geprüft hat, wurden 18 von den Delegationen verwaltet und zwölf von der EAR (siehe **Anhang I**). Auch wenn der globale Erfolg der geprüften Projekte als gemischt bezeichnet werden kann, konnten keine wesentlichen Unterschiede in Bezug auf die Erfolgsquote der von den Delegationen und der von der EAR verwalteten Projekte festgestellt werden. Die dezentrierten Delegationen haben den Vorteil, dass es eine enge Verknüpfung zwischen dem politischen Dialog und dem jährlichen Programmierungsprozess gibt. Auf der anderen Seite förderte die Zentrale der EAR den Dialog in der gesamten Region, indem sie zusätzliches Fachwissen einbrachte.

KEINE VERBESSERUNG DER VON DEN BEGÜNSTIGTEN GESTEUERTEN GEBERKOORDINIERUNG

53. Die Kommission hat sich verpflichtet, eine aktive Rolle bei der Förderung der Geberkoordinierung in den westlichen Balkanländern zu spielen. Die Geberkoordinierung ist einer der in der Pariser Erklärung von 2005 zur Wirksamkeit der Hilfe und im EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik verankerten Grundsätze. Diese Grundsätze werden von der Kommission unterstützt. Der Hof stellte fest, dass es für die Kommission schwierig war, die Geberkoordinierung vor Ort in die Praxis umzusetzen.
54. Der Bereich Justiz und Inneres ist ein Sektor, in dem es gemeinsame Interessen der Geber gibt. Im westlichen Balkanraum sind sowohl die Kommission als auch internationale Finanzinstitutionen sowie die Mitgliedstaaten und andere Geber als die EU aktiv (siehe **Anhang VI**). Der Grundsatz, wonach das Empfängerland die Geberkoordinierung leiten sollte, konnte nicht zur Anwendung kommen, da die operativen Kapazitäten der Empfängerländer noch nicht stark genug ausgebildet waren. Außerdem erhielten die Begünstigten nicht genügend Unterstützung bei der Stärkung ihrer Kapazität zur Leitung der Geberkoordinierung. Selbst wenn die Begünstigten eine klare Vorstellung hinsichtlich der Umsetzung der von ihnen bevorzugten Lösung hatten, waren sie mit unkoordinierten Aktivitäten der Geber konfrontiert (**Kasten 14**).

- 55.** Die mangelnde Geberkoordinierung betraf nicht nur die Investitionsprojekte. Im Falle des Institutionenaufbaus wurden die Begünstigten zuweilen durch unterschiedliche Empfehlungen der verschiedenen EU-Akteure verwirrt. So erhielt insbesondere die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien eine Fülle von Ratschlägen mit unterschiedlichem Inhalt. Im Zeitraum 2004-2005 waren fünf verschiedene EU-Stellen (Kommissionsdelegation, EAR, EU-Sonderbeauftragter, EUPOL-Proxima und EU-Monitoring Mission) beim Aufbau der Polizei aktiv. Daneben liefen gleichzeitig Tätigkeiten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, ein von den USA finanziertes Polizeiprojekt (*Criminal Investigative Training Assistance Programme*) sowie eine Reihe bilateraler Programme von EU-Mitgliedstaaten. Die mangelnde Koordinierung hatte insbesondere dann negative Auswirkungen, wenn sie mit widersprüchlichen Ratschlägen verbunden war.

KASTEN 14**BEISPIEL FÜR EINE UNKOORDINIERTER INVESTITIONSTÄTIGKEIT MEHRERER GEBER**

Ein Grundsatz der Harmonisierung betrifft die Abstimmung der Hilfen und die Aufhebung der Lieferbindungen für die Hilfen. Allerdings bewirkte die mangelnde Koordinierung der von mehreren Gebern durchgeführten Tätigkeit, bei der jeder Geber in seinem Land hergestellte Autos, Lastwagen und Lieferwagen zur Verfügung stellte, dass bei der Polizei in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien mehr als 40 verschiedene Fahrzeugtypen im Einsatz waren. Dies macht einen kosteneffektiven Einsatz des Fuhrparks unmöglich. Die Polizei möchte künftig nur noch zwölf verschiedene Fahrzeugtypen verwenden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

- 56.** Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft trug dazu bei, dass sich die EU zum größten und einflussreichsten Akteur in den westlichen Balkanländern entwickelte. Anders als bei früheren Heranführungsprogrammen räumte die Kommission dem Bereich Justiz und Inneres Priorität ein und versuchte, diese wichtigen strukturellen Reformen früher im Erweiterungsprozess in die Wege zu leiten. Die Verwaltung der Projekte im Bereich Justiz und Inneres durch die Kommission kann vor dem Hintergrund der schwierigen politischen und organisatorischen Gegebenheiten als weitgehend wirksam eingestuft werden. Dennoch hat die Prüfung des Hofes einige Schwachstellen bei der Verwaltung der Kommission deutlich gemacht, deren Behebung sogar noch eine höhere Erfolgsquote der Projekte, insbesondere in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Ergebnisse, erlaubt hätte.
- 57.** Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Bedarfsermittlungen zuweilen unzulänglich waren und es keine ausreichende Geberkoordinierung gab. Auch wenn die Ergebnisse nicht bei allen Investitionsprojekten zur vollen Zufriedenheit ausfielen und die Nachhaltigkeit ungewiss ist, stellte die von der Kommission finanzierte Förderung in Form von Investitionen einen relevanten und sinnvollen Beitrag zugunsten der nationalen Infrastruktur und der nationalen Institutionen dar. Andererseits stellte der Hof fest, dass mit den Projekten zum Institutionenaufbau nur teilweise zufriedenstellende Ergebnisse erzielt wurden, deren Nachhaltigkeit zudem unwahrscheinlich ist. Ursache dafür waren anhaltende politische Schwäche und unzureichendes Engagement (Eigenverantwortung) auf der Ebene der Begünstigten, da die meisten Reformbemühungen nicht von der Region selbst ausgehen, sondern von der Europäischen Kommission oder anderen externen Interessengruppen.

TABELLE 1

WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN ZU DEN INVESTITIONSPROJEKTEN UND DEN PROJEKTEN ZUM INSTITUTIONENAUFBAU

Prüfungsgegenstand	Bedarf		Projekt- Output	Ergebnisse	
	Relevanz	Ermittlung		Erreichung	Nachhaltigkeit
Investitionen	Z	TZ	Z	Z/TZ	Z/TZ
Institutionenaufbau	Z	Z	Z	TZ	NZ

Bewertung: Z = zufriedenstellend, TZ = teilweise zufriedenstellend und NZ = nicht zufriedenstellend;
Z/TZ bedeutet, die Bewertung liegt zwischen zufriedenstellend und teilweise zufriedenstellend.

- 58.** Auch wenn der Erfolg der geprüften Projekte insgesamt gemischt war, gab es hinsichtlich der Erfolgsquote keine wesentlichen Unterschiede zwischen den von den Delegationen und den von der Europäischen Agentur für Wiederaufbau verwalteten Projekten.

EMPFEHLUNG 1

Die Beweggründe der Kommission für das Tätigwerden im Bereich Justiz und Inneres in den westlichen Balkanländern sind klar, doch könnten noch bessere Projektergebnisse erzielt werden, wenn

- a) die Kommission bei der Konzeption der Projekte für den Bereich Justiz und Inneres den Projektzielen angemessenes Gewicht geben und sicherstellen würde, dass tätigkeitsbezogene Wirkungsindikatoren für die Projekte definiert werden;
- b) die Investitionsprojekte enger mit den Projekten zum Institutionenaufbau abgestimmt würden;
- c) alle in diesem Bereich tätigen Geber, einschließlich der Kommission als wichtigster Geber, sich untereinander besser abstimmen würden, z. B. indem ein Geber ein von einem anderen Geber konzipiertes Projekt finanziert oder kofinanziert;
- d) die Gebergemeinschaft das Beschaffungsverfahren für Ausrüstungsgegenstände überdenken würde. Wann immer möglich sollten von den Empfängerländern verwaltete gemeinsame Investitionspools in Erwägung gezogen werden, auch wenn weiterhin eine enge Überwachung des Beschaffungsprozesses durch die begünstigten Organisationen erforderlich sein wird.

EMPFEHLUNG 2

Die Nachhaltigkeit der Projekte ließe sich steigern, wenn

- a) die Begünstigten (z. B. in den Beschaffungsprozess) stärker einbezogen würden;
- b) die Projekte nicht ohne Instandhaltungsplan gestartet würden;
- c) die Kommission die Verteilung der aus EU-Mitteln finanzierten Ausrüstung und Infrastruktur enger überwachen und deren Verwendung bewerten sowie erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen ergreifen würde;
- d) die Kommission die Ergebnisse anhand von Wirkungsindikatoren messen würde;
- e) die Bereitstellung technischer Hilfe angemessen ergänzt würde durch aktive Ermutigung zu institutionellen Veränderungen.

EMPFEHLUNG 3

Der regionale Aspekt würde verstärkt, wenn die regionale Kooperation bei der Konzeption und Durchführung der Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der integrierten Grenzverwaltung stärker gefördert würde. So sollte z. B. gemeinsamen Grenzübergangsstellen, die aus dem regionalen Finanzrahmen finanziert werden, Priorität eingeräumt werden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 15. und 16. Juli 2009 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Präsident

GEPRÜFTE CARDS-PROJEKTE IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES UND BEWERTUNG IHRER WIRKSAMKEIT

	BESCHREIBUNG DES PROJEKTS	CARDS Jahres- programm	BETRAG IN EURO (Verträge)	
Investitionen				
Albanien	Büroausstattung für Polizeistationen	2001	419 093	
Albanien	Bau des Gefängnisses von Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albanien	Berufungsgerichte in Korça und Vlora	2003	1 636 375	
Albanien	Grenzkontrolle und Verwaltung grüner Grenzen	2003	2 127 106	
Bosnien und Herzegowina	Überwachung und Bau der Grenzübergangsstelle Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnien und Herzegowina	Bau der Grenzübergangsstelle Gorica	2002	2 971 834	
Bosnien und Herzegowina	Überwachung und Wiederaufbau von Gerichtsgebäuden in BiH	2002	2 310 367	
Bosnien und Herzegowina	Ausrüstung für Polizeikräfte	2003	1 576 604	
Bosnien und Herzegowina	Überwachung und Bau der Zentrale der Grenzpolizei von BiH	2003	2 589 621	
Bosnien und Herzegowina	Bereitstellung eines IT-Telekommunikationssystems	2003	2 597 772	
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Bereitstellung von Fahrzeugen für die Grenzpolizei	2003	2 799 813	
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Bau eines Aufnahmezentrums für Asylbewerber	2002	1 419 580	
Montenegro	Bau der Grenzübergangsstellen D. Brijeg und S. Polje	2001	3 685 662	
Montenegro	IT-Ausrüstung und Spezialausrüstung für die Grenzpolizei	2003	1 683 038	
Serbien	Bau und Überwachung der Grenzübergangsstelle Batrovici	2002-2003	5 134 209	
Serbien	Renovierung und Instandhaltung des wichtigsten Gerichtssaals in Belgrad	2003	1 196 963	
Serbien	Lieferungen für die Grenzpolizei	2003	2 782 209	
		Zwischen- summe	41 154 551	

	PROJEKTABSCHLUSS	VERWALTUNG DURCH	BEDARF		OUTPUT ABGESCHLOSSEN	ERGEBNISSE	
			RELEVANZ	ERMITTLUNG		ERREICHUNG	NACHHALTIGKEIT
			Zufriedenstellend (Z), teilweise zufriedenstellend (TZ), nicht zufriedenstellend (NZ)		Ja / Teilweise / Nein	Z, TZ, NZ k. A.	Zufriedenstellend / Nicht zufriedenstellend / k. A.
	September 2005	Delegation	NZ	NZ	Ja	NZ	Nicht zufriedenstellend
	März 2007	Delegation	Z	NZ	Teilweise	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Mai 2006	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Nicht zufriedenstellend
	Februar 2006	Delegation	Z	NZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Oktober 2005	Delegation	Z	Z	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Nie angelaufen	Delegation	Z	Z	Nein	k. A.	k. A.
	Dezember 2004	Delegation	Z	TZ	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Juli 2005	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Juli 2008	Delegation	TZ	TZ	Ja	TZ	Zufriedenstellend
	Dezember 2006	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Juni 2005	EAR	Z	TZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	November 2006	EAR	TZ	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Juli 2005	EAR	TZ	Z	Teilweise	TZ	Zufriedenstellend
	März 2005	EAR	Z	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	August 2006	EAR	Z	Z	Teilweise	TZ	Zufriedenstellend
	Mai 2005	EAR	TZ	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Mai 2005	EAR	Z	NZ	Ja	Z	Zufriedenstellend

	BESCHREIBUNG DES PROJEKTS	CARDS Jahres- programm	BETRAG IN EURO (Verträge)	
Institutionenaufbau				
Albanien	Nationale Migrationsstrategie	2001	1 000 000	
Albanien	Minenräumprogramm für Albanien	2002	2 000 000	
Albanien	Vorabüberprüfung von Asylbewerbern und Migranten	2003	2 000 000	
Albanien	Pameca II – Polizeimission	2004-2005	6 314 404	
Bosnien und Herzegowina	Unterstützung für das Büro des Staatsanwalts in BiH	2002	916 668	
Bosnien und Herzegowina	Unterstützung des Ausschusses für Menschenrechte	2003	645 705	
Bosnien und Herzegowina	Unterstützung für den hohen Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft	2004	3 120 986	
Bosnien und Herzegowina	Unterstützung für die Erfassung von Kriegsverbrechen in BiH	2004	3 500 000	
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Justizausbildungszentrum	2001	1 188 405	
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Unterstützung der nationalen Strategie zur Polizeireform	2001	1 457 533	
Serbien	Justizausbildungszentrum	2004	2 499 175	
Serbien	Kapazitätsaufbau im Justizministerium	2004	1 491 029	
Regional	Aufbau eines EU-kompatiblen Rahmens für Asyl, Migration und Visa-Angelegenheiten	2002	2 922 700	
Regional	Unterstützung von Strategien für integrierte Grenzverwaltung und für deren Koordinierung im westlichen Balkanraum	2002-2003	1 999 984	
Regional	Aufbau eines unabhängigen, zuverlässigen und funktionierenden Justizwesens und Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit	2003	5 499 579	
		Zwischen- summe	36 556 168	
Investitionen und Institutionenaufbau				
Serbien	IT-Unterstützung des Gerichtswesens bei der Verwaltung von Fällen	2004	3 232 093	
		INSGESAMT	80 942 812	

Prüfungskriterien für Relevanz: Die Projektziele standen mit den Prioritäten im Bereich Justiz und Inneres für das betreffende Land in Einklang.

Prüfungskriterien für Bedarfsermittlung: Die Projekte waren gerechtfertigt und alternative Ansätze wurden geprüft.

Prüfungskriterien für den Output: Mit den abgeschlossenen Tätigkeiten wurde der geplante Output erbracht.

Prüfungskriterien für die Erreichung der Ergebnisse: Die EU-Mittel wurden wirksam eingesetzt.

Prüfungskriterien für Nachhaltigkeit: Die finanzielle und operationelle Nachhaltigkeit der Projektergebnisse war gewährleistet.

k. A.: keine Angaben.

	PROJEKTABSCHLUSS	VERWALTUNG DURCH	BEDARF		OUTPUT ABGESCHLOSSEN	ERGEBNISSE	
			RELEVANZ	ERMITTLUNG		ERREICHUNG	NACHHALTIGKEIT
			Zufriedenstellend (Z), teilweise zufriedenstellend (TZ), nicht zufriedenstellend (NZ)		Ja / Teilweise / Nein	Z, TZ, NZ k. A.	Zufriedenstellend / Nicht zufriedenstellend / k. A.
	Januar 2005	Delegation	Z	Z	Ja	NZ	Nicht zufriedenstellend
	Mai 2006	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Februar 2006	Delegation	Z	Z	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Dezember 2007	Delegation	Z	TZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Mai 2005	Delegation	Z	TZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	März 2005	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Zufriedenstellend
	Januar 2006	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Nicht zufriedenstellend
	Januar 2008	Delegation	Z	Z	Ja	Z	Nicht zufriedenstellend
	Oktober 2005	EAR	Z	Z	Ja	Z	Nicht zufriedenstellend
	September 2005	EAR	Z	TZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Oktober 2007	EAR	Z	TZ	Teilweise	NZ	Nicht zufriedenstellend
	September 2007	EAR	Z	Z	Teilweise	TZ	Nicht zufriedenstellend
	Dezember 2005	GD ELARG HQ	Z	Z	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	März 2007	GD ELARG HQ	Z	Z	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	April 2007	GD ELARG HQ	Z	NZ	Ja	TZ	Nicht zufriedenstellend
	November 2005	EAR	Z	Z	Ja	TZ	Zufriedenstellend

PRÜFUNGMETHODE UND STICHPROBE

1. Die Prüfung umfasste eine Durchsicht der Strategie- und Planungsdokumente – wie z. B. der Länderstrategiepapiere, der mehrjährigen Richtprogramme und der Dokumente im Rahmen der Europäischen Partnerschaft – sowie von Monitoring- und Bewertungsberichten. Darüber hinaus wurde in folgenden westlichen Balkanländern eine Stichprobe von 30 Projekten, welche die Jahresprogramme für den Zeitraum 2001-2005 betrafen, geprüft: Albanien, Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien. Dabei handelte es sich um Projekte, die entweder von der Europäischen Agentur für Wiederaufbau (EAR) oder von den Delegationen der Europäischen Kommission verwaltet wurden¹. Zusätzlich dazu wurden drei von der Generaldirektion Erweiterung in Brüssel verwaltete, auf der Ebene der Region durchgeführte Projekte geprüft.
- ¹ Die EAR stellte ihre Arbeit Ende 2008 ein. Sie unterhielt Einsatzzentralen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in Montenegro und in Serbien. Die Kommissionsdelegationen führen Programme in Albanien und in Bosnien und Herzegowina durch. Die EAR verfügte auch über eine Einsatzzentrale im Kosovo, und es gibt eine Delegation in Kroatien; diese wurden jedoch nicht geprüft.
2. Insgesamt betraf die Prüfung Verträge im Betrag von rund 81 Millionen Euro, die 17 % der im Rahmen von CARDS für den Zeitraum 2001-2006 zugunsten des Bereichs Justiz und Inneres gebundenen Mittel abdeckten. Die Projektauswahl erfolgte auf der Grundlage folgender Kriterien: i) finanzielle Bedeutung, ii) Abdeckung aller Teilbereiche des Bereichs Justiz und Inneres und iii) Abdeckung aller Arten von Verträgen, d. h. Finanzhilfeverträge, Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge. Damit aussagekräftige Feststellungen zu Output, Ergebnissen und Nachhaltigkeit der Projekte getroffen werden konnten, wurden 29 der 30 nationalen Projekte an Ort und Stelle geprüft.

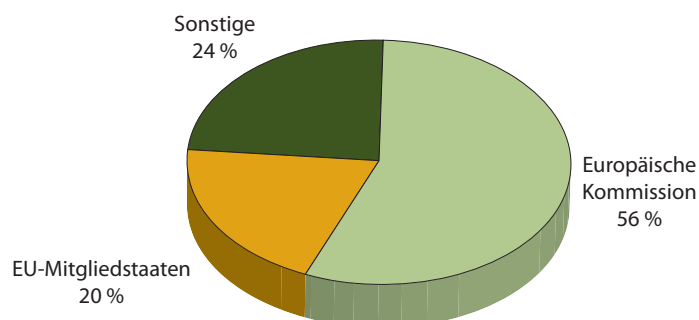
TABELLE 1: ANZAHL DER FÖRDERUNGSWÜRDIGEN PROJEKTE PRO LAND IM APRIL 2007

Land	Anzahl der Projekte	Betrag in Millionen Euro
Albanien	21	38
Bosnien und Herzegowina	30	48
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	12	15
Regionalprogramme	6	15
Serbien und Montenegro	14	21
Insgesamt	83	137
Geprüft	33	81
Abdeckung	40 %	59 %

- 3.** Geprüft wurden Projekte, die bereits weit vorangeschritten waren, aber noch nicht zu lange zurücklagen, d. h. nur solche Projekte, die spätestens 48 Monate und frühestens 18 Monate vor Beginn der Prüfung angelaufen waren. Die diesen Kriterien entsprechenden Projekte in den geprüften Ländern betrafen einen Auftragswert in Höhe von 137 Millionen Euro, und die Prüfung deckte 59 % dieses Betrags ab. Bis auf ein Projekt (Grenzübergangsstelle Gorica, Bosnien und Herzegowina), das nicht angelaufen war, handelte es sich um abgeschlossene Projekte. Das Belegmaterial reichte aus, um die wichtigsten Probleme in Bezug auf die Wirksamkeit ermitteln und analysieren zu können.

ANHANG III

IM ZEITRAUM 2006-2008 GEWÄHRTE FINANZHILFEN IM GESAMTBETRAG VON 4 240 MILLIONEN EURO NACH QUELLEN



Quelle: Gemeinsames Büro der Europäischen Kommission und der Weltbank für Südosteuropa.

ANHANG IV

GRAD DER WAHrgENOMMENEN KORRUPTION IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Rang	CPI-Punktzahl	Rang	CPI-Punktzahl	Rang	CPI-Punktzahl	Rang	CPI-Punktzahl	Rang	CPI-Punktzahl
Albanien	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosnien und Herzegowina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegro	85	3,4	84	3,3	k. A.		97	2,8	97	2,7
Serbien	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Der Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index, CPI*) wird für 180 Länder ermittelt, wobei das als am wenigsten korrupt wahrgenommene Land Rang 1 belegt und das als am meisten korrupt wahrgenommene Land Rang 180.

Die CPI-Punktzahl bemisst den Grad der wahrgenommenen Korruption auf einer Skala von 0 bis 10, wobei der Grad der wahrgenommenen Korruption desto höher ist, je niedriger die Punktzahl ist.

Quelle: *Transparency International* (<http://www.transparency.org>).

VERWALTUNGSSTRUKTUR DER KOMMISSION IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN

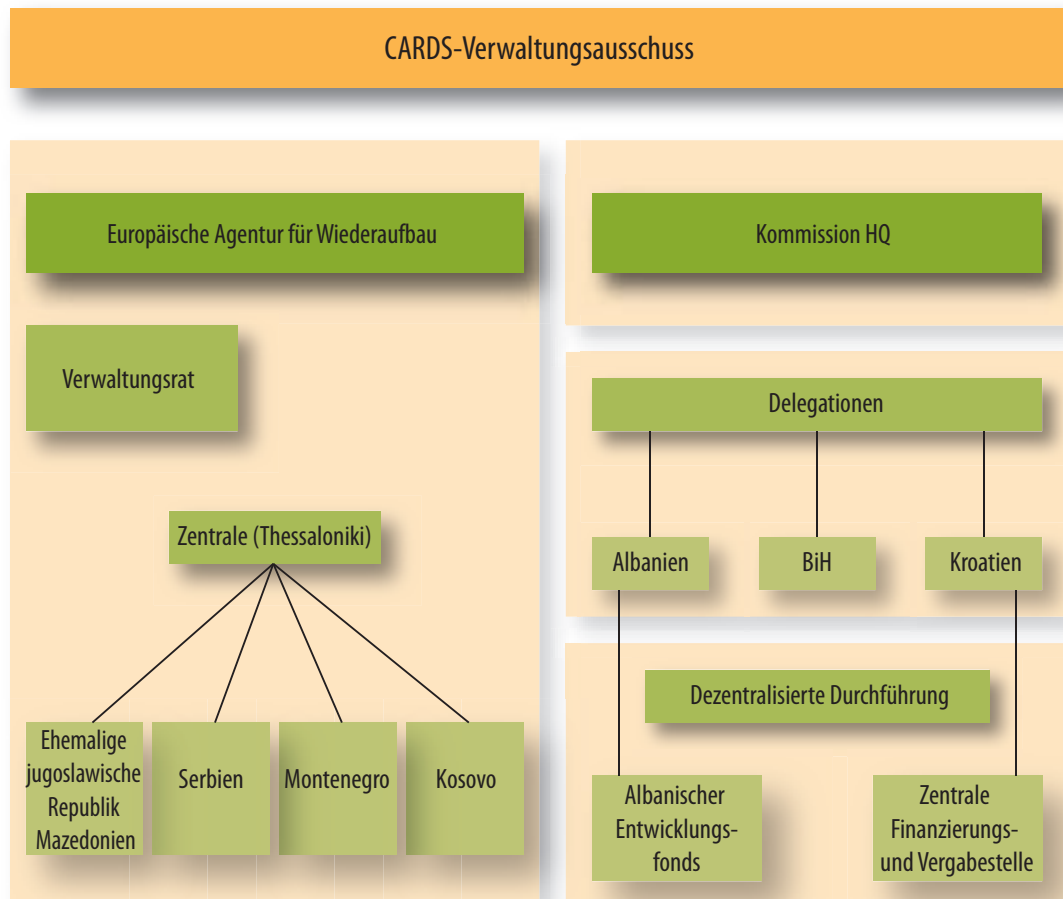
Das Programm CARDS wird in erster Linie über zwei von insgesamt vier verschiedenen Verwaltungsstrukturen durchgeführt (siehe **Schaubild 1**):

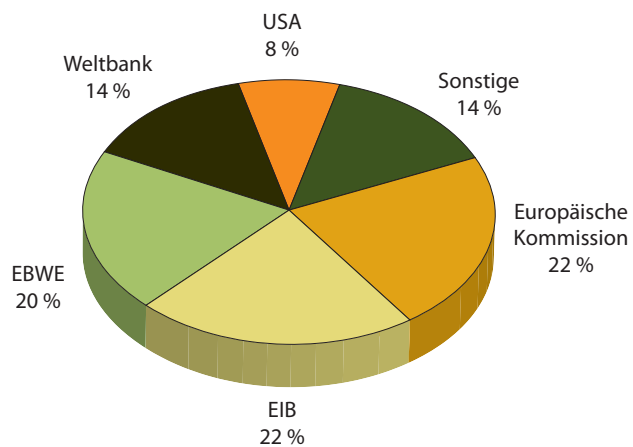
- a) Die Kommissionsdelegationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie in Kroatien verwalten die Projekte von der Findung und Planung bis zur Ausschreibung, Auftragsvergabe, Durchführung und Bewertung¹.
- b) Die Europäische Agentur für Wiederaufbau (*European Agency for Reconstruction, EAR*)², eine eigenständige Agentur der EU, verwaltet das Programm in Serbien und Montenegro, einschließlich Kosovo, sowie in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Die EAR wurde gegründet, um den dringenden Bedarf der Bevölkerung des Kosovo unmittelbar nach der Krise von 1999 rasch und effizient decken zu können.
- c) Die Generaldirektion Erweiterung (und früher das Amt für Zusammenarbeit EuropeAid) verwaltet die Regionalprogramme durch die zentralen Dienststellen in Brüssel.
- d) Durchführungsagenturen in den Empfängerländern verwalten dezentral die Programme zur Entwicklung der örtlichen Gemeinschaften in Albanien und einen Teil des Programms CARDS für 2002 in Kroatien.

¹ Der Dekonzentrationsprozess wurde in Bosnien und Herzegowina im Jahr 1998 mit dem Ziel eingeleitet, die Bereitstellung der Außenhilfe der Kommission zu beschleunigen und zu verbessern, aber zugleich stabile Finanzverfahren zu gewährleisten.

² Die EAR wurde im Februar 2000 geschaffen, während ihr Vorläufer, die Task Force für Kosovo, bereits im Jahr 1999 die Arbeit aufgenommen hatte. Im Jahr 2001 wurde das Mandat der Agentur auf Serbien und Montenegro ausgeweitet und im Jahr 2002 auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

SCHAUBILD 1: VERWALTUNGSSTRUKTUR DES PROGRAMMS CARDS



**IM ZEITRAUM 2006-2008 GEWÄHRTE FINANZHILFEN UND DARLEHEN
IM GESAMTBETRAG VON 10 488 MILLIONEN EURO NACH QUELLEN**

Quelle: Gemeinsames Büro der Europäischen Kommission und der Weltbank für Südosteuropa.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENFASSUNG

I.

Der Bereich Justiz und Inneres gehört in der Programmplanung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) weiterhin zu den vorrangigen Bereichen. Im Jahr 2007 wurden für Projekte in diesem Bereich insgesamt 58,6 Mio. Euro bereitgestellt, 2008 waren es 75,5 Mio. Euro.

III.

- a) Wie die früheren Programme Phare, Übergangsfazilität und CARDS belegen, hat es die Kommission stets als wichtige Aufgabe betrachtet, Länder bei der Erfüllung der Anforderungen zu unterstützen, die in den politischen Kriterien, zu denen auch der Bereich Justiz und Inneres zählt, festgelegt sind. Im Instrument für Heranführungshilfe gehört der Bereich Justiz und Inneres weiterhin zu den vorrangigen Bereichen.
- b) Die Nachhaltigkeit von Projekten hängt wesentlich vom Engagement der Empfängerländer sowie von den Ressourcen ab, die für ein Projekt nach dessen Abschluss bereitgestellt werden. Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit legt die Kommission Auflagen für die Projekte fest und verlangt, dass sich die Begünstigten an der Finanzierung der Projekte beteiligen.
- c) Der Bedarf wurde im Allgemeinen im Rahmen der Fortschrittsberichte ermittelt, die eine Bewertung der aktuellen Situation im Bereich Justiz und Inneres in den Kandidatenländern sowie potenziellen Kandidatenländern beinhalten.
- e) Die Kommission teilt die Auffassung, dass der Institutionenaufbau am wirkungsvollsten ist, wenn er durch den entschlossenen politischen Willen zur Durchführung von Reformen unterstützt wird.
- f) Die Europäische Agentur für Wiederaufbau ist dank der zügigen Durchführung von Maßnahmen, die in der Wiederaufbauphase von entscheidender Bedeutung war, ein wirksames Instrument in dem Bereich, für den sie geschaffen wurde.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

IV.

- b) In der Regel verbindet die Kommission Investitionen in Ausrüstung und Infrastruktur mit dem Aufbau von Institutionen und Kapazitäten. Die Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur wird mit der Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen und organisatorischen Reformen gekoppelt.
- c) Im Instrument für Heranführungshilfe hat die Kommission die Wirksamkeit der Hilfe stärker in den Vordergrund gerückt und sich verpflichtet, eine erfolgreiche Geberkoordinierung vor Ort sicherzustellen. Seit 2007 hat die Kommission deshalb mehrere Konferenzen zur Geberkoordinierung abgehalten und vor Ort konkrete Initiativen zur Koordinierung auf Sektorebene durchgeführt, wie beispielsweise die Vorbereitung gemeinsamer Projekte mit anderen Gebern.
- d) Da es der Kommission nach der Haushaltsordnung gestattet ist, Außenhilfemaßnahmen gemeinsam mit anderen Akteuren durchzuführen, wird diese Art von Maßnahmen im Bedarfsfall eingesetzt.

V.

- a) Die Begünstigten werden nun in das Beschaffungsverfahren von der Projektvorbereitung bis zur Angebotsbewertung (bei der grundsätzlich ein Vertreter des Begünstigten als stimmberechtigtes Mitglied anwesend ist) einbezogen. Im Allgemeinen werden zur Stärkung der Eigenverantwortung der Begünstigten regelmäßig regionale Koordinierungssitzungen mit der Kommission, den Kommissionsdelegationen und den Begünstigten durchgeführt, und die Begünstigten werden bereits frühzeitig zum Mehrjahresplanungsdokument und den vorgesehenen Projektbögen konsultiert.
- b) Um die Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung bei Projekten der IPA-Programme 2007 und 2008 zu verbessern, beinhalten die Projektbögen spezifische Auflagen zur Instandhaltung der Infrastruktur.
- c) Im März 2009 hat die Kommission ein regionales Finanzhilfeprojekt auf den Weg gebracht, um die Arbeit der Behörden und die Wirksamkeit der Finanzhilfe im Bereich Justiz und Inneres besser überwachen zu können.
- d) Durch die Finanzhilfe wird der politische Prozess der Stabilisierung und Assoziierung unterstützt. Im Rahmen der Fortschrittsberichte und der Europäischen Partnerschaften werden konkrete Empfehlungen im Hinblick auf die notwendigen institutionellen Veränderungen gegeben. Zudem unterstützen einige Projekte gezielt die Reformen im Bereich Justiz und Inneres. Zum Beispiel werden im Rahmen der IPA-Programmplanung 2009 Gespräche mit den Begünstigten geführt, damit die Programme unter dem Gesichtspunkt einer regionalen Perspektive der EU-Integration besser auf den Bedarf der Begünstigten im Bereich Justiz und Inneres zugeschnitten werden können und das Strategiepapier, die Länderberichte und die Beitrittspartnerschaften sowie die Europäischen Partnerschaften berücksichtigen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

2.

Der Bereich Justiz und Inneres gehört in der Programmplanung des Instruments für Heranführungshilfe, das das Programm CARDS abgelöst hat, weiterhin zu den vorrangigen Bereichen.

In den Leitlinien für die jährlichen Aktionsprogramme ist festgelegt, dass für die politischen Kriterien – hierunter fallen auch Projekte im Bereich Justiz und Inneres innerhalb der IPA-Komponente für technische Hilfe und Institutionenaufbau – Beträge in einer Größenordnung von 30 % bis 35 % der Gesamtmittel vorzusehen sind. Im Jahr 2007 wurden für Projekte in diesem Bereich insgesamt 58,6 Mio. Euro bereitgestellt, 2008 waren es 75,5 Mio. Euro.

3.

- a) Die Risikobewertung der Kommission bestätigt die Ergebnisse des Rechnungshofs. Die Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung bei Projekten des IPA 2007 und 2008 werden nun durch projektbezogene Auflagen und Maßnahmen verringert, wie beispielsweise die Kofinanzierung von Projekten.
- c) Die Kommission wendet die Grundsätze der wirtschaftlichen und effizienten Haushaltsführung an und bewertet den Umfang der Risiken, die mit den einzelnen Projekten verbunden sind. Verträge werden nicht unterzeichnet oder können aufgehoben werden, wenn keine hinreichende Sicherheit vorliegt, dass die Auflagen für die Durchführung des Projekts erfüllt werden.

BEMERKUNGEN

13.

Bei der Durchführung der jährlichen Projekte stand die Kommission vor der Aufgabe, die sich verändernden Gegebenheiten zu berücksichtigen, ohne dabei die weiter gefassten strategischen Ziele aus den Augen zu verlieren.

Kasten 1 — Beispiele für strategiekonforme und nicht strategiekonforme Investitionsprojekte

Fall 2: Nicht im Einklang mit dem Jahresprogramm stehendes Projekt

Der Bedarf an einem Kapazitätsaufbau im Bereich Asyl wurde auf politischer Ebene ermittelt. Im regelmäßigen Bericht der Kommission von 2002 wurde das Land zur „Erweiterung der Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen“ aufgefordert, und in der ersten, im Juni 2002 vor Ort vorgenommenen Bewertung des Bedarfs im Bereich Justiz und Inneres wurde die Schaffung geeigneter Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende empfohlen.

14.

Bei der Förderung von Projekten wird grundsätzlich der strategische Rahmen berücksichtigt.

Die Kommission hat die Ministerien für Justiz und Inneres wiederholt zur Verbesserung ihres Auswahlverfahrens aufgefordert.

Kasten 3 — Beispiele für nicht wirtschaftliche und nicht wirksame Verteilung und Verwendung von aus EU-Mitteln finanzierter Ausrüstung

Im Rahmen des Programms CARDS wurden die Grenzpolizeistationen mit Motorrädern ausgestattet, die bei der Kontrolle der grünen Grenze eingesetzt werden sollten. Das Innenministerium hatte zugesagt, die erforderliche Schutzbekleidung bereitzustellen. Zu diesem Zweck wurde eine Ausschreibung durchgeführt und Anfang 2009 ein Angebot ausgewählt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Zuständigkeit für die Beschaffung der Ausrüstung wurde zunächst dem Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik übertragen. Die Kommission und das UNHCR informierten die Regierung über die bestehenden Probleme. Ein Teil der Ausrüstung wurde im April 2008 an das Zentrum geliefert, der Rest im Spätsommer 2008.

Nach diesem Vorfall hat die Kommission ihre allgemeine Überwachung durch Vor-Ort-Besuche von Angehörigen der Kommissionsdelegation, die regelmäßige Berichterstattung über die Verwendung von Mitteln sowie durch die enge Zusammenarbeit mit der staatlichen albanischen Polizei erweitert.

Kasten 5 — Beispiel für ein nicht durchgeführtes Projekt im Zusammenhang mit einer Grenzübergangsstelle

Nachdem vom Ministerrat von Bosnien und Herzegowina und der Gemeinde Grude verbindlich zugesagt worden war, dass die Landenteignung bis Ende September 2004 abgeschlossen sein würde, unterzeichnete die Kommission im Oktober 2004 den Bauauftrag im Wert von 2,9 Mio. Euro für die Errichtung der Grenzübergangsstelle Gorica. Diese Vorgehensweise war vor dem Hintergrund der Rechtsunsicherheit, die wegen der Übertragung von Kompetenzen für Zoll- und Grenzangelegenheiten von den Gebietseinheiten an den Staat von Bosnien und Herzegowina bestand, keineswegs unüblich. Darüber hinaus war Gorica vom Bundesverkehrsministerium von Bosnien und Herzegowina als der Grenzübergang genannt worden, an dem die Hauptgrenzübergangsstelle errichtet werden sollte. In diesem speziellen Fall stieß die Kommission auf unerwarteten Widerstand von Seiten der lokalen Behörden, die sich wegen der Bewertung der betreffenden Flächen gegen die Landenteignung wehrten und vom Staat nicht zur Zustimmung veranlasst werden konnten.

Zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung bei Projekten der IPA-Programme 2007 und 2008 enthalten die Projektbögen Maßnahmen, die

zur Vermeidung von Problemen mit Baugenehmigungen und Grundstückseigentum beitragen sollen.

Die Behörde für indirekte Steuern (Indirect Taxation Administration – ITA) von Bosnien und Herzegowina plant die Errichtung einer Binnenzollstelle in Mostar (innerhalb des ITA-Regionalzentrums Mostar), die von der ITA betrieben werden soll. Auf diese Weise wäre die ITA in der Lage, die gesamten Einnahmen einzubehalten, die für die Nutzung des Zollterminals erhoben werden. Die Errichtung von Binnenzollstellen ist auch Bestandteil der Strategie von Bosnien und Herzegowina für die integrierte Grenzverwaltung (die überarbeitete Fassung wurde im Juli 2008 angenommen). Die ITA plant die Errichtung von vier Binnenzollstellen in Bosnien und Herzegowina in den vier ITA-Regionalzentren Mostar, Sarajewo, Banja Luka und Tuzla.

19.

Die Entscheidung für oder gegen eine gemeinsame Grenzübergangsstelle hängt von mehreren Faktoren ab, zu denen auch die Kosten gehören. Außerdem gibt es bereits einige Beispiele für gemeinsame Grenzübergangsstellen zwischen westlichen Balkanländern (oder zwischen diesen Ländern und ihren Nachbarn), die mit EU-Mitteln gefördert werden. Eine gemeinsame Grenzübergangsstelle kann die Zusammenarbeit zwischen den beiden betreffenden Ländern durchaus verbessern, es gibt jedoch auch andere Möglichkeiten der bilateralen Zusammenarbeit an der Grenze.

Die Kommission prüft derzeit, ob der Schengen-Besitzstand in Fällen, in denen ein Asylantrag von einem Asylsuchenden auf dem Hoheitsgebiet des Drittlandes (physisch jedoch an der gemeinsamen Grenzübergangsstelle) gestellt wird, auf gemeinsame Grenzübergangsstellen zwischen westlichen Balkanländern und ihren Nachbarn angewandt werden kann. Vor dem Hintergrund der EU-Perspektive der westlichen Balkanländer müssen solche EU-internen Überlegungen bei politischen Empfehlungen für diese Länder berücksichtigt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 6 — Beispiel für eine Investition zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit

Errichtung des Gebäudes für das Berufungsgericht in Vlora, Albanien

Verglichen mit dem Zeitpunkt der Prüfung hat sich die Energieversorgung im gesamten Land erheblich verbessert, sodass Stromabschaltungen im Stromnetz nur noch relativ selten vorkommen. Parallel dazu hat das Justizministerium ab Anfang 2009 für die gesamte Justizinfrastruktur die Mittel für den operativen Betrieb und die Instandhaltung aufgestockt.

In diesem Zusammenhang sollten auch die kontinuierlichen Fortschritte im Hinblick auf die Transparenz und die Standardisierung der Haushaltsführung und der Verwaltung in den Justizbehörden erwähnt werden.

23.

Albanien hat ein Rückübernahmeabkommen mit der Gemeinschaft geschlossen, das am 1. Mai 2006 in Kraft trat. Entsprechende Abkommen, die am 1. Januar 2008 wirksam wurden, wurden auch mit Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geschlossen. Jedes dieser Abkommen sieht vor, dass seine Umsetzung von einem Gemischten Rückübernahmeausschuss überwacht wird, dem sowohl Vertreter der Kommission als auch der nationalen Behörden angehören. Diese Gemischten Ausschüsse kommen zu regelmäßigen Sitzungen zusammen, an denen auch Vertreter der Mitgliedstaaten teilnehmen. Die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Abkommen ist eine der Voraussetzungen für die Aufhebung der Visumpflicht für die Einreise in die EU. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Bewertungen haben ergeben, dass die Abkommen ordnungsgemäß und zügig umgesetzt werden.

24.

In der Zwischenzeit hat sich die Situation verbessert: Um die Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung bei Projekten der IPA-Programme 2007 und 2008 zu gewährleisten, beinhalten die Projektbögen spezifische Auflagen zur Instandhaltung der Infrastruktur.

25.

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass eine bessere Überwachung der Infrastruktur und Ausrüstung positiven Einfluss auf die Wirkung und Nachhaltigkeit der Investitionsprojekte haben könnte.

Kasten 8 — Beispiel für ein Infrastrukturprojekt ohne ausreichende Wirkung

Derzeit wird die Tätigkeit der Grenzübergangsstelle durch die Anweisung des Direktors der ITA geregelt. Nach Aussage der Behörden von Bosnien und Herzegowina kann diese Anweisung jedoch nicht als rechtmäßige Grundlage für die offizielle Neueinstufung (Zurückstufung) der Grenzübergangsstelle angesehen werden, da eine solche Entscheidung nur dann rechtswirksam ist, wenn sie von den zuständigen Institutionen von Bosnien und Herzegowina getroffen und im Amtsblatt veröffentlicht wird, was im vorliegenden Fall nicht geschehen ist. Sie vertreten die Auffassung, dass diese schriftliche Anweisung des Direktors der ITA trotz der Tatsache, dass sie die Tätigkeit der Grenzübergangsstelle regelt, nicht als offizielle Entscheidung für eine Neueinstufung betrachtet werden kann.

26.

Die Begünstigten werden nun in das Beschaffungsverfahren von der Projektvorbereitung bis zur Angebotsbewertung (bei der grundsätzlich ein Vertreter des Begünstigten als stimmberechtigtes Mitglied anwesend ist) einbezogen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Nach dem Verkauf zu erbringende Dienstleistungen sind zum Zeitpunkt einer Ausschreibung nicht quantifizierbar und werden im Allgemeinen über die Laufzeit der Kommissionsprogramme hinaus gewährleistet. Bei EU-Lieferaufträgen ist die Erbringung von Dienstleistungen nach dem Verkauf generell vorgeschrieben, der Vertrag für diese Dienstleistungen ist jedoch vom Begünstigten abzuschließen und wird nicht von der EU finanziert.

Investitionen nicht auf die benötigten institutionellen Kapazitäten abgestimmt

27.

In der Regel verbindet die Kommission Investitionen in Ausrüstung und Infrastruktur mit dem Aufbau von Institutionen und Kapazitäten. Im Bereich der Grenzverwaltung wird die Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur mit der Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen für die Grenzpolizei und organisatorischen Reformen gekoppelt. Die übergeordneten Ziele für jedes Land basieren auf einer Strategie für die integrierte Grenzverwaltung.

28.

Das Projekt ist Teil einer längerfristigen Strategie. Durch die Bereitstellung von IT-Ausrüstung wurde eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsmethoden erreicht und die unmittelbare Übertragung von Daten zwischen den vernetzten Polizeistationen und der zentralen IT-Abteilung des Ministeriums ermöglicht, so dass die Daten von den zuständigen Polizeiabteilungen weiterverarbeitet werden können. Dies war das angestrebte unmittelbare Ziel des Projekts. Eine Erweiterung des Netzwerks in mehreren Phasen ist geplant.

- a) In Montenegro sind derzeit sieben Grenzübergangsstellen (über die 85 % des Verkehrs abgewickelt werden) mit der zentralen Datenbank und der Interpol-Datenbank vernetzt. Eine weitere Grenzübergangsstelle soll bis Juni 2009 ebenfalls mit dem Netzwerk ver-

bunden werden. Montenegro hat im laufenden Dialog über die Liberalisierung der Visumsvergabe erklärt, dass alle Grenzübergangsstellen bis Ende 2009 mit der Zentraldatenbank vernetzt sein werden und der Staat die Kosten für diese Maßnahme übernehmen wird.

- b) In den anderen westlichen Balkanländern wurden in der Zwischenzeit neue Datenschutzgesetze verabschiedet.¹ In einigen Ländern sind noch weitere legislative und administrative Maßnahmen erforderlich, um einen ausreichenden Datenschutz sicherzustellen.
- c) Von den nationalen Behörden sind schriftliche Anweisungen für Zugangskontrollen zu erstellen. Auch die Kommission unterstützt die Umsetzung von Zugangskontrollverfahren durch die Bereitstellung technischer Hilfe oder durch Partnerschaften.

34.

In den Reformstrategien für bestimmte Sektoren des Bereichs Justiz und Inneres wurden Leistungsindikatoren festgelegt. Informationsmaterial wurde erarbeitet, das als Orientierungshilfe für die Programmplanung und die Ergebnisse dient, die mit der Finanzhilfe erreicht werden sollen. In den gegenseitigen Prüfungen durch Experten aus den Mitgliedstaaten werden die Gesamtsituation bewertet und Empfehlungen zu den Ergebnissen ausgesprochen, die mit der weiteren Unterstützung erreicht werden sollten. Darüber hinaus wird im jährlichen Fortschrittsbericht geprüft, in welchem Umfang Werte der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (z. B. Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Grundrechte) in den einzelnen westlichen Balkanländern respektiert werden.

¹ Neue Datenschutzgesetze wurden 2007 (in Kroatien) und 2008 (in Albanien, Serbien, Montenegro und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien) verabschiedet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 9 — Instabile Personalsituation bei den öffentlichen Verwaltungen in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Der Personalmangel und der Austausch von Bediensteten nach den Parlamentswahlen geben Anlass zur Sorge. Es ist der Kommission ein wichtiges Anliegen, die nationalen und lokalen Behörden immer wieder darauf hinzuweisen, dass die langfristige Beschäftigung der Bediensteten von wesentlicher Bedeutung für eine effizientere öffentliche Verwaltung ist.

Seit der Prüfung hat es einige Verbesserungen im Bereich der Migration gegeben, die unter anderem darin bestanden, dass die Direktion für Migrationspolitik im albanischen Arbeitsministerium gestärkt und zusätzliche Bedienstete eingestellt wurden.

Das Ministerium hat im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften und insbesondere unter Berufung auf nicht zufriedenstellende Leistungen personelle Änderungen vorgenommen. Dies hatte eine kurzzeitige Verlangsamung des Reformprozesses zur Folge und wurde von der Kommission zur Sprache gebracht. Die Einarbeitung der neuen Bediensteten nahm einige Zeit in Anspruch, jedoch fallen die Leistungsindikatoren für alle Bediensteten in den betreffenden Positionen besser aus, als dies vor drei Jahren der Fall war.

Kasten 10 — Beispiele für verbesserte operative Kapazitäten

Die Gemeinschaftshilfe hat sicherlich dazu beigetragen, die infrastrukturellen und organisatorischen Kapazitäten sowie die erforderlichen Kompetenzen zur Planung und Durchführung einer so wichtigen Maßnahme zu schaffen, sie war jedoch weder direkt noch indirekt ein Faktor bei deren Durchführung.

38.

Obwohl die Kommission die verschiedenen Dienststellen zur Zusammenarbeit ermutigt, sind interne Spannungen und eine fragmentierte, unkoordinierte Politikgestaltung zwischen dem Staat und den Gebietseinheiten in Bosnien und Herzegowina die Haupthindernisse für die reibungslose Arbeit der Institutionen und die Schaffung von besser funktionierenden und effizienteren staatlichen Strukturen. Das Fehlen eines politischen Konsenses über die grundsätzliche Ausrichtung des Landes wirkt sich zwangsläufig auch auf die Ergebnisse der Finanzhilfe aus.

Kasten 11 — Beispiel Justizausbildungszentren

Zunächst hatte das Justizministerium keinen der internationalen Experten des Projekts eingeladen, an der Ausarbeitung des Gesetzes über die Akademie für die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten mitzuwirken. Auf den Druck der Gebergemeinschaft hin wurden die Experten schließlich konsultiert und einige ihrer Empfehlungen in die endgültige Fassung des Gesetzestexts aufgenommen. Dennoch weist das vorliegende Gesetz weiterhin Mängel auf, die beseitigt werden müssen. Das Justizministerium hat die Erarbeitung von Änderungsanträgen in die Liste der legislativen Aufgaben für das Jahr 2009 aufgenommen.

Die Akademie ist bereits voll funktionsfähig und kann Erstausbildungen und Weiterbildungen durchführen. Im Bereich der Erstausbildung hat die erste Generation der Studierenden im Februar 2009 ihre Ausbildung an der Akademie abgeschlossen, und derzeit wird bereits die zweite Generation ausgebildet. Im Weiterbildungsbereich hat die Akademie den Umfang ihrer Aktivitäten und die Kategorien der angebotenen Spezialausbildungen kontinuierlich erweitert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Entscheidung, eine bereits vereinbarte Strategie für die Schulung von Kursleitern zur Verbesserung der Lehrmethoden aufzugeben, wurde von den lokalen Behörden getroffen.

Während der Durchführung des Projekts war die Kommission mit einer Änderung der Prioritäten konfrontiert, die sich daraus ergab, dass die Posten des Justizministers, des Präsidenten des Obersten Gerichts und des Leiters des Justizausbildungszentrums neu besetzt wurden und die neuen Verantwortlichen andere Ansichten zur Rolle des Justizausbildungszentrums vertraten als ihre Vorgänger.

41.

Da die Projekte des Programms die ersten regionalen CARDS-Projekte im Bereich Justiz und Inneres waren, führten Experten aus den EU-Mitgliedstaaten vom Mai bis Juni 2002 in der Region Bewertungen vor Ort durch und ermittelten den gemeinsamen Bedarf auf mehreren wichtigen Gebieten, der mit den anschließend auf den Weg gebrachten Projekten erfüllt werden sollte.

43.

Für zukünftige Projekte sollen kurze Zusammenfassungen über die Fortschritte bei der Erreichung der spezifischen Ziele erstellt werden. Die Kommission möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass alle in der Projektbeschreibung angegebenen Ziele erreicht wurden.

44.

Die Kommission hat aus diesen Erfahrungen gelernt und für ihre Arbeit nun einen formalen Ansatz festgelegt, bei dem der Begünstigte im Unterstützungsprozess die entscheidende Rolle spielt und selbst in vollem Umfang für die angestrebten Ziele, Methoden und Ergebnisse verantwortlich ist.

Zu den vorrangigen Zielen des Instruments für Heranführungshilfe gehört es, die Eigenverantwortung der Begünstigten für die Projekte weiter zu stärken.

Kasten 12 — Beispiele für Projekte nach dem Ansatz „Learning-by-Doing“ in Bosnien und Herzegowina

Fall 2: Nichtvollständige Übergabe von Verantwortlichkeiten an den Begünstigten – Kriegsverbrecherkammer

Im Projekt Kriegsverbrechen war für die Übergabe von Verantwortlichkeiten an die Bediensteten ein Durchführungszeitraum von fünf Jahren vorgesehen, das heißt von 2005 bis einschließlich 2009. Seit der Prüfung steht insbesondere angesichts des noch vorhandenen Rückstands und der Mittelkürzung für den Strafgerichtshof um 15 % für das Jahr 2009 die Frage im Raum, ob die Mandate aller internationalen Richter und Staatsanwälte zum vorgesehenen Zeitpunkt beendet werden sollen. Aus politischen, technischen und finanziellen Gründen plädiert der Strafgerichtshof (und die Generalstaatsanwaltschaft) daher für eine Fortsetzung der Mandate über die ursprünglich für Dezember 2009 festgelegte Frist hinaus.

46.

Die Kommission betrachtet den Umfang, in dem Werte der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wie beispielsweise die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte, in wichtigen Drittländern (dazu zählen auch die Länder, in denen diese Prüfung durchgeführt wurde) eingehalten werden, als entscheidenden Wirkungsindikator für eines der wesentlichen Ziele im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

47.

Der Verlauf der Umsetzung mehrerer Projekte zum Institutionenaufbau zeigt, dass die Kommission wiederholt und kontinuierlich versucht hat, positiven Einfluss auszuüben, um die Nachhaltigkeit der Projekte zu fördern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

48.

Zur Stärkung der Eigenverantwortung der Begünstigten werden regelmäßig regionale Koordinierungssitzungen mit der Kommission, den Kommissionsdelegationen und den Begünstigten durchgeführt. Darüber hinaus werden die Begünstigten bereits frühzeitig zum Mehrjahresplanungsdokument und den vorgesehenen Projektbögen konsultiert.

Was die regionale Programmplanung des IPA 2009 für den Bereich Justiz und Inneres angeht, werden Gespräche mit den Begünstigten geführt, damit die Programme unter dem Gesichtspunkt einer regionalen Perspektive der EU-Integration besser auf den Bedarf der Begünstigten im Bereich Justiz und Inneres zugeschnitten werden können und das Strategiepapier, die Länderberichte und die Beitrittspartnerschaften sowie die Europäischen Partnerschaften berücksichtigen.

49.

Im ersten Halbjahr 2008 übernahm der Regionale Kooperationsrat als Nachfolgeorganisation des Stabilitätspakts die Rolle des Vermittlers für die regionale Geberzusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und führt Konferenzen zu diesem Zweck durch.

In diesem Zusammenhang werden auch von den einzelnen Initiativen, wie der regionalen Initiative für Migration, Asyl und Flüchtlinge (MARRI – Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative) oder der Regionalen Antikorruptionsinitiative (RAI – Regional Anti-Corruption Initiative) Veranstaltungen zur Geberzusammenarbeit organisiert.

52.

Die Europäische Agentur für Wiederaufbau hat ihre Aufgabe des Wiederaufbaus und der Stabilisierung nach der Krise erfolgreich wahrgenommen. Die Kommission betrachtet die Agentur dank der zügigen Durchführung von Maßnahmen, die in der Wiederaufbauphase von entscheidender Bedeutung war, als wirksames Instrument in dem Bereich, für den sie geschaffen wurde.

53.

Bereits im Programm CARDS gehörte die Geberkoordinierung zu den vorrangigen Aufgaben, und Ende 2005 wurde in Brüssel eine Sitzung durchgeführt, in der bewährte Verfahren in Albanien vorgestellt und verschiedene Aspekte der Koordinierung erörtert wurden.

Die Gewährleistung einer wirksamen Geberkoordinierung vor Ort hat sich zu einer wichtigen Priorität des Instruments für Heranführungshilfe entwickelt: Weitere Konferenzen über die Wirksamkeit der Hilfe in den westlichen Balkanländern und der Türkei wurden im Oktober 2008 in Brüssel und im April 2009 in Tirana abgehalten. Eine Nachfolgekonferenz ist für Oktober 2009 geplant.

54.

Die Kommission setzt sich beharrlich für eine Verbesserung der Geberkoordinierung ein. Anfang 2008 wurde ein internes Netzwerk neu eingerichtet, mit dem Ziel, die Koordinierung der politischen Maßnahmen und der Programmplanung im Bereich Justiz und Inneres zu verbessern. An den regelmäßigen Treffen dieses Netzwerks nehmen auch die Kommissionsdelegationen teil. In diesem Kontext wurden Themenpapiere mit Empfehlungen für politische Maßnahmen und Programme zur Reform des Justizwesens und zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität erarbeitet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 14 — Beispiel für eine unkoordinierte Investitionstätigkeit mehrerer Geber

Seit 2002 haben alle Geber Fahrzeuge für die lokalen Behörden zur Verfügung gestellt, die nach dem Abschluss ihrer Projekte den Behörden überlassen wurden. Das unkoordinierte Vorgehen, bei dem eine strategische Finanzplanung der lokalen Behörden fehlte und die internationalen Organisationen ohne weitere Abstimmung auf den Mangel an Fahrzeugen reagierten, hat in wenigen Jahren dazu geführt, dass ein Fuhrpark mit zahlreichen unterschiedlichen Fahrzeugtypen entstanden ist, der steigende Wartungskosten verursacht. Nachdem das Innenministerium dieses Problem erkannt hatte, wurde im vergangenen Jahr eine koordinierte Neugestaltung des Fuhrparks vorgenommen. Zu diesem Zweck wurden eine Ausschreibung durchgeführt und ca. 50 Fahrzeuge angeschafft. Die Tatsache, dass alle Fahrzeuge von einem einzigen führenden Fahrzeughersteller in der EU stammen, dürfte sich positiv auf die Wartungskosten auswirken.

55.

Das Problem widersprüchlicher Ratschläge, die sich auf spezifische Bereiche und einen bestimmten Zeitraum beschränken, besteht inzwischen nicht mehr, da die anderen Akteure abgezogen sind und die Kommission die bessere Abstimmung von Empfehlungen erfolgreich vorangetrieben hat.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

56.

Der Bereich Justiz und Inneres gehört in der Programmplanung für die Instrumente für Heranführungshilfe weiterhin zu den vorrangigen Bereichen, und mittlerweile wurden Maßnahmen eingeführt, die die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gewährleisten sollen.

57.

Zur Verbesserung der Geberkoordinierung unterhält die Kommission regelmäßige Kontakte zur Abstimmung der politischen und finanziellen Unterstützung mit dem Europarat, der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, der Internationalen Organisation für Migration, dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien sowie mit bilateralen Gebern. Es finden regelmäßige Sitzungen zwischen den Kommissionsdelegationen und den Botschaften der Mitgliedstaaten statt, deren Zweck es ist, ihre bilateralen Finanzhilfen mit denen der Gemeinschaft zu koordinieren. Im Mittelpunkt der Konferenzen, die im Herbst 2008 und im April 2009 von der Kommission mit den wichtigsten Gebern durchgeführt wurden, stand die Verbesserung der Methodik für die Geberkoordinierung. Die nächste Konferenz, auf der es vor allem um die praktischen Aspekte der Koordinierung vor Ort gehen wird, ist für Oktober 2009 geplant.

Im ersten Halbjahr 2008 übernahm der Regionale Kooperationsrat als Nachfolgeorganisation des Stabilitätspakts die Rolle des Vermittlers für die regionale Geberkoordinierung im Bereich Justiz und Inneres und führt Konferenzen zu diesem Zweck durch. Geberkoordinierungssitzungen werden auch von regionalen Initiativen organisiert.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlung 1

- a) Die Kommission legt nun Wirkungsindekatoren fest, die Teil des aktivitätsbezogenen Managements sind. Sie beinhalten den Umfang, in dem derzeit Werte der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wie beispielsweise die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte, in wichtigen Drittländern – hierzu zählen auch die Länder, in denen die Prüfung durchgeführt wurde – eingehalten werden.
- b) In der Regel verbindet die Kommission Investitionen in Ausrüstung und Infrastruktur mit dem Aufbau von Institutionen und Kapazitäten. Die Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur wird mit der Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen und organisatorischen Reformen gekoppelt.
- c) Derzeit werden die praktischen Aspekte der Geberkoordinierung untersucht, und die Kommission hat im Rahmen einer „Projektmesse“ im Frühjahr 2009 mehrere Initiativen, die speziell dieses Thema betreffen, auf den Weg gebracht.
- d) Da es der Kommission nach der Haushaltsordnung gestattet ist, Außenhilfemaßnahmen gemeinsam mit anderen Akteuren durchzuführen, wird diese Art von Maßnahmen im Bedarfsfall eingesetzt.

Empfehlung 2

- a) Die Begünstigten werden nun in das Beschaffungsverfahren von der Projektvorbereitung bis zur Angebotsbewertung (bei der grundsätzlich ein Vertreter des Begünstigten als stimmberechtigtes Mitglied anwesend ist) einbezogen. Im Allgemeinen werden zur Stärkung der Eigenverantwortung der Begünstigten regelmäßig regionale Koordinierungssitzungen mit der Kommission, den Kommissionsdelegationen und den Begünstigten durchgeführt, und die Begünstigten werden bereits frühzeitig zum Mehrjahresplanungsdokument und den vorgesehenen Projektbögen konsultiert.
- b) Um die Nachhaltigkeit und Eigenverantwortung bei Projekten der IPA-Programme 2007 und 2008 zu gewährleisten, beinhalten die Projektbögen spezifische Auflagen zur Instandhaltung der Infrastruktur.
- c) Die Kommission ist sich über die Problematik im Klaren und hat im März 2009 ein regionales Finanzhilfeprojekt auf den Weg gebracht, um die Arbeit der Behörden und die Wirksamkeit der Finanzhilfe im Bereich Justiz und Inneres besser überwachen zu können.
- d) Die Kommission legt nun Wirkungsindekatoren fest, die Teil des aktivitätsbezogenen Managements sind. Sie beinhalten den Umfang, in dem derzeit Werte der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, wie beispielsweise die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte, in wichtigen Drittländern – hierzu zählen auch die Länder, in denen die Prüfung durchgeführt wurde – eingehalten werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- e) Durch die Finanzhilfe wird der politische Prozess der Stabilisierung und Assoziierung unterstützt. Im Rahmen der Fortschrittsberichte und der Europäischen Partnerschaften werden konkrete Empfehlungen im Hinblick auf die notwendigen institutionellen Veränderungen gegeben. Zudem unterstützen einige Projekte gezielt die Reformen im Bereich Justiz und Inneres. Zum Beispiel werden im Rahmen der IPA-Programmplanung 2009 Gespräche mit den Begünstigten geführt, damit die Programme unter dem Gesichtspunkt einer regionalen Perspektive der EU-Integration besser auf den Bedarf der Begünstigten im Bereich Justiz und Inneres zugeschnitten werden können und das Strategiepapier, die Länderberichte und die Beitrittspartnerschaften sowie die Europäischen Partnerschaften berücksichtigen.

Empfehlung 3

Die Kommission teilt die Auffassung, dass eine gemeinsame Grenzübergangsstelle die Zusammenarbeit zwischen den beiden betreffenden Ländern durchaus verbessern kann, sie verweist jedoch darauf, dass es auch andere Möglichkeiten der bilateralen Zusammenarbeit an der Grenze gibt.

Praktische Aspekte, wie die Frage, ob der Schengen-Besitzstand im Falle von Asylantträgen auf gemeinsame Grenzübergangsstellen angewandt werden kann, sind bei politischen Empfehlungen für diese Länder zu berücksichtigen.

Europäischer Rechnungshof

Sonderbericht Nr. 12/2009
Wirksamkeit der Kommissionsprojekte im Bereich
Justiz und Inneres für den westlichen Balkan

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2009 — 57 S. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-451-7

doi:10.2865/79140

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- über die Buchhandlung mit Angabe des Titels, des Verlags und/oder der ISBN-Nummer;
- direkt über eine unserer Verkaufsstellen. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://bookshop.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Kommission. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://ec.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

IN DIESEM BERICHT ANALYSIERT DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF DIE WIRKSAMKEIT DER PROJEKTE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES IN DEN WESTLICHEN BALKANLÄNDERN. IM RAHMEN DES BERICHTS WERDEN SOWOHL INVESTITIONSPROJEKTE ALS AUCH PROJEKTE ZUM INSTITUTIONENAUFBAU IN DEN UNTER JUSTIZ UND INNERES FALLENDEN VIER TEILBEREICHEN ASYL UND MIGRATION, INTEGRIERTE GRENZVERWALTUNG, JUSTIZWESEN SOWIE POLIZEI UNTERSUCHT.

DIE VERWALTUNG DER PROJEKTE IM BEREICH JUSTIZ UND INNERES DURCH DIE KOMMISSION WAR IN ANBETRACHT DER SCHWIERIGEN POLITISCHEN UND ORGANISATORISCHEN GEGEBENHEITEN WEITGEHEND WIRKSAM. ALLERDINGS HAT DER HOF EINIGE SCHWACHSTELLEN, INSBESONDERE IN BEZUG AUF DIE EIGENVERANTWORTUNG UND DIE NACHHALTIGKEIT DER ERGEBNISSE, FESTGESTELLT. IM BERICHT WERDEN EMPFEHLUNGEN FORMULIERT, DIE ES DER KOMMISSION ERMÖGLICHEN SOLLEN, IHRE HILFE NOCH EFFIZIENTER UND WIRKSAMER ZU GESTALTEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9207-451-7

