

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III)“**

(COM(2018) 465 final — 2018/0247 (COD))

(2019/C 110/28)

Berichtersteller: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	Europäisches Parlament, 2.7.2018 Europäische Kommission, 12.7.2018 Rat der Europäischen Union, 18.7.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	23.11.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	12.12.2018
Plenartagung Nr.	539
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Entscheidungen)	181/1/1

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III) für den Zeitraum 2021-2027.

1.2. Der EWSA begrüßt außerdem, dass beim IPA III der Schwerpunkt auf Leistung liegen sollte, sodass die Zuteilung von Mitteln insgesamt stärker von den Reformzusagen und -fortschritten der Begünstigten abhängt. Der Einsatz von Leistungsindikatoren wird zur Gesamtbewertung von IPA III beitragen und steht im Einklang mit den Empfehlungen <sup>(1)</sup>, die der EWSA bezüglich IPA II ausgesprochen hatte.

1.3. Der EWSA ist davon überzeugt, dass die Einrichtung des Instruments für Heranführungshilfe im Einklang mit der neuen Strategie der Kommission für den westlichen Balkan mit dem Titel „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“, die am 6. Februar 2018 vorgelegt wurde, sowie deren sechs Leitinitiativen steht, die von der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Intensivierung der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Migration durch gemeinsame Ermittlungsgruppen, der Europäischen Grenz- und Küstenwache bis hin zur Ausdehnung der EU-Energieunion auf den westlichen Balkan, zur Senkung der Roamingkosten und zum Aufbau von Breitbandverbindungen in der Region reichen <sup>(2)</sup>. Sie steht ebenfalls im Einklang mit der Erweiterungspolitik der Europäischen Union im Hinblick auf einen möglichen künftigen Beitritt der Türkei.

1.4. Der EWSA bekräftigt erneut seine Haltung, dass gemäß Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union jeder europäische Staat, der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, achtet und sich für die Förderung dieser Werte einsetzt, die Mitgliedschaft in der Union beantragen kann.

1.5. Der EWSA begrüßt, dass sich der im Verordnungsentwurf über IPA III für den Zeitraum 2021-2027 vorgesehene finanzielle Bezugsrahmen gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission auf rund 14,5 Mrd. EUR belaufen wird.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Instrument für Heranführungshilfe/Europäisches Nachbarschaftsinstrument (Abl. C 11 vom 15.1.2013, S. 77).

<sup>(2)</sup> Die Grundprinzipien der EU-Strategie für den westlichen Balkan wurden von der Kommission am 6. Februar 2018 in ihrer Mitteilung „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“ (COM(2018) 65 final) dargelegt.

- 1.6. Er begrüßt darüber hinaus, dass 25 % der Mittel für Klimaziele aufgewendet werden sollen.
- 1.7. Der EWSA begrüßt weiterhin, dass im Rahmen von IPA III nicht von vornherein Partnerzuweisungen festgelegt werden sollen, wodurch mehr Flexibilität entsteht. Mit dem IPA-Programmplanungsrahmen soll dem sich wandelnden Bedarf der Partner Rechnung getragen und für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorhersehbarkeit und leistungsbezogener Finanzierung gesorgt werden.
- 1.8. Der EWSA fordert die Europäische Kommission, die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer auf, die Hinweise, die der EWSA nach der Halbzeitbewertung von IPA II<sup>(3)</sup> gegeben hat, sowie viele seiner vorangegangenen Empfehlungen<sup>(4)</sup> vollständig umzusetzen.
- 1.9. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der Heranführungshilfe für die Unterstützung der Wirtschaftsreformen und die Schaffung eines günstigen und vorhersehbaren wirtschaftlichen Umfelds, um das Unternehmertum, die Gründung von Unternehmen und das Wachstum von KMU voranzubringen und so die Wettbewerbsfähigkeit, das Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer und angemessener Arbeitsplätze zu fördern.
- 1.10. Der EWSA betont die Bedeutung von Wirtschaftsreformprogrammen und einer sinnvollen Einbeziehung der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Prozess der Entwicklung und Umsetzung dieser Programme. Der EWSA fordert, dass mehr Mittel, einschließlich organisatorischer Finanzhilfen, für den Kapazitätsaufbau der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitgestellt werden, damit sie sich wirksam an diesen Prozessen beteiligen können. Verbesserungen der Qualität und des Inhalts des sozialen Dialogs in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern sollten gefördert werden.
- 1.11. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die über IPA III bereitgestellte Finanzausstattung für die Integration der Volkswirtschaften des westlichen Balkans in die EU wichtig ist.
- 1.12. Der EWSA unterstützt den Standpunkt, dass Reformfortschritte der IPA-Begünstigten wesentlich sind, um die Absorptionsrate (bei IPA II zwischen 64,3 % und 88,9 %) und Nutzung der Mittel zu verbessern, und betont, dass zwischen den Begünstigten des westlichen Balkans eine Kultur der Zusammenarbeit gestärkt werden muss. Der Fall der Türkei ist deutlich komplexer und schwieriger. Die finanzielle Unterstützung eines Landes, in dem eine weitere Verschlechterung der Bürgerrechtslage nicht auszuschließen ist, erfordert ein behutsames Vorgehen und muss mit Auflagen verknüpft werden.
- 1.13. Der EWSA betont, dass die Heranführungshilfe genutzt werden muss, um die Kapazitäten der Verwaltung der Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer zu erhöhen und sie so auf die künftige Nutzung der Strukturfonds und auf die Teilnahme an der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU vorzubereiten.
- 1.14. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die EU strenge und wirksame Mechanismen schaffen sollte, um die Zuweisung von Heranführungshilfen an alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer zu überwachen. Insbesondere im Fall der Türkei sollten dauerhafte Rückstände in verschiedenen Bereichen stärker berücksichtigt werden.
- 1.15. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Durchführung von IPA III insbesondere in den ersten Jahren beschleunigt werden muss, um strukturelle Verzögerungen beim Abschluss von Verträgen und bei der Umsetzung zu vermeiden und bereits vorhandene Rückstände schrittweise abzubauen. Die Kommission sollte der indirekten Mittelverwaltung mit den Begünstigten besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass dieses Verwaltungsverfahren zwar die Eigenverantwortung der Begünstigten gestärkt hat, die schleppende Vertragsvergabe jedoch zu langen Verzögerungen bei der Durchführung geführt hat, vor allem in der Türkei.
- 1.16. Der EWSA betont, dass die Überwachung auf der Grundlage der im Vorschlag der Europäischen Kommission genannten Indikatoren erfolgen muss. Es werden einschlägige Leistungsindikatoren festgelegt und in den IPA-Programmplanungsrahmen aufgenommen, und den Empfängern von EU-Mitteln werden angemessene Berichtspflichten auferlegt. Die Erweiterungsberichte werden bei der Bewertung der Ergebnisse der IPA-III-Hilfen als Referenz herangezogen. Durch ein System der Leistungsberichterstattung soll sichergestellt werden, dass die Erfassung von Daten für die Überwachung der Umsetzung und der Ergebnisse effizient, wirksam und rechtzeitig erfolgt.
- 1.17. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Kommission ihre Maßnahmen regelmäßig überwachen und die Fortschritte bei der Zielerreichung überprüfen sollte. Bei den Evaluierungen werden die praktischen Auswirkungen des Instruments anhand der einschlägigen Indikatoren und Zielvorgaben bewertet, und es wird eingehend untersucht, inwieweit das Instrument als relevant, wirksam und effizient eingestuft werden kann, ob es einen hinreichenden EU-Mehrwert schafft und ob Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen besteht. Außerdem werden die Evaluierungen Erkenntnisse erbringen, durch die etwaige Defizite bzw. Probleme oder Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Maßnahmen oder ihrer Ergebnisse ermittelt werden können und deren Nutzung bzw. Wirkung maximiert werden kann.

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report\\_de](https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_de).

<sup>(4)</sup> Vgl. Verweis in Fußnote 1.

1.18. Der EWSA vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass Kontrollvorgaben festgelegt und bewährte Verfahren für alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten zugänglich gemacht werden müssen, sodass sie diese Mittel aktiver in Anspruch nehmen.

1.19. Der EWSA betont, dass im neuen Vorschlag für eine Verordnung auch hervorgehoben wird, wie wichtig eine stärkere Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Gebern und Finanzinstitutionen, einschließlich des Privatsektors, ist.

1.20. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, das Potenzial einer langfristigeren Perspektive für die Durchführung zu prüfen. Dies würde die Vorhersehbarkeit verbessern und den zeitlichen Druck nehmen, insbesondere in Bereichen, in denen es während des aktuellen Zeitraums zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist.

1.21. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Qualität der (Arbeits-)Unterlagen, die für die Sektoransatzplanung verwendet werden, insgesamt verbessert und die Sektoransatzplanung gemeinsam mit allen einschlägigen Parteien klarer gestaltet werden muss. Zu diesem Zweck empfiehlt der EWSA außerdem, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kapazität der Europäischen Kommission im Hinblick auf die durchgängige Berücksichtigung horizontaler Belange zu verbessern. Insgesamt müssen die Kapazitäten aller Institutionen, die an der Umsetzung der Heranführungshilfe beteiligt sind, verbessert werden. Hierfür sollten die Institutionen in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern auch eine ausgewogene technische Unterstützung erhalten.

1.22. Der EWSA ist der Auffassung, dass das IPA III dazu genutzt werden sollte, in der Öffentlichkeit der Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer das Verständnis für die Grundwerte der EU zu verbessern und das Wissen um den Mehrwert der Heranführungshilfe zu verbreiten. Dies sollte im Rahmen von Zuschussprogrammen erfolgen, die von den Delegationen der Europäischen Union verwaltet werden.

1.23. Der EWSA begrüßt, dass die Heranführungshilfe an a) Rechtsstaatlichkeit, b) eine gute Regierungsführung und Grundrechte, c) die sozioökonomische Entwicklung, d) die Angleichung an Politik und Besitzstand der EU, e) gutnachbarliche Beziehungen und Aussöhnung sowie f) regionale Zusammenarbeit geknüpft wird.

## **2. Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Grundrechte**

2.1. Der EWSA betont, dass die Standards in allen Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern noch immer stark von denen der EU abweichen. In der Türkei ist die Lage schwieriger als zuvor, insbesondere nach dem gescheiterten Putsch im Juli 2016 und der Verhängung des Kriegsrechts.

2.2. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass im Rahmen von IPA III Investitionen in Projekte mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit weitergeführt werden sollten, mit denen Länder dabei unterstützt werden, eine stabile und professionelle Rechtsdurchsetzung und Justizbehörden aufzubauen, die unabhängig und frei von äußerer Beeinflussung sind.

2.3. Der EWSA ist darüber hinaus der Ansicht, dass ein besonderes Interesse daran bestehen sollte, ein effizientes System zu schaffen, um die Grenzen zu schützen, die Migrationsströme zu steuern, humanitäre Krisen zu vermeiden und denjenigen Asyl zu gewähren, die es benötigen. Technische Hilfe seitens der EU zur Unterstützung verantwortungsvoller Governance-Ansätze in diesen Bereichen könnte sich als sehr hilfreich erweisen. Darüber hinaus müssen alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten Mechanismen entwickeln, um das organisierte Verbrechen zu bekämpfen und Terrorismus und illegale Einwanderung zu stoppen. Die Türkei sollte sich nachdrücklicher für die Umsetzung des am 28. März 2016 unterzeichneten Abkommens mit der EU einsetzen, das darauf abzielt, die irreguläre Einwanderung nach Europa über die Türkei zu beenden<sup>(5)</sup>.

2.4. Der EWSA betont, dass der öffentliche Sektor aller Kandidatenländer und potenzieller Kandidaten noch immer von Klientelismus, Intransparenz, Korruption und Ungleichheit geprägt ist.

2.5. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass Minderheiten in allen Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern aufgrund von diskriminierendem Verhalten und einer ablehnenden Haltung ihnen gegenüber noch immer vielen Problemen ausgesetzt sind.

2.6. Der EWSA vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass Initiativen zur Reform und Entpolitisierung des öffentlichen Sektors, zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie zur Verbesserung elektronischer Behördendienste und der Managementorientierung vorrangig zu behandeln sind. In diesem Zusammenhang sollte die Heranführungshilfe genutzt werden, um sinnvolle Möglichkeiten für die Einbeziehung eines möglichst breiten Spektrums zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Politikgestaltung zu schaffen.

---

<sup>(5)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

2.7. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Zivilgesellschaft als wesentlicher Treiber für die Rechtsstaatlichkeit anerkannt werden sollte und dass zivilgesellschaftliche Initiativen in den Heranführungsprogrammen entsprechend priorisiert werden sollten.

2.8. Der EWSA ist außerdem der Ansicht, dass im Rahmen der Heranführungshilfe insbesondere Institutionen gefördert werden sollten, die die Gleichheit und die Achtung der Menschenrechte fördern.

### 3. Sozioökonomische Entwicklung

3.1. Der EWSA räumt ein, dass die Partner finanzielle Unterstützung benötigen, da sie unter dauerhaft hohen Arbeitslosenquoten (im ersten Quartal 2018 z. B. 21,6 % in FYR und 35,3 % im Kosovo (\*)) leiden und im Hinblick auf das BIP pro Kopf nur langsam zu den EU-Ländern aufschließen.

3.2. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass alle Partner des westlichen Balkans<sup>(6)</sup> und die Türkei unter Armut, hoher Arbeitslosigkeit, dem informellen Sektor, niedrigen Löhnen, Korruption, rechtswidrigem Handeln und der Emigration qualifizierter Arbeitskräfte und dem Braindrain leiden.

3.3. Der EWSA erachtet die Rolle der Bildung, einschließlich des gleichberechtigten Zugangs zu Bildungssystemen, in allen Partnerländern auf dem westlichen Balkan und der Türkei für die Förderung der europäischen Werte, der Toleranz gegenüber Minderheiten und der Geschlechtergleichstellung, für die Bekämpfung von Vorurteilen und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts als wesentlich.

3.4. Der EWSA ist ferner der Auffassung, dass im Rahmen von IPA III eine Agenda für den sozialen Zusammenhalt umgesetzt werden muss, indem die Effizienz und Wirksamkeit der Bildungssysteme und auf diese Weise Qualifikationsdefizite sowie das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage verbessert und die durch digitale und technische Veränderungen in der Wirtschaft entstehenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt angegangen werden. Eine verstärkte finanzielle Förderung von Programmen zur beruflichen Bildung, für die Lehrlingsausbildung und für lebenslanges Lernen sowie eine engere Einbindung der Sozialpartner und anderer einschlägiger zivilgesellschaftlicher Organisationen in ihre Gestaltung würden dazu beitragen, das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu beheben und die hohe Arbeitslosigkeit sowie die Zahl unbesetzter Stellen zu verringern.

3.5. Der EWSA betont, dass über die Heranführungshilfe Mechanismen eingerichtet werden müssen, mit denen Armut bekämpft und für Zugang zum Arbeitsmarkt gesorgt werden kann, insbesondere für junge Menschen, Frauen und Minderheiten, um die Auswanderung und Abwanderung (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte zu verhindern.

3.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vertiefung und Ausweitung des sozialen Dialogs eine unabdingbare Voraussetzung für die sozioökonomische Entwicklung ist. Die Sozialpartner müssen bei der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen.

3.7. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Kapazität zur Stärkung der makroökonomischen Stabilität verbessert und die Entwicklung hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerb und den Marktkräften in der Union standhalten kann, unterstützt werden muss. Dies sollte bei der Zuweisung von Heranführungshilfe für alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten Priorität haben. Allerdings muss auch das wirtschaftliche Niveau der Volkswirtschaften der IPA-III-Begünstigten besonders berücksichtigt werden. Unternehmertum, Selbständigkeit, KMU und Mikrofinanzierung sollten nicht vernachlässigt werden.

3.8. Der EWSA fordert, dass ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden muss, die Marktorientierung des privaten Sektors und die Wettbewerbsfähigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmen durch Zuweisungen der Heranführungshilfe zu stärken.

3.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen von IPA III über einen Zeitraum von mindestens 36 Monaten Betriebskostenzuschüsse erhalten sollten.

3.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Auswirkungen der im Rahmen von IPA II auf ländliche/bürgernahe und kleine zivilgesellschaftliche Organisationen ausgerichteten kleinen Regelungen für die Weitervergabe von Zuschüssen verstärkt werden sollten, insbesondere durch eine sehr viel stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in alle Planungsphasen für jedes neue System zur Weitervergabe von Zuschüssen.

3.11. Der EWSA betont, dass die an der Heranführungshilfe beteiligten Institutionen Hilfe leisten müssen, um digitale Technologien und Verteilungsnetze zu stärken, den Umweltschutz zu verbessern und höchstmögliche nukleare Sicherheitsstandards festzulegen.

---

(\*) Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

(6) Stellungnahme des EWSA zum Thema „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und europäische Integration auf dem Westbalkan — Herausforderungen und Prioritäten“ (Abl. C 262 vom 25.7.2018, S. 15).

3.12. Der EWSA ist außerdem der Ansicht, dass die Einrichtung von Institutionen, die den gleichberechtigten Zugang zu kindlicher Bildung fördern, berufliche Bildungsansätze weiterentwickeln, die Qualität der Hochschulbildung verbessern, sich für lebenslanges Lernen einsetzen und für Instrumente bzw. Institutionen zur Regelung der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, der Tarifverhandlungen, der Beilegung von Tarifstreitigkeiten sowie eines Verfahrens für einen strukturierten sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern eintreten, im Rahmen der Heranführungshilfe vorrangig behandelt werden sollte.

#### **4. Angleichung an Politik und Besitzstand der EU**

4.1. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass die Standards in allen Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern noch immer stark von denen der EU abweichen.

4.2. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Standards, Strategien und Verfahren der Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten, einschließlich der Vorschriften über staatliche Beihilfen, an diejenigen der Union angeglichen werden sollten.

4.3. Der EWSA betont, dass die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer nicht nur ihre Rechtsvorschriften an den legislativen Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands angleichen, sondern sich auch mit den politischen Maßnahmen, die derzeit in der EU erörtert und entwickelt werden, vertraut machen und ihre Politik nach Möglichkeit darauf ausrichten müssen. Dazu gehören die europäische Säule sozialer Rechte, die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Flüchtlings- und Migrantenströme und die integrierte Grenzkontrolle.

#### **5. Gutnachbarliche Beziehungen und Aussöhnung**

5.1. Die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer des westlichen Balkans und die Türkei kämpfen noch immer mit den Folgen von Krieg und Konflikten, ethnischem Hass, irredentistischen Bewegungen und schwelenden Konflikten, die jederzeit wieder aufflammen könnten. Die Beilegung der dringendsten bilateralen Fragen muss vor einem EU-Beitritt nachdrücklich gefördert werden, wobei es andererseits das Verfahren verzögern könnte, wenn auf der Lösung aller noch offenen Fragen bestanden wird. Der Wiederaufbau der Handelsbeziehungen und anderer wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den Ländern könnte zur Konfliktlösung und zum Wirtschaftswachstum beitragen.

5.2. Der EWSA begrüßt Initiativen — sei es vonseiten staatlicher Bildungs- und Kultureinrichtungen, von Hochschulen und Organisationen der Zivilgesellschaft —, die auf Aussöhnung, gutnachbarschaftliche Beziehungen und die Entwicklung einer kritischen Haltung gegenüber der Vergangenheit gerichtet sind.

5.3. Der EWSA betont, dass es den Prozess der Integration vereinfachen würde, die Kapazitäten der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner, einschließlich der Berufsverbände, zu stärken und die Vernetzung der in der EU und in den begünstigten Ländern angesiedelten Organisationen auf allen Ebenen zu fördern.

5.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass im Rahmen von IPA III Mittel für Organisationen der Zivilgesellschaft bereitgestellt werden sollten, die den zivilgesellschaftlichen Raum für Engagement und Beteiligung verbessern. Die zivilgesellschaftliche Infrastruktur und regionale thematische zivilgesellschaftliche Plattformen und Netzwerke sollten im Rahmen von IPA III stärker unterstützt werden.

#### **6. Regionale Zusammenarbeit**

6.1. Energie- und Verkehrsnetze sollten als Vektoren für die Entwicklung und den Verbund der Region aufgefasst werden. Dies würde helfen, den Bürgern der Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer des westlichen Balkans und der Türkei eine klare Vorstellung von den sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Vorteilen eines EU-Beitritts zu vermitteln. So geben zum Beispiel Energieeffizienz und Energieeinsparungen Impulse für neue Unternehmenstätigkeiten und tragen zur Schaffung „grüner“ wie auch herkömmlicher Arbeitsplätze bei.

6.2. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass Institutionen und Initiativen, die die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten in den Bereichen Energie, Kommunikation, Digitalisierung, Innovation, Verkehr und Umweltschutz miteinander verbinden, im Rahmen der Heranführungshilfe prioritär behandelt werden sollten. Die Zusammenarbeit der Städte Kula in Bulgarien und Boljevac in Serbien, die Spezialfahrzeuge, Aufklärungsdrohnen und persönliche Schutzausrüstung für die Bekämpfung von Waldbränden erwerben wollten, ist ein Beispiel für ein vorbildliches Verfahren <sup>(7)</sup>.

6.3. Der EWSA unterstützt den Vertrag über eine Verkehrsgemeinschaft, der am 12. Juli 2017 von der EU und den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern des westlichen Balkans unterzeichnet wurde, und fordert die Parteien auf, ihn weiter auszugestalten. In diesem Zusammenhang sollten die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank und die Partner des westlichen Balkans ihre Investitionen auf den Anschluss der Westbalkan-Infrastruktur an das TEN-V-Kernnetz der EU konzentrieren. Ein gemeinsames Programm, in dem die verfügbaren Mittel ermittelt werden und ein gemeinsamer Plan festgelegt wird, ist daher erforderlich.

---

<sup>(7)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

6.4. Eine verbesserte Infrastruktur wird zur Senkung der Verkehrs- und Energiekosten beitragen, umfangreiche Investitionen in der Region reizvoller machen und den Handel innerhalb der Region erleichtern. Darüber hinaus wird die Förderung des Digitalausbaus und die schrittweise Senkung der Roamingentgelte in den Staaten des westlichen Balkans zur Entwicklung von Unternehmen, zur Steigerung der Produktivität und zu Verbesserungen der Lebensqualität beitragen. Allerdings ist die fehlende Infrastruktur nicht das Haupthindernis für eine Zusammenarbeit zwischen den Partnern auf dem westlichen Balkan. Die Feindseligkeiten der Vergangenheit und weiterhin ungelöste Konflikte zwischen den Ländern schränken Umfang und Inhalt der Zusammenarbeit ein. Dies könnte teilweise durch die Förderung von grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten unter IPA-Ländern behoben werden.

6.5. Die Medien und andere Formen der Kommunikation sollten genutzt werden, um die Präsenz und die Bedeutung der EU-Aktivitäten in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern hervorzuheben. Darüber hinaus sollten während des gesamten Prozesses des Beitritts zur EU die Fähigkeiten der örtlichen Beamten zur Verwaltung und Durchführung von Projekten ausgebaut werden.

## **7. Besondere Bemerkungen zu dem Vorschlag für die IPA-III-Verordnung**

7.1. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der Vorschlag auf Erfolgen und im Rahmen der vorangegangenen Programmplanungszeiträume gewonnenen Erkenntnissen aufbaut und dass er geeignet ist, die verfolgten Ziele zu verwirklichen. Der EWSA betont dennoch, dass die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer Herausforderungen gegenüberstehen, die sich von denen der Mitgliedstaaten deutlich unterscheiden, und dass daher viel Raum für Flexibilität geschaffen werden muss.

7.2. Der EWSA steht vollständig hinter den für das IPA III genannten Zielen, möchte aber betonen, dass direkte Auswirkungen kurzfristig nur schwer greifbar sein werden. Der EWSA empfiehlt daher, dass der Mehrwert künftiger Maßnahmen eingehend in Bezug auf den Umfang des Engagements, das politische Gewicht und die Vertretung der Interessen einer größtmöglichen Anzahl von Begünstigten bewertet wird. Besonders gelobt werden sollte der Umstand, dass die im laufenden Programmplanungszeitraum gewährte Budgethilfe in den Empfängerländern (z. B. Serbien, Montenegro und Albanien) wie ein Katalysator für institutionelle Veränderungen und einen verbesserten politischen Dialog gewirkt hat.

7.3. In Anbetracht der schwierigen Situation der meisten Begünstigten empfiehlt der EWSA, dass die Dokumentationsanforderungen ausreichend vereinfacht werden und der Schwerpunkt darauf liegen sollte, die Eigenverantwortung der Empfänger für die Ergebnisse zu unterstützen und sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollte die indirekte Mittelverwaltung mit den begünstigten Ländern fortgesetzt und von Maßnahmen für den Aufbau von Kapazitäten flankiert werden, damit Interessenträger sich konstruktiv in den gesamten Planungsprozess einbringen können.

7.4. Der EWSA ist der Überzeugung, dass die Komplementarität der im Rahmen von IPA III finanzierten Maßnahmen und der Maßnahmen, die in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern über andere Mittel gefördert werden, gestärkt werden muss.

7.5. Der EWSA schlägt vor, dass in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern während des Verhandlungsverfahrens auf nationaler Ebene besondere Maßnahmen ergriffen werden, um die chronischen Verzögerungen, Engpässe und Ineffizienzen zu überwinden, die sich im laufenden Programmplanungszeitraum gezeigt haben. Selbstverständlich müssen hierbei der im Vergleich zu den nationalen Haushalten einiger Begünstigter relativ niedrige Umfang an IPA-Mitteln sowie die Notwendigkeit eines tragfähigen Konsenses zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Institutionen der Begünstigten berücksichtigt und der politische Dialog untermauert werden.

## **8. Bewährte Verfahren**

8.1. Antragsvorlagen: Diese müssen weiter vereinfacht und innerhalb des IPA und auch gegenüber anderen Gebern vereinheitlicht und an andere nationale rechtliche Anforderungen angeglichen werden. Es gibt zu viele Leitlinien und Anweisungen — hier besteht Spielraum für eine Vereinheitlichung, wobei Besonderheiten in einem eigenen Kapitel zusammengefasst werden sollten.

8.2. Die Qualifikationen, Kenntnisse und Fähigkeiten der öffentlichen Auftraggeber einschließlich der Kontroll- und Prüfstellen sollten verbessert werden, insbesondere in Fällen, in denen ein Problem einer Auslegung bedarf und für eine Antwort viel Zeit erforderlich ist.

8.3. In einigen Systemen zur Vergabe von Zuschüssen gelten übertriebene Anforderungen in Bezug auf die Analyse der Projektumgebung, der Lage in den Regionen usw. Dies ist für den durchschnittlichen Antragsteller sehr anspruchsvoll und kann auch umgekehrt geregelt werden. Die Vergabebehörden können Experten beauftragen, diese Analysen durchzuführen und zu bewerten, wie tragfähig ein Projekt ist.

8.4. Ein benutzerfreundlicherer Ansatz für die Antragsteller: Antragspakete können vorab geprüft werden, oder Mitarbeiter der zuständigen Behörden (oder Stellen für technische Hilfe) können diesbezüglich beratend tätig sein. Auch sollte mehr Zeit zur Verfügung stehen, um die Verwaltungsanforderungen zu erfüllen.

- 8.5. Vertragsänderungen: Es sollte für Flexibilität und schnellere Bearbeitungszeiten gesorgt werden. In der Regel wird ein Programm über ein oder zwei Jahre festgelegt, worauf ein langwieriges Antragsverfahren folgt. Entsprechend müssen Vertragsänderungen flexibel möglich sein.
- 8.6. Öffentlichkeitsarbeit, Markenaufbau und Sichtbarkeit: Hier gibt es Spielraum für eine Vereinfachung und Optimierung der Anforderungen. Außerdem muss die Sichtbarkeit der von der EU finanzierten Projekte erhöht werden.
- 8.7. Die Sektor- und Projektbögen mit den Zielwerten für die Indikatoren sollten überarbeitet werden, um sie dem eigentlichen Umsetzungszeitraum anzupassen.
- 8.8. Sektorreformvereinbarungen tragen zur Umsetzung von politischen Reformen und zur Verwirklichung sektorspezifischer Ergebnisse bei. Mögliche, im Rahmen von IPA III zu ergreifende Maßnahmen: Einbeziehung geschulter Mitarbeiter in die operative Struktur; Bereitstellung einer angemessenen und dauerhaften technischen Unterstützung für die operative Struktur. Die Eigenverantwortung der wesentlichen Interessenträger des Verfahrens sollte gestärkt werden. Herausforderungen bei der Programmplanung: Im Programm aufeinanderfolgende Verträge können zu einer Verletzung der vertraglichen Frist führen, woraus sich im Umsetzungsverfahren viele Probleme ergeben können.
- 8.9. Die potenziellen Risiken, die sich im Berichtszeitraum des IPA II gezeigt haben, haben deutlich gemacht, dass Engagement und effiziente interministerielle Zusammenarbeit und Koordinierung sichergestellt werden müssen. Dies ist auf die Komplexität der Interventionen und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen spezifischen nationalen Einrichtungen zurückzuführen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die geplanten Reformen in die Zuständigkeit verschiedener Regierungsstellen fallen.
- 8.10. Auf Projektebene liegen die Probleme bei der Vorbereitung auf die Vergabe bzw. den Abschluss von Verträgen hauptsächlich in der Einhaltung der Voraussetzungen, Herausforderungen bei der Abfolge und Koordinierung mit verwandten Projekten bzw. Verträgen sowie in fehlenden Kapazitäten, die die rechtzeitige Vorbereitung ordentlicher Ausschreibungsunterlagen verhindern.
- 8.11. Aus Vergabesicht sollten insbesondere die folgenden gewonnenen Erkenntnisse in Zukunft berücksichtigt werden: unzureichende Kapazitäten wegen der Mitarbeiterfluktuation in den begünstigten Institutionen; schlechte Qualität der von den Begünstigten eingereichten Unterlagen; fehlendes internes praxisorientiertes Fachwissen für komplexe Projekte; mangelnde Eigenverantwortung der wesentlichen Interessenträger für das Verfahren; komplexe Abfolge von Verträgen im Rahmen des Programms, die zu Verletzungen der Vertrags- bzw. Umsetzungsfristen führt; rechtzeitige Erfüllung der Voraussetzungen usw.
- 8.12. Ein häufig auftretendes Problem betrifft die Diskrepanz zwischen den Indikatoren in den ursprünglichen Sektor- bzw. Projektbögen und den späteren Werten bis zum Ende des Berichtszeitraums des Programms. Auch sind die Qualität und der Umfang der Indikatoren in einigen Fällen unangemessen, was eine effiziente Programmüberwachung verhindert.
- 8.13. Der Inhalt einiger Verträge, die von dezentralen Behörden verwaltet werden, hängt von den Ergebnissen der früheren Verträge ab, die von zentralen öffentlichen Auftraggebern geschlossen wurden. Dies ist eine Gefahr für die rechtzeitige Ausschreibung und Durchführung von Verträgen, die von dezentralen Behörden verwaltet werden.

Brüssel, den 12. Dezember 2018

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Luca JAHIER