

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Entscheidung in der Sache OI/8/2014/AN - Einhaltung der Grundrechte bei der Umsetzung der EU Kohäsionspolitik

Entscheidung

Fall OI/8/2014/AN - **Geöffnet am** 19/05/2014 - **Entscheidung vom** 11/05/2015 - **Betroffene Institution** Europäische Kommission (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Diese Untersuchung aus eigener Initiative befasst sich damit, wie die Europäische Kommission sicherstellt, dass die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte bei der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden. Sie wurde eingeleitet, als die Union gemäß einem aktualisierten Rechtsrahmen ein neues Förderprogramm für den Siebenjahreszeitraum 2014-2020 auflegte.

Die EU-Kohäsionspolitik zielt darauf ab, Ungleichheiten zwischen den Entwicklungsniveaus der verschiedenen Regionen in der EU abzubauen. In Anbetracht der Außenwirkung der Union bei den im Rahmen der Kohäsionspolitik geförderten Projekten – von der Verbesserung der Notfalldienste in Rumänien bis zur Beseitigung von Minenfeldern in Kroatien – ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Kommission alles in ihrer Macht Stehende tun sollte, um die Wahrung der Grundrechte beim Einsatz der Fördermittel zu gewährleisten. Die Tatsache, dass die Kommission keine unmittelbare Verantwortung für die Verwaltung der Fördermittel trägt, sollte keinesfalls als Grund dafür dienen, untätig zu bleiben, wenn Grundrechte verletzt wurden oder wahrscheinlich verletzt werden.

Die Untersuchung aus eigener Initiative umfasste die Kommission, nationale Bürgerbeauftragte und Vertreter der Zivilgesellschaft. Auf Grundlage der eingegangenen Rückmeldungen erarbeitete die Bürgerbeauftragte acht Leitlinien mit Verbesserungsvorschlägen, um die Kommission bei der Überwachung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu unterstützen.

Hintergrund der Initiativuntersuchung



1. Die Kohäsionspolitik der EU zielt darauf ab, die Unterschiede zwischen dem Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen in der EU zu verringern [1] . Besondere Aufmerksamkeit gilt den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und Regionen, die unter schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen leiden.
2. Die Kohäsionspolitik wird durch die geteilte Mittelverwaltung umgesetzt, sodass sich die Europäische Kommission bei der Umsetzung der EU-Programme auf die Mitgliedstaaten stützt. Die Mitgliedstaaten sind in erster Linie zuständig, indem sie die zuständigen Behörden benennen, Projekte auswählen, Zahlungen tätigen und Beschwerden bearbeiten. Die Kommission hat eine Aufsichtsfunktion, die überprüft, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten wirksam funktionieren, und gegebenenfalls Sanktionen verhängen.
3. Im Januar 2014 trat ein neues Legislativpaket in Kraft, das den Rahmen für die Kohäsionspolitik der EU für den neuen Förderzeitraum 2014-2020 bildet. Dies umfasst: I) eine übergreifende Verordnung (Verordnung 1303/2013) [2] mit gemeinsamen Regeln für die verschiedenen „Europäischen Sozial- und Investitionsfonds“ („ESI-Fonds“); II) drei spezifische Verordnungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds; und iii) zwei Verordnungen über das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ und den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Zu den für die Kohäsionspolitik maßgeblichen Grundsätzen gehört die Einhaltung der geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften; Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen; und Nichtdiskriminierung.
4. Der neue Rechtsrahmen geht jedoch nicht sichtbar darauf ein, dass die in der Charta der Grundrechte der EU verankerten Rechte (im Folgenden „Charta“) bei der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik beachtet werden müssen; Sie sieht auch keine Maßnahmen vor, wenn diese Rechte verletzt werden. Frühere Beschwerden an den Bürgerbeauftragten haben deutliche Unzufriedenheit der Bürger mit der Umsetzung der Kohäsionspolitik der EU auf nationaler Ebene gezeigt, auch in Bezug auf die Achtung der Grundrechte. Die Bürger betonten immer wieder, dass sich die Kommission weigerte, sich zu beteiligen, da sie nicht direkt für die Verwaltung der Mittel verantwortlich sei [3] .
5. Der Bürgerbeauftragte leitete daher eine Initiativuntersuchung ein, um zu Beginn des neuen Finanzierungszeitraums einen konstruktiven, hilfreichen und objektiven Beitrag zur Arbeit der Kommission zu leisten. Die Untersuchung betrifft die Mittel, über die die Kommission verfügt, um sicherzustellen, dass die in der Charta verankerten Grundrechte eingehalten werden, wenn die Mitgliedstaaten die Kohäsionspolitik umsetzen.

Die Untersuchung

6. Der Bürgerbeauftragte leitete diese Untersuchung ein und forderte die Kommission auf, eine Reihe von Fragen zu beantworten [4] [4] . In Anerkennung des Fachwissens der Agentur für



Grundrechte der EU (im Folgenden „FRA“) und ihrer Bemühungen um die Förderung einer Menschenrechtskultur forderte der Bürgerbeauftragte die FRA auf, sich an der Untersuchung zu beteiligen. Außerdem konsultierte sie ihre Kollegen im Europäischen Netz der Bürgerbeauftragten [5] [5] .

7. Nach Eingang der Anmerkungen der Kommission [6] und Rückmeldungen einiger nationaler Bürgerbeauftragter [7] leitete der Bürgerbeauftragte eine gezielte Konsultation öffentlicher Einrichtungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen ein, die im Bereich der Menschenrechte und mit Erfahrungen mit der Kohäsionspolitik tätig waren [8] . Sie erhielt und veröffentlichte Antworten vom Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Eurochild, dem European Disability Forum, Lumos Foundation, European Network of Independent Living, European Roma Grassroots Organization, dem Centre Mental Disability Advocacy, Open Society Foundations und der Plattform der Agentur für Grundrechte für zivilgesellschaftliche Organisationen (FRP) [9] .

8. In der Entscheidung des Bürgerbeauftragten wird diesem Material Rechnung getragen.

Rückmeldungen der Kommission

9. Die Fragen der Bürgerbeauftragten an die Kommission konzentrierten sich darauf, wie sie dafür sorgen kann, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits sicherstellen, dass ihre Partner (regionale und lokale Behörden sowie die Zivilgesellschaft) und die Programmbegünstigten im Einklang mit der Charta handeln und welche Mechanismen vorhanden sind, um sicherzustellen, dass Beschwerden wirksam behandelt werden.

10. In Bezug auf den Rahmen für die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte wies die Kommission darauf hin, dass die übergreifende Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstärkt, indem sie eine „Ex-ante-Konditionalität“ (im Folgenden „Vorbedingung“) einführt, die Regelungen zur Gewährleistung der Einhaltung dieses Grundsatzes bestehen [10] . Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission ferner sicherstellen, dass die Unterstützung aus ESI-Fonds mit Grundsätzen wie der Gleichstellung der Geschlechter (Artikel 7) und der nachhaltigen Entwicklung (Artikel 8) in Einklang steht. Im Allgemeinen schreibt Artikel 6 vor, dass Vorhaben, die von ESI-Fonds unterstützt werden, mit geltendem Unionsrecht und den nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf seine Anwendung im Einklang stehen.

11. In Bezug auf die Charta erklärte die Kommission, dass die Charta für die Mitgliedstaaten nur dann bindend sei, wenn sie EU-Recht umsetzen. Folglich ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs individuell zu prüfen, ob in einem bestimmten Fall eine praktische nationale Maßnahme zur Umsetzung des Unionsrechts bestimmt ist oder nicht.

12. Als Antwort auf die Fragen des Bürgerbeauftragten zu den Charta- und Partnerschaftsvereinbarungen [11] erklärte die Kommission, dass Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 die Liste der Elemente enthält, die in Partnerschaftsvereinbarungen



aufgenommen werden müssen. Einige Elemente überschneiden sich mit den in der Charta verankerten Rechten und Grundsätzen, und die Kommission prüft, ob diese Elemente eingehalten wurden. Ebenso verweist die Delegierte Verordnung der Kommission [12] über den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds auf Grundsätze, die sich mit den in der Charta verankerten Rechten und Grundsätzen überschneiden.

13. Auf die Fragen des Bürgerbeauftragten zu der Charta und den operationellen Programmen [13] verwies die Kommission auf Artikel 96 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013: da dieser Artikel keine besondere Verpflichtung für die Behörden der Mitgliedstaaten enthält, im Einklang mit der Charta zu handeln, kann die Kommission die Genehmigung operationeller Programme nicht von einer solchen Bedingung abhängig machen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, bei der Umsetzung des EU-Rechts zu überprüfen, ob die Mittel in einer Weise ausgezahlt werden, die der Charta entspricht, insbesondere in Bezug auf Folgendes:

14. Erstens legt die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 eine Reihe von Voraussetzungen für die Nichtdiskriminierung, das Geschlecht und die Behinderung fest, die eingehalten werden müssen [14]. Jedes Programm muss die anwendbaren Voraussetzungen angeben, und wenn eine von ihnen nicht erfüllt ist, muss es beschreiben, wer dafür verantwortlich ist, dass es erfüllt ist, wie und bis wann. Die Nichtvollstreckung von Maßnahmen zur Erfüllung der geltenden Voraussetzungen innerhalb der entsprechenden Frist stellt einen Grund für die Aussetzung der Zwischenzahlungen der Kommission dar.

15. Zweitens müssen die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung, Gestaltung und Durchführung des operationellen Programms spezifische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung [15] festlegen.

16. Drittens müssen die Verwaltungsbehörden unter Berücksichtigung der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und der Nichtdiskriminierung [16] nichtdiskriminierende und transparente Auswahlverfahren und -kriterien erstellen und anwenden.

17. Schließlich würde das Versäumnis eines Mitgliedstaats, die ordnungsgemäße Anwendung der Charta bei der Umsetzung des EU-Rechts sicherzustellen, eine Unregelmäßigkeit oder sogar einen schwerwiegenden Mangel an der wirksamen Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems der operationellen Programme darstellen. Dies könnte dazu führen, dass Zahlungen ausgesetzt, storniert oder wiedereingezogen werden.

18. In Bezug auf wirksame Regelungen zur Bearbeitung von Beschwerden stellte die Kommission fest, dass es sich um eine rechtliche Verpflichtung handelt (Artikel 74 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Die Kommission wird prüfen, ob wirksame Regelungen bestehen, wenn sie das ordnungsgemäße Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems auf nationaler Ebene überprüft (Artikel 75 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Darüber hinaus



kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, sie über die Ergebnisse ihrer Prüfung zu unterrichten, damit sie überprüfen kann, wie wirksam Vorkehrungen sind, beispielsweise durch die Bewertung von Stichproben der Ergebnisse und der Zeit, die für die Fertigstellung der Antworten an die Beschwerdeführer erforderlich ist. Das Versäumnis, wirksame Vorkehrungen für die Prüfung von Beschwerden, einschließlich derjenigen, die Verstöße gegen die Charta geltend machen, zu gewährleisten, stellt einen schwerwiegenden Mangel dar, der der Kommission das Recht einräumt, Zahlungsfristen zu unterbrechen, Zahlungen bei schwerwiegenden Mängeln auszusetzen oder sogar den Beitrag der Union zu einem Programm aufzuheben oder zurückzufordern.

19. Die Kommission war der Auffassung, dass die Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 über wirksame Vorkehrungen für die Bearbeitung von Beschwerden sicherstellen werden, dass mutmaßliche Grundrechtsverletzungen angemessen geprüft werden. Die Kommission wird sich bemühen, bewährte Verfahren in diesem Bereich zu verbreiten.

20. In Bezug auf die Bearbeitung von Beschwerden durch die Kommission erklärte die Kommission, dass das Ziel von Artikel 74 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 darin bestehe, dass wirksame Systeme zur Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit ESI-Fonds in den Mitgliedstaaten vorhanden seien, damit Beschwerden auf nationaler Ebene bearbeitet werden können. Dies schließt jedoch die Einreichung von Beschwerden bei der Kommission nicht aus. Erhält die Kommission eine solche Beschwerde in der Regel, fordert sie den Mitgliedstaat auf, sich mit ihr zu befassen. Die Kommission wird sich nur direkt mit den Beschwerden befassen, die gemäß Artikel 74 Absatz 3 der Verordnung nicht an die Mitgliedstaaten weitergeleitet werden können.

21. Auf Antrag müssen die Mitgliedstaaten innerhalb einer festgelegten Frist über ihre Weiterverfolgung einer von der Kommission übermittelten Beschwerde Bericht erstatten. Die Kommission wird prüfen, ob der Mitgliedstaat die Beschwerde gemäß den auf nationaler oder regionaler Ebene getroffenen Regelungen bearbeitet hat. Dieses System zur Bearbeitung von Beschwerden gilt für alle Arten von Beschwerden, unabhängig davon, ob sie einen Verstoß gegen die Charta bei der Umsetzung des Unionsrechts oder einer anderen anwendbaren Vorschrift geltend machen.

22. Im Falle eines anhaltenden Versäumnisses eines Mitgliedstaats, Beschwerden wirksam zu bearbeiten, oder Beweise dafür, dass das System nicht ordnungsgemäß funktioniert, sollte die Angelegenheit auf der jährlichen Überprüfungssitzung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat erörtert werden. Darüber hinaus kann die Kommission im Falle der Nichtbearbeitung von Beschwerden wirksam Anhaltspunkte für einen erheblichen Mangel im Verwaltungs- und Kontrollsystem des Mitgliedstaats liefern oder wenn die Untersuchung einer Beschwerde durch die Kommission zeigt, dass die Einhaltung einer einschlägigen Bestimmung der Charta nicht gewährleistet ist, kann die Kommission Zwischenzahlungen unterbrechen und im Falle schwerwiegender Mängel die Zahlungen aussetzen, annullieren oder einziehen [17] .

23. Um schließlich die Mitgliedstaaten für die Bedeutung der Charta im Zusammenhang mit der Auszahlung von ESI-Mitteln zu sensibilisieren, beabsichtigt die Kommission, i) die



Mitgliedstaaten förmlich anzurufen, um sie an ihre Verpflichtungen in Bezug auf die Einhaltung der Charta bei der Umsetzung des EU-Rechts zu erinnern; (II) sie auf die Möglichkeit hinweisen, technische Hilfe aus den ESI-Fonds zur Unterstützung von Vorkehrungen für die Bearbeitung von Beschwerden zu nutzen; (III) Verbreitung bewährter Verfahren für eine wirksame Bearbeitung von Beschwerden; IV) einen Leitfaden zur Einhaltung der Charta bei der Umsetzung des EU-Rechts im Zusammenhang mit der Auszahlung von ESI-Fonds herauszugeben; und v) nach der Erstellung dieser Leitlinien Schulungen in den Mitgliedstaaten über die Charta, ihre Anwendbarkeit und ihre Relevanz im Rahmen der ESI-Fonds organisieren.

Rückmeldungen der nationalen Bürgerbeauftragten

24. Die meisten nationalen Bürgerbeauftragten, die auf das Auskunftersuchen des Europäischen Bürgerbeauftragten über Beschwerden im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 antworteten, erklärten, dass die meisten Probleme in der Phase der Zahlung an die Endbegünstigten auftreten. Ein Büro erklärte jedoch, dass Probleme in jeder Phase des Ausgabenverfahrens auftreten.

25. In Bezug auf die mögliche Verletzung der Grundrechte erklärten die nationalen Bürgerbeauftragten, sie hätten sich mit Fällen befasst, die den Grundsatz der Gleichbehandlung, das Recht auf soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung sowie das Recht auf Anhörung betreffen. In Bezug auf das Recht auf Anhörung erklärte der portugiesische Bürgerbeauftragte, dass er versucht habe, innerhalb der nationalen Verwaltung für die Bedeutung der Anhörung der Begünstigten bei Zahlungsstreitigkeiten zu sensibilisieren. Das Büro des portugiesischen Bürgerbeauftragten ist jedoch weitgehend zufrieden mit den Folgemaßnahmen der nationalen Behörden zu ihren Entscheidungen über die ESI-Fonds.

Die gezielte Konsultation

26. Der Bürgerbeauftragte fragte interessierte Parteien nach den wichtigsten Grundrechtproblemen, die bei der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik auftreten, was die Ursachen sind und ob sie der Kommission jemals solche Probleme gemeldet haben. Sie fragt ferner, welche Rolle die Kommission bei der Unterstützung der nationalen Behörden bei der Einführung gut funktionierender Rechtsbehelfsmechanismen spielen kann und ob die in der Antwort der Kommission genannten Maßnahmen geeignet sind, um mögliche Probleme zu lösen [18] .

27. Generell betonten viele Befragten die gute Zusammenarbeit, die NRO im Programmplanungszeitraum 2007-2013 mit der Kommission hatten und dass sie an der Ausarbeitung des derzeitigen Rechtsrahmens beteiligt waren.

28. Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen stellten die Befragten jedoch eine Reihe von Problemen bei der nationalen Umsetzung der ESI-Fonds fest:



(I) Mehrere Befragte verwiesen auf die Verwendung von ESI-Fonds zur Aufrechterhaltung oder Ausweitung der Institutionalisierung von Kindern und Behinderten unter Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013. Die Befragten wiesen auf wiederholte Misshandlungen und Misshandlungen hin, die in solchen Einrichtungen auftreten und die in der Regel von Dritten und nicht von den zuständigen Behörden festgestellt werden.

II) Die Befragten wiesen darauf hin, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen wie LGBTI-Personen, Behinderte oder Roma-Gemeinschaften bei der Ausarbeitung von Partnerschaftsabkommen oder operationellen Programmen häufig ignoriert werden.

III) Eine Beschwerdegegnerin verwies auf zunehmende Hindernisse für den Zugang von Frauenverbänden zu ESI-Fonds aufgrund einer unangemessenen Beschränkung der einschlägigen Vorschriften. Die Befragten argumentierten auch, dass viele der Programme, die die Integration von Frauen fördern sollen, tatsächlich ihre Ausgrenzung fördern, da sie „*mangelhafte Gestaltung und noch ärmere Umsetzung*“ haben.

29. Mit einer Ausnahme räumten die Befragten ein, dass der neue Rechtsrahmen – unter Bezugnahme auf bestimmte Rechte und einschließlich des allgemein anwendbaren Grundsatzes der Nichtdiskriminierung – einen Schritt nach vorn im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte darstellt. Sie erwähnten ferner die neuen Voraussetzungen und Bestimmungen für Partnerschaftsvereinbarungen und Beschwerdebehandlungsvereinbarungen. Die Überwachung der Einhaltung der geltenden Voraussetzungen von Beginn der Projekte wird als vorteilhaft angesehen, da sie zu einer wirksameren Reaktion auf Diskriminierung oder Grundrechtsverletzungen führen kann. Darüber hinaus könnte die Bewertung der Programme durch die Kommission gemäß Artikel 29 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 [20] auch dazu beitragen, Schwierigkeiten zu vermeiden oder anzugehen, die bei der Programmdurchführung auftreten könnten.

30. Einige Befragten wiesen jedoch darauf hin, dass diese neuen Bestimmungen, die ziemlich weit gefasst sind, sehr allgemein in Partnerschaftsvereinbarungen umgesetzt wurden. In Verbindung mit dem, was viele Beitragszahler als die enge Auslegung ihrer Verpflichtungen durch die Kommission im Rahmen der Kohäsionspolitik betrachten, sind einige der Auffassung, dass die Kommission tatsächlich die meisten ihrer Verpflichtungen aus dem EU-Recht in diesem Bereich vermeidet.

31. Einige Befragten argumentierten, dass die Probleme auf mangelndem Sachverstand sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene sowie auf übermäßige und bürokratische Berichterstattungspflichten und nicht auf das Fehlen eines angemessenen Rechtsrahmens zurückzuführen seien. Die Tatsache, dass die Kommission selten Besuche durchführt, um die Realität der gemeldeten Informationen zu überprüfen, verbessert die Situation nicht. Auch die Tatsache, dass erhebliche Mittel für nichtmaterielle Maßnahmen verwendet werden, deren Ergebnisse schwer zu messen und noch schwieriger zu bewerten sind.

32. In diesem Zusammenhang wiesen einige Mitwirkende auf das Fehlen eines transparenten Mechanismus hin, mit dem Vertreter der Zivilgesellschaft die Kommission über potenzielle



Defizite bei geplanten oder durchgeführten Projekten informieren können. Dies könnte den Spielraum für lokale NRO oder Gemeinschaften, die diese Fälle der EU melden [21], verringern und damit die Chancen verringern, dass die Kommission Probleme ermittelt. Die meisten Befragten stellten mehr oder weniger fest, dass die Anwendung, Überwachung und Kontrolle der ESI-Fonds nicht transparent ist und dass die Kommission es versäumt hat, umfassende, zugängliche Informationen öffentlich zugänglich zu machen.

33. In Bezug auf die neuen Bestimmungen über die Bearbeitung von Beschwerden bezweifelten einige Befragte, ob die Bereitschaft der Kommission, bewährte Verfahren zu verbreiten und technische Hilfe bei der Beilegung von Beschwerden anzubieten, ausreichen würde. Die Mitgliedstaaten seien nicht verpflichtet, auf die von der Kommission erhaltenen Leitlinien zu reagieren, hieß es. Die Kommission übernimmt auch keine Verpflichtung, in diesem Bereich eine wirksame Überwachungsfunktion zu übernehmen. Es besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten rein formale Mechanismen einrichten, die Opfern von Menschenrechtsverletzungen keinen Nutzen bringen, ähnlich wie ineffektive Rechtsbehelfe in den vorangegangenen Förderperioden.

34. Ein Befragter schlug vor, dass der neue Rahmen es der Kommission tatsächlich ermöglichen könnte, *„ihre eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten“ im Bereich der Überwachung weiter abzutreten*. Während die Kommission in der Vergangenheit zumindest die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens in Erwägung gezogen hätte, wird sie die Opfer nun automatisch an den Mitgliedstaat verweisen, der allein für die Untersuchung und Beilegung von Beschwerden im Zusammenhang mit ESI-Fonds zuständig ist. Die Kommission verfügt auch über einen Ermessensspielraum, ob sie einen Mitgliedstaat auffordern kann, über die Folgemaßnahmen zu einer Beschwerde Bericht zu erstatten. Die Opfer haben daher keine Gewähr dafür, dass ihr Einzelfall ordnungsgemäß geprüft und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen gewährt werden.

35. Schließlich wiesen einige Befragte darauf hin, dass es keine klaren Leitlinien dafür gebe, wann die Kommission von ihrem Recht Gebrauch machen werde, Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen, wie sie nach Artikel 75 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zu tun habe. Es gibt auch keine Hinweise darauf, was die Prüfungsmethodik der Kommission ist und ob die Einhaltung der Menschenrechte berücksichtigt wird. Ebenso ist noch unklar, wann und wie die Kommission ihre Befugnisse nutzen wird, um beispielsweise einen Mitgliedstaat aufzufordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass seine Verwaltungs- und Kontrollsysteme (einschließlich der Regelungen zur Bearbeitung von Beschwerden) funktionieren, oder Zahlungen auszusetzen, aufzuheben oder zurückzufordern.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

36. Das Spektrum der im Rahmen dieser Initiativuntersuchung vorgelegten Stellungnahmen stützt den ursprünglichen Standpunkt des Bürgerbeauftragten, dass die mehrschichtige Umsetzung der Kohäsionspolitik der EU ein heikles Thema ist, in dem es selten Schwarz-Weiß-Situationen gibt. Ein Beispiel, das von einem Befragten gegeben wird, ist in



dieser Hinsicht besonders aussagekräftig: ein Mitgliedstaat nutzte ESI-Fonds, um eine große Einrichtung mit behinderten Menschen zu renovieren. Da mit den ESI-Fonds die Schließung solcher Einrichtungen und der Übergang zum Leben in der Gemeinschaft finanziert werden sollen, war der Mitgliedstaat offensichtlich schuld, und man könnte behaupten, die Kommission hätte Maßnahmen ergreifen müssen. Doch die betreffende Institution befand sich in einem erbärmlichen Zustand, und neue Gemeinschaftszentren würden lange brauchen, um zu bauen. War es in der Zwischenzeit nicht angebracht, ESI-Fonds zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner einzusetzen? Wäre es humaner gewesen, den Bewohnern ein düsteres „heute“ ertragen zu lassen, während sie auf die Aussicht auf ein besseres „Morgen“ warteten?

37. Mit dieser Untersuchung soll sichergestellt werden, dass die Kommission alles in ihrer Macht Stehende tut, um sicherzustellen, dass EU-Mittel keine grundrechtsverletzenden Maßnahmen finanzieren. Die Tatsache, dass die Kommission nicht direkt für die Verwaltung der ESI-Fonds verantwortlich ist, sollte niemals als Grund dafür verwendet werden, nicht zu handeln, wenn Grundrechte verletzt wurden oder gefährdet werden. Durch die Anwendung der in der Charta enthaltenen Grundrechte als Mindestschutzstandard kann die Kommission den Mitgliedstaaten signalisieren, dass sie die Grundrechte bei der Bewertung ihrer Tätigkeiten im Rahmen der Kohäsionspolitik ernst nehmen wird. Dies ist ein notwendiger erster Schritt, um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen aus der Charta bei der Umsetzung des EU-Rechts ernst zu nehmen. Darüber hinaus muss die Kommission versuchen, die Mitgliedstaaten davon abzuhalten, Grundrechteverletzungen zu ignorieren, da die betreffende Tätigkeit des betreffenden Mitgliedstaats nicht im Rahmen der *„Durchführung des Unionsrechts“* ausgeübt wird.

38. In Bezug auf die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des EU-Rechts hat der Gerichtshof kürzlich [22] festgestellt, dass ein nationaler Begleitausschuss, der die operationellen Programme beaufsichtigt, das EU-Recht umsetzt, wenn er einen Leitfaden für die Unterstützung von Antragstellern erstellt. Bei dieser Schlussfolgerung hat der Gerichtshof berücksichtigt, dass i) die Einsetzung des Ausschusses durch das Unionsrecht vorgeschrieben war, obwohl er innerhalb des institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmens eines Mitgliedstaats gehandelt hat; (II) alle Maßnahmen zur Unterstützung des operationellen Programms, einschließlich des vom Ausschuss angenommenen Dokuments, mussten den einschlägigen EU-Verordnungen entsprechen.

39. Auf der Grundlage dieser klaren Hinweise des Gerichtshofs, die sich von den allgemeinen Kriterien für die Unterscheidung der beiden Kategorien von Maßnahmen unterscheiden, ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass **die meisten, wenn nicht sogar alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU finanziert werden, die Umsetzung des EU-Rechts beinhalten**. Dies liegt daran, dass die überwiegende Mehrheit der Hauptverpflichtungen der Mitgliedstaaten in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (und anderen einschlägigen Verordnungen) detailliert festgelegt sind und den darin festgelegten Regeln und Grundsätzen unterliegen, von denen sie nicht wirksam abweichen können.

40. Beispielsweise sind Partnerschaftsvereinbarungen in Artikel 2 Nummer 20 der Verordnung



(EU) Nr. 1303/2013 festgelegt; das Verfahren für ihre Erstellung ist in Artikel 14 ausführlich dargelegt; ihr Inhalt ist in Artikel 15 festgelegt; die Kriterien für die Auswahl der Partner und ihre Beteiligung an dem Programm sind in Artikel 5 klar definiert; der Verhaltenskodex für die Gründung solcher Partnerschaften wird von der Kommission im Wege eines delegierten Rechtsakts angenommen; die Partnerschaftsvereinbarungen bedürfen der Genehmigung durch die Kommission. Es ist daher schwer nachvollziehbar, wie ein Mitgliedstaat bei der Ausarbeitung einer Partnerschaftsvereinbarung oder bei der Annahme eines operationellen Programms „*im Einklang mit der [Verordnung 1303/2013] und den fondsspezifischen Vorschriften*“ [23] davon ausgegangen werden kann, dass es die in dieser Verordnung erforderlichen Elemente, insbesondere in Artikel 96, enthält. Als letztes Beispiel unterliegt die Bewertung und Wahl der anwendbaren Voraussetzungen durch die Mitgliedstaaten den detaillierten Leitlinien in Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013. Gebunden an so viele klare und detaillierte Anforderungen, die durch das Unionsrecht auferlegt werden, wird die Wahl der anwendbaren Voraussetzungen eines Mitgliedstaats, die darüber hinaus der Bewertung der Kohärenz und Angemessenheit durch die Kommission unterliegt, aller Wahrscheinlichkeit nach „*ein gewisses Maß an Verbindung [mit dem Unionsrecht] erfordern, das über die Bereiche hinausgeht, die eng miteinander verbunden sind, oder einer dieser Aspekte, der sich auf den anderen Bereich mittelbar auswirkt*“ [24] .

41. In solchen Fällen sollte die Charta als Maßstab angesehen werden, mit dem die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Einklang stehen sollten, unabhängig davon, ob die in Rede stehenden Grundrechte in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 – Gleichstellung der Geschlechter, Behinderung – oder nicht – soziale Rechte, das Recht auf Anhörung, die Rechte älterer Menschen usw. ausdrücklich genannt werden.

42. In den wenigen Situationen, in denen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kohäsionsfinanzierung nicht die Umsetzung des EU-Rechts darstellen, sollte es der Kommission weiterhin möglich sein, ihren Einfluss zu nutzen, um die Achtung der Charta zu fördern. **Die Kommission ist verpflichtet, die Charta in ihrer Gesamtheit bei allen ihren Tätigkeiten, einschließlich der Verteilung und Überwachung der ESI-Fonds, einzuhalten.** Die Kommission sollte ihre Rechte im Rahmen der Kohäsionspolitik im Lichte ihrer Verpflichtungen aus der Charta auslegen, deren Grundsätze als Ergänzung der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zu verstehen sind. Daher sollte die Kommission sicherstellen, dass alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU finanziert werden, die Grundsätze der Grundrechte achten, unabhängig davon, ob es sich dabei um Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts handelt oder nicht.

43. In diesem Zusammenhang sollten zwei Bemerkungen gemacht werden.

44. Einerseits stimmt der Bürgerbeauftragte der Erklärung der Kommission nicht zu, dass er die Genehmigung von Partnerschaftsvereinbarungen nicht von der Aufnahme einer Klausel zur Achtung der Menschenrechte abhängig machen könne. Entgegen dem Vorbringen der Kommission listet Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 nicht abschließend die Elemente auf, die in einer solchen Vereinbarung enthalten sein müssen. Sie enthält lediglich die Mindestanforderungen, „*einschließlich*“ einer nicht erschöpfenden Liste verbindlicher



Elemente. Nichts hindert die Kommission daran, die Achtung der Charta im Allgemeinen zu diesen Anforderungen hinzuzufügen.

45. Andererseits sollte die Kommission die Verordnungsbestimmungen, die sich speziell auf die in der Charta anerkannten Grundrechte beziehen, so weit wie möglich auslegen. Ein Verstoß gegen diese Bestimmungen, unabhängig von ihrer Form oder der Höhe, auf der sie eintritt, sollte nicht zulässig sein.

46. Kurz gesagt, es kommt darauf an, dass die Kommission **sich nicht erlauben sollte, mit EU-Geldern Maßnahmen zu finanzieren, die nicht mit den höchsten Werten der Union im Einklang stehen, d. h. die in der Charta anerkannten Rechte, Freiheiten und Grundsätze** . Die Kommission unterwirft die Zusammenarbeit mit Drittländern, die nicht an die Charta gebunden sind, regelmäßig einer Klausel über die Achtung der Menschenrechte. Der von den Mitgliedstaaten geforderte Standard muss notwendigerweise deutlich höher sein.

47. An der Initiativuntersuchung des Bürgerbeauftragten waren mehrere Kategorien von Interessenträgern beteiligt – die Kommission, nationale Bürgerbeauftragte, NRO und die Plattform der Agentur für Grundrechte für die Zivilgesellschaft. Die Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass ihre Konsultation mit diesen Interessenträgern einen soliden Überblick über die relevanten Fragen bietet. Auf dieser Grundlage schließt die Bürgerbeauftragte daher ihre Initiativuntersuchung ab und dankt allen Beteiligten für ihr ehrliches, konstruktives und wertvolles Feedback. Auf der Grundlage dieser Rückmeldungen schlägt die Bürgerbeauftragte der Kommission folgende Leitlinien zur Verbesserung vor.

Leitlinien des Bürgerbeauftragten zur Verbesserung

48. Die Kommission sollte

(I) Durch die Anwendung der vom Gerichtshof festgelegten Kriterien proaktiv festzulegen, welche Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU für die Umsetzung des EU-Rechts [25] verstanden werden und auf diese Maßnahmen den strengsten Prüfungsstandard hinsichtlich der Einhaltung der Charta anwenden.

Bei der Ermittlung von Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts sollte die Kommission die vom Gerichtshof festgestellte Notwendigkeit berücksichtigen, „*eine Situation zu vermeiden, in der das Schutzniveau der Grundrechte je nach den betreffenden nationalen Rechtsvorschriften variiert (...)*“ [26] .

II) Verwenden Sie alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel, um das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Charta auf alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des EU-Rechts Anwendung findet.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien für die Mitgliedstaaten sind ein



ausgezeichneter Ausgangspunkt. Die Leitlinien sollten einen klaren Verweis auf die Anforderung enthalten, die Bestimmungen der Charta bei der Vorbereitung, Bewertung und Durchführung von Programmen, die mit ESI-Fonds kofinanziert werden, uneingeschränkt einzuhalten. Die Kommission könnte, wie oben dargelegt, in die Leitlinien Beispiele für Maßnahmen aufnehmen, die bei der Umsetzung des EU-Rechts ergriffen werden.

Darüber hinaus sollte die Kommission durch ihre Kanäle für die politische und administrative Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten als bewährtes Verfahren die Anwendung der Charta-Standards bei allen Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU aktiv fördern.

III) Konzentrieren Sie ihre Bemühungen um Leitlinien, Unterstützung und Durchsetzung auf Präventivmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Charta von Anfang an einhalten.

Selbst wenn Heilmittel wirksam sind, kommen sie naturgemäß, wenn der Schaden bereits angerichtet wurde. Wenn Abhilfemaßnahmen unwirksam sind und die Kommission sich dafür entscheidet, gegen die Mitgliedstaaten wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen, wird dadurch nicht nur ein Rechtsschutz für die Opfer von Grundrechtsverletzungen sichergestellt, sondern sie kann ihre Situation sogar verschlimmern. Während der neue Schwerpunkt auf Überwachungs- und Beschwerdebehandlungsverfahren mehr als willkommen ist, sollte mehr Wert auf die Vermeidung von Schäden gelegt werden.

So ist die Kommission gemäß Artikel 19 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 an der Auswahl der anwendbaren Voraussetzungen für die spezifischen Ziele einer nationalen Programmpriorität beteiligt. Die Kommission sollte dieses Vorrecht systematisch nutzen, um die Einbeziehung grundrechtsbezogener Voraussetzungen zu fördern, wann immer sie anwendbar sind. Wie einige der Befragten bereits erwähnt haben, kann es Fälle geben, in denen auf nationaler Ebene das Bewusstsein für solche Probleme fehlt, weshalb die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der richtigen Voraussetzungen unterstützen sollte.

Die Kommission muss auch berücksichtigen, dass Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Kommission verpflichtet, „jede Diskriminierung bei der Vorbereitung und Durchführung von Programmen zu verhindern“.

Mehrere Mitwirkende hoben die Bedeutung von Überwachungsmechanismen, Schulungen, technischer Hilfe und Stärkung der Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten hervor, um zu verhindern, dass Grundrechtsverletzungen auftreten. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, dass die Kommission ihre Bemühungen in Bezug auf Ausbildung, technische Hilfe und Kapazitätsaufbau auf Mitgliedstaaten konzentrieren sollte, die auf der Grundlage der Bewertung der Kommission eine weniger positive Bilanz bei der Einhaltung der Grundrechte bei der Umsetzung der Kohäsionspolitik der EU [27] aufweisen.

Eine positive Entwicklung, die gelobt werden sollte, ist, dass die Kommission in ihrem Leitfaden für die Mitgliedstaaten zum Benennungsverfahren [28], das Checklisten für die Benennung von



Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen enthält, spezifische Punkte in Bezug auf das Bestehen geeigneter Verfahren in der Auswahlphase enthält, um die Einhaltung bestimmter EU-Politiken (Nichtdiskriminierung, Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Barrierefreiheit für Behinderte) sicherzustellen [29] . Die Checkliste erfordert gegebenenfalls auch eine Beschreibung der Modalitäten des Mitgliedstaats für die Prüfung von Beschwerden sowohl hinsichtlich der Bescheinigung [30] als auch der Verwaltungsbehörde [31] .

(IV) Bei der Bewertung des Erfolgs von Programmen und Maßnahmen, die aus ESI-Fonds finanziert werden, zu prüfen, wie sie zur Förderung der Achtung der in der Charta verankerten Grundrechte beigetragen haben.

Einige Beitragszahler schlugen vor, dass die Kommission nicht nur die Achtung der Grundrechte während der gesamten Durchführung der ESI-Fonds sicherstellen sollte, sondern auch, inwieweit die Nutzung der ESI-Fonds das Bewusstsein und die Achtung der Grundrechte, die in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ausdrücklich genannt sind, und anderen Charta-Rechten verbessert hat. Die Kommission könnte die Annahme angemessener Gleichstellungs- und Grundrechtsindikatoren und Entwürfe von Checklisten fördern, um die Verwendung der Mittel zur Förderung der Grundrechte und der Nichtdiskriminierung im weiteren Sinne zu bewerten.

(V) Streng und ausnahmslos die Verpflichtung anzuwenden, zu überprüfen, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, einschließlich der Regelungen für die Beschwerdebearbeitung, angemessen und effizient sind, dass sie so lange bestehen, wie die Programme durchgeführt werden und die Mängel ordnungsgemäß behoben werden. Dazu gehört die systematische Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission über die Ergebnisse aller Beschwerden im Zusammenhang mit ESI-Fonds zu unterrichten, unabhängig davon, ob sie ursprünglich bei der Kommission eingereicht wurden oder nicht.

Nach den Worten eines Antragsgegners spielt die Kommission als für die Umsetzung des EU-Rechts zuständige Behörde eine Rolle bei der Unterstützung, aber auch zwingender Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung gut funktionierender, wirksamer Beschwerde- und Rechtsbehelfssysteme. Dies ist umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass die Kommission in Ermangelung eines wirksamen Rechtsbehelfs auf nationaler Ebene über keine Zuständigkeit verfügt, die es ihr ermöglicht, den Opfern von Grundrechtsverletzungen individuelle Rechtsbehelfe zu gewähren. Mit anderen Worten, die strikte und unermüdliche Durchsetzung ihrer Aufsichtsbefugnisse durch die Kommission ist die einzige Garantie für solche Opfer [32] .

Gemäß Artikel 75 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 muss *sich die* Kommission „sicherstellen“, dass Beschwerde- und Rechtsbehelfssysteme mit der Verordnung und den fondsspezifischen Vorschriften in Einklang stehen. In den Leitlinien, die die Kommission den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen will, sollte festgelegt werden, was die Kommission unter einem wirksamen Rechtsbehelf versteht, und ebenso wichtig ist, welche Mechanismen als



ineffektiv oder rein formal angesehen werden. Die Leitlinien sollten klare Angaben dazu enthalten, wann Überwachungsprozesse ausgelöst werden, welche Kriterien angewandt werden und welche Maßnahmen daher ergriffen werden, um Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Ebenso ermächtigt Artikel 75 Absätze 2 und 3 die Kommission, Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und einen Mitgliedstaat aufzufordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Der Bürgerbeauftragte teilt die Auffassung einiger Befragten, dass Besuche vor Ort häufiger und gründlicher erfolgen müssen, da sie in vielen Fällen das einzige wirkliche Mittel darstellen, um die Situation vor Ort zu überprüfen. Die Mitarbeiter der Kommission, die in ihren Vertretungen in den Mitgliedstaaten tätig sind, könnten zu dieser Aufgabe beitragen.

Darüber hinaus ermöglicht es der Kommission, systematische Informationen von den Mitgliedstaaten über die Ergebnisse von Beschwerden im Zusammenhang mit den ESI-Fonds zu erhalten, um ein vollständiges Bild der Lage der Beschwerdebearbeitung und der Wirksamkeit der einschlägigen Regelungen jederzeit und in allen Mitgliedstaaten zu erhalten und Anomalien rechtzeitig aufzudecken.

(VI) Ihre Sanktionsvorrechte strikt und konsequent anzuwenden, wenn die Ex-ante-Konditionalitäten (Voraussetzungen) innerhalb der Fristen nicht eingehalten werden.

Art. 19 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 sieht vor, dass die geltenden **Voraussetzungen** bis zum 31. Januar 2016 erfüllt sein müssen, so dass eine klare und unbedingte Voraussetzung für die Erreichung eines bestimmten Ergebnisses festgelegt wird. Artikel 19 Absatz 5 wiederum ermächtigt die Kommission, Zwischenzahlungen auszusetzen, wenn innerhalb dieser Frist keine **Maßnahmen zur Erfüllung der Voraussetzungen** getroffen wurden. Die Kommission sollte alle Ausnahmen, die die Mitgliedstaaten für die Nichterreichung des Ziels geltend machen, sehr streng auslegen. Dies wird eine Situation vermeiden, in der rein formale Handlungen, die kaum zur Erfüllung der Voraussetzungen beitragen, von den Mitgliedstaaten als Verteidigung geltend gemacht werden.

(VII) Erwägen Sie, zusätzlich zum neuen System der Beschwerdebearbeitung die Praxis der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat beizubehalten, wenn seine Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik einen Verstoß gegen das EU-Recht, einschließlich der Charta, darstellen.

Die Angst, dass die Finanzierung durch Finanzkorrekturen annulliert oder wiedereingezogen wird und Zwischenzahlungen ausgesetzt werden, dürfte eine wirksame Abschreckung darstellen, wenn es um eindeutige Verstöße gegen spezifische Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und der Partnerschaftsvereinbarungen geht. Ein Vertragsverletzungsverfahren gewährt der Kommission jedoch einen größeren Verhandlungsspielraum und die Befugnis zur Überzeugung, gegen weit verbreitete Verstöße gegen Grundrechte vorzugehen, die über die Umsetzung der Kohäsionspolitik als solche hinausgehen können [33]. Darüber hinaus ist die Feststellung eines Verstoßes durch den



Gerichtshof ein starkes Argument für die Bürger, den ihnen möglicherweise entstandenen Schaden vor nationalen Gerichten zu ersetzen.

Die Kommission könnte daher ihren Ermessensspielraum bei der Wahl eines Verfahrens gegenüber dem anderen nutzen, um die Grundrechte der Bürger besser zu schützen.

(VIII) Schaffung eines klaren und transparenten Rahmens, in dem die Zivilgesellschaft neben den bestehenden Arbeitsgruppen und Expertengremien und -ausschüssen zur Aufsichtsfunktion der Kommission beitragen kann.

Um die Zivilgesellschaft zu ermutigen, die Umsetzung der ESI-Fonds zu überwachen, sollte die Kommission eine Online-Plattform einrichten, auf der die Zivilgesellschaft, insbesondere kleine Organisationen, die nicht leicht mit der Kommission in Kontakt kommen, Missbrauch von Fonds und Charta - Verstößen melden und Beschwerden und Schattenberichte über Beschwerdebearbeitungsmechanismen und die Einhaltung des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften durch die Mitgliedstaaten einreichen könnte. Die Kommission könnte auch die Einrichtung gemischter Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen in Betracht ziehen, die sich aus Vertretern der Kommission, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft zusammensetzen [35] ; und systematische Unterrichtung von Personen und Organisationen, die Alarm über die endgültigen Ergebnisse und Folgemaßnahmen der Kommission geäußert haben.

Darüber hinaus sollte die Kommission, wie einige Teilnehmer vorgeschlagen haben, Dokumente veröffentlichen, in denen die Einzelheiten ihrer Überwachungsfunktion gegenüber den nationalen Mechanismen dargelegt werden, und umfassende und detaillierte Informationen über alle bisher ergriffenen Überwachungsmaßnahmen in Bezug auf die ESI-Fonds und die Grundrechte veröffentlichen.

Emily O'Reilly

Straßburg, den 11.5.2015

[1] Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt: „ 1. Um ihre harmonische Entwicklung insgesamt zu fördern, entwickelt und verfolgt die Union ihre Maßnahmen, die zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts führen. 2. Insbesondere zielt die Union darauf ab, die Unterschiede zwischen dem Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und dem Rückstand der am wenigsten begünstigten Regionen zu verringern. 3. ... besonderes Augenmerk gilt den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Regionen, die unter schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen leiden... “

[2] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen



Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. 2013, L 347, S. 320).

[3] In Ermangelung spezifischer Gründe, aus denen die Kommission tätig werden könnte, führte keine dieser Rügen zu einem sachlichen Ergebnis.

[4] Verfügbar unter:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54419/html.bookmark>
[Link]

[5] Das Netzwerk umfasst die nationalen und regionalen Bürgerbeauftragten und ähnliche Einrichtungen der EU-Mitgliedstaaten, die Kandidatenländer für die Mitgliedschaft in der EU und andere Länder des Europäischen Wirtschaftsraums sowie den Europäischen Bürgerbeauftragten und den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments.

[6] Verfügbar unter:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>
[Link]

[7] Die Antworten kamen von den Ämtern des Bundesbeauftragten Belgiens, der bulgarischen, finnischen und portugiesischen Bürgerbeauftragten.

[8] Die Konsultationsfragen sind abrufbar unter:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59264/html.bookmark>
[Link]

[9] Das FRP übermittelte Antworten des Frauensektors in Nordirland, der ILGA Europe, des Europäischen Zentrums für Rechte der Roma, der Sozialplattform, des Europäischen Behindertenforums, der ungarischen LGBT-Allianz und eines anonymen Beitrags.

[10] In der Definition 33 in Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 wird *eine anwendbare Ex-ante-Konditionalität definiert als „ein konkreter und genau vordefinierter kritischer Faktor, der eine Voraussetzung für die wirksame und effiziente Verwirklichung eines spezifischen Ziels für eine Investitionspriorität oder eine Unionspriorität ist und einen direkten und echten Zusammenhang mit und unmittelbar darauf hat“.*

[11] Eine Partnerschaftsvereinbarung ist ein verbindliches Dokument, „das von einem Mitgliedstaat unter Beteiligung der Partner... erstellt wird..., in dem die Strategie, die Prioritäten und die Modalitäten dieses Mitgliedstaats für die wirksame und effiziente Nutzung der ESI-Fonds... dargelegt werden... und das von der Kommission nach Bewertung und Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat genehmigt wird“.

[12] Delegierte Verordnung (EU) Nr. 240/2014 der Kommission vom 7. Januar 2014 über den



Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. ABl. 2014, L74, S. 1.

[13] Operationelle Programme sind detaillierte Pläne, in denen die Mitgliedstaaten festlegen, wie die Mittel aus den ESI-Fonds während des Programmplanungszeitraums ausgegeben werden.

[14] Anhang XI Teil II der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

[15] Artikel 96 Absatz 7 Buchstabe b.

[16] Artikel 125 Absatz 3 Ziffer ii.

[17] Artikel 83, 142 und 144 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

[18] Die Initiativuntersuchung betrifft nicht das Verhalten der nationalen Verwaltungen. Folglich werden die Argumente der Befragten zu einem angeblichen Missstand in der Verwaltung auf nationaler Ebene nur in dem Umfang erwähnt, der für die Beurteilung des Verhaltens der Kommission erforderlich ist. Darüber hinaus besteht der Anwendungsbereich dieser Initiativuntersuchung darin, die Möglichkeiten zu ermitteln, mit denen die Kommission die Einhaltung der Charta für den Zeitraum 2014-2020 sicherstellen kann. Argumente in Bezug auf die Vergangenheit werden nur in dem Umfang behandelt, in dem sie auch für die Zukunft relevant sind.

LGBTI steht für lesbisch, schwul, bisexuell, transgender und intersexuell.

[20] „Die Kommission bewertet die Kohärenz der Programme mit dieser Verordnung und mit den fondsspezifischen Vorschriften, ihren wirksamen Beitrag zu den ausgewählten thematischen Zielen und zu den für jeden ESI-Fonds spezifischen Prioritäten der Union sowie die Kohärenz mit der Partnerschaftvereinbarung...“

[21] Zwei Nichtregierungsorganisationen erwähnten den Fall einer geplanten getrennten Nachbarschaft für Roma, die öffentlich als Nutzen aus ESI-Fonds beworben wurde. Die Kommission war zwar empfänglich und reaktiv gegenüber den von den NRO erhaltenen Informationen und erklärte, dass der geplante Vergleich gegen die Grundsätze der Fonds verstoße, sie habe jedoch keine „entscheidende und transparente“ öffentliche Position eingenommen und die Unsicherheit hinsichtlich der Frage, ob die Abwicklung aus den ESI-Fonds gebaut und/oder finanziert werde, nicht angenommen. Darüber hinaus sind die beiden NRO der Ansicht, dass nicht hinreichend klar ist, wem und mit welchen Mitteln sie solche Fälle melden sollten. Rückmeldungen zu den Ergebnissen einer Untersuchung durch die Kommission sind nicht immer offen.

[22] Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2014, Rechtssache C-562/12, *Liivimaa Lihaveis/Eesti- Läti*, Randnrn. 64 und 65.



[23] Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

[24] Rechtssache C-562/12, *Liivimaa Lihaveis/Eesti- Lätti* , Randnr. 62.

[25] In Anbetracht der Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU ergriffen werden, Maßnahmen zur Umsetzung des EU-Rechts sein wird.

[26] Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juli 2014, Rechtssache C- 198/13 *Hernández u. a./Spanien* , Rn. 47.

[27] Artikel 58 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 ermächtigt die Kommission, die Initiative zur Bereitstellung technischer Hilfe zu ergreifen.

[28]

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_en.pdf

[Link]. Der Leitfaden wurde angenommen, nachdem die Kommission die Fragen des Bürgerbeauftragten beantwortet hatte.

[29] Abschnitte 2.2.3.6, 3.4 und 3.12.

[30] Nummer 3.2.2.4.

[31] Ziff. 2.2.3.16.

[32] Einige Befragte schlugen vor, dass die Kommission einen Mechanismus auf EU-Ebene einrichten sollte, um in Einzelfällen Abhilfe zu schaffen.

[33] Einige Befragte begrüßten die Entscheidung der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik wegen Diskriminierung der Roma-Bevölkerung im Bildungsbereich einzuleiten, was ihrer Ansicht nach allein im Rahmen der Kohäsionspolitik schwieriger zu bewältigen gewesen wäre.

Schattenberichte sind NRO- Berichte, die alternative Informationen zu den regelmäßigen offiziellen Berichten, die der Mitgliedstaat vorlegen muss, ergänzen oder vorlegen.

[35] Mehrere Befragten wiesen auf die unklaren Wege hin, in denen Organisationen, insbesondere kleine mit begrenzten Ressourcen, auf die Kommission zugreifen und mit ihnen interagieren können, wenn sie auf nationaler Ebene auf Probleme aufmerksam werden. Im Zusammenhang mit dem geplanten Bau einer getrennten Nachbarschaft für Roma, die von den Behörden mit ESI-Fonds finanziert werden soll, wurde ein Fall einer teilweise fruchtbaren Zusammenarbeit in Neapel gemeldet. Die frühzeitige Warnung der Zivilgesellschaft ermöglichte es der Kommission von vornherein zu erklären, dass die geplante Maßnahme nicht mit den geltenden Vorschriften vereinbar sei. Die Kommission hat jedoch noch keine öffentlichen Maßnahmen ergriffen.

