



Brüssel, den 22.10.2019
COM(2019) 497 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**über die Überprüfung der vollständigen Anwendung des Schengen-Besitzstands durch
Kroatien**

I. Einleitung

Die Freizügigkeit ist eine den Bürgern durch die EU garantierte Grundfreiheit. Danach sind alle EU-Bürger berechtigt, ohne besondere Formalitäten in jedes EU-Land zu reisen sowie dort zu arbeiten und zu leben. Diese Grundfreiheit wird im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit gefördert, die dazu geführt hat, dass mehr als 400 Millionen EU-Bürger sowie legal in der EU aufhältige Drittstaatsangehörige ohne Grenzübertrittskontrollen von einem Mitgliedstaat in einen anderen reisen können. Der Schengen-Raum ohne Grenzkontrollen an den Binnengrenzen umfasst derzeit 26 Staaten mit dem gemeinsamen Ziel, diese Errungenschaft mit weiteren Mitgliedstaaten zu teilen.

Damit Mitgliedstaaten dem Schengen-Raum uneingeschränkt beitreten können, müssen sie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Sie müssen vorbereitet und in der Lage sein, um die Verantwortung für die Kontrolle der Außengrenzen im Namen der anderen Schengen-Staaten und für die Ausstellung einheitlicher Schengen-Visa zu übernehmen. Außerdem müssen sie in der Lage sein, wirksam mit Strafverfolgungsbehörden in anderen Schengen-Staaten zusammenzuarbeiten, um ein hohes Maß an Sicherheit aufrechtzuerhalten, sobald die Binnengrenzkontrollen abgeschafft sind. Sie müssen das gemeinsame Regelwerk der Schengen-Staaten unter anderem für Kontrollen an den Land-, See- und Luftgrenzen (Flughäfen), die Erteilung von Visa, die polizeiliche Zusammenarbeit und den Schutz personenbezogener Daten anwenden. Schließlich müssen sie Vorkehrungen treffen, die den Anschluss an das Schengener Informationssystem und dessen Einsatz ermöglichen.

Um zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten, die dem Schengen-Raum beitreten möchten, die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des Schengen-Besitzstands erfüllen, werden sie einer Evaluierung¹ unterzogen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind seit 2013 gemeinsam für den Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus verantwortlich und werden dabei von den Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der EU unterstützt, wobei die Kommission eine übergreifende koordinierende Rolle einnimmt. Die Kommission ist für die Vorbereitung und Planung der Evaluierung zuständig und nimmt die Evaluierungsberichte an, während der Rat die Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen annimmt.

Zum ersten Mal wurde im Rahmen des neuen Mechanismus eine Schengen-Evaluierung in allen einschlägigen Bereichen eingeleitet, um zu überprüfen, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands in einem Mitgliedstaat erfüllt sind, der dem Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen beizutreten beabsichtigt. Die Grundlage hierfür bilden Ortsbesichtigungen durch Sachverständige der Mitgliedstaaten und der Kommission, einer Reihe von Evaluierungsberichten über die Ergebnisse und Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen durch den Rat, die anschließend anhand von Aktionsplänen durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

¹Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

Laut der Beitrittsakte von 2011² ist der gesamte Schengen-Besitzstand in Kroatien nur nach einem entsprechenden Beschluss des Rates anzuwenden, den der Rat nach einer nach den geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren durchgeführten Prüfung der Frage, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des einschlägigen Besitzstands – einschließlich der wirksamen Anwendung aller Schengen-Bestimmungen im Einklang mit den vereinbarten gemeinsamen Standards und mit den grundlegenden Prinzipien – in Kroatien gegeben sind, gefasst hat. Dieser Beschluss wird vom Rat unter Berücksichtigung eines Berichts der Kommission gefasst, in dem bestätigt wird, dass Kroatien auch weiterhin die bei den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen, die für den Schengen-Besitzstand von Belang sind, insbesondere die spezifischen Verpflichtungen Kroatiens im Bereich Justiz und Grundrechte (Anhang VII der Beitrittsakte), einschließlich weiterer Leistungen bei der Justizreform und der Effizienz der Justiz, und der Korruption, erfüllt.³ Sechs der zehn Verpflichtungen in Anhang VII sind für den Schengen-Besitzstand ausschlaggebend.

Der Zweck dieser Mitteilung besteht darin, eine Bilanz der seit Beginn der Evaluierung 2016 bis Oktober 2019 durch Kroatien erzielten Fortschritte bei der Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des Schengen-Besitzstands unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen und der Folgemaßnahmen Kroatiens zu ziehen. Ferner wird auch über die Erfüllung der von Kroatien bei den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen, die für den Schengen-Besitzstand ausschlaggebend sind, für den Zeitraum vom Beitritt (1. Juli 2013) bis September 2019 Bericht erstattet.

II. Schengen-Evaluierung

Kroatien erklärte am 6. März 2015 mit Blick auf einen Beschluss des Rates über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands seine Bereitschaft, zum 1. Juli 2015 das Schengen-Evaluierungsverfahren in allen einschlägigen Bereichen einzuleiten. Mit der Bereitschaftserklärung Kroatiens wurde im Jahr 2016 das Schengen-Evaluierungsverfahren im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands unter der übergreifenden Koordinierung der Kommission eingeleitet.

Die Schengen-Evaluierung Kroatiens erfolgte im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013. Im Zeitraum von Juni 2016 bis Mai 2019 haben Teams aus Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Kroatien in den Bereichen Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, gemeinsame Visumpolitik, Außengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem, Feuerwaffen und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen überprüft. Im Rahmen dieser Evaluierungen wurden insbesondere die Wahrung der Grundrechte und die Arbeitsweise der Behörden berücksichtigt, die die einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands anwenden. Das

² Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Beitrittsakte der Republik Kroatien (im Folgenden „Beitrittsakte von 2011“) (ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 22).

³ Artikel 36 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte von 2011.

Verfahren mündete in eine Reihe von Evaluierungsberichten mit Ergebnissen und Bewertungen, die zwischen 2016 und 2019 von der Kommission angenommen wurden, sowie in vom Rat angenommene Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel.⁴ Gemäß den Empfehlungen des Rates und im Einklang mit Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 legte Kroatien der Kommission und dem Rat Aktionspläne zur Beseitigung der in den jeweiligen Evaluierungsberichten festgestellten Mängel vor. Die Kommission bewertete anhand der eingegangenen Folgeberichte die vollständige Umsetzung der Aktionspläne und unterrichtete die Ratsgruppe „Schengen-Angelegenheiten“ regelmäßig über die Umsetzung der Aktionspläne.

Ergebnisse des Schengen-Evaluierungsverfahrens für jeden Bereich

Die Evaluierung zum **Datenschutz** fand im Februar 2016 mit dem Gesamtfazit statt, dass Kroatien die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Datenschutz erfüllt. Dabei wurden keine Aspekte als „nicht konform“ bewertet. Nichtsdestotrotz waren Verbesserungen erforderlich, insbesondere was die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde und die Festigung der Position des Datenschutzbeauftragten des Innenministeriums anbelangt. Die Kommission unterrichtete Kroatien und den Rat am 30. Januar 2019, dass Kroatien alle Empfehlungen zur Verbesserung in Form einer Empfehlung des Rates⁵ ausreichend umgesetzt hat.

Die Evaluierung der **polizeilichen Zusammenarbeit** wurde im Juni 2016 mit dem Gesamtfazit durchgeführt, dass Kroatien die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit erfüllt. In diesem Bereich wurden keine nicht konformen Aspekte ermittelt. Dennoch wurde festgestellt, dass es Verbesserungen bedarf, unter anderem hinsichtlich der Durchführung und Modernisierung der Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit den benachbarten Mitgliedstaaten, der Stärkung der polizeilichen Organisation im Bereich der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs durch spezifische technische Maßnahmen. Am 28. Mai 2019 unterrichtete die Kommission Kroatien und den Rat nach eingehender Analyse der von Kroatien im Zusammenhang mit den erforderlichen Verbesserungen vorgelegten Folgeberichte zur Umsetzung der Empfehlungen des Rates⁶, dass die Empfehlungen grundsätzlich als umgesetzt betrachtet gelten. Allerdings ist die Empfehlung hinsichtlich der Neuaushandlung des bilateralen Abkommens mit Slowenien über bestimmte Formen der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zur Verhütung von Straftaten nach wie vor nicht vollständig umgesetzt. Kroatien wurde ersucht, sich um eine rasche Unterzeichnung und Ratifizierung des bilateralen Abkommens mit Slowenien zu bemühen und die Kommission über die Fortschritte auf dem neusten Stand zu halten.

Mit Blick auf die Evaluierung der **gemeinsamen Visumpolitik** fanden im Juni 2016 Ortsbesichtigungen in den Botschaften Kroatiens in Pristina (Kosovo) und Moskau (Russische Föderation) mit dem Gesamtfazit statt, dass Kroatien die erforderlichen Bedingungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen

⁴ Eine Auflistung der einschlägigen Schengen-Evaluierungsberichte und Empfehlungen des Rates ist im Anhang aufgeführt.

⁵ Ratsdokument 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66 vom 27.1.2017.

⁶ Ratsdokument 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520 vom 11.7.2017.

Visumpolitik erfüllt. Es wurden keine nicht konformen Aspekte festgestellt. Dennoch wurden einige Bereiche als verbesserungswürdig erachtet, insbesondere der Arbeitsablauf in den Visumstellen und das kroatische Visa-Informationssystem. Nach Analyse des Aktionsplans und der Folgeberichte zur Umsetzung der Empfehlungen des Rates⁷ zur Durchführung der erforderlichen Verbesserungen sowie nach Unterzeichnung des geänderten Abkommens zwischen der Regierung der Republik Kroatien und der Regierung der Russischen Föderation über gegenseitige Reisen von Staatsangehörigen der Republik Kroatien und Staatsangehörigen der Russischen Föderation erachtete die Kommission die Empfehlungen als vollständig umgesetzt. Dies wurde Kroatien und dem Rat am 28. Juni 2019 mitgeteilt.

Die Schengen-Evaluierung im Bereich **Rückkehr/Rückführung** wurde im Juni 2016 durchgeführt. Auf der Grundlage der Ergebnisse lautete das Gesamtfazit, dass die Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Kroatien von einer weiteren Angleichung und Umsetzung des kroatischen Ausländergesetzes⁸ mit Blick auf die Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie⁹ abhängt. Dies betrifft insbesondere die Verhängung von Einreiseverboten und deren EU-weite Gültigkeit, die Unterstrafestellung des illegalen Aufenthalts, da dadurch Rückführungsverfahren verzögert werden können, und die fehlende Definition der Fluchtgefahr. Laut Aktionsplan und den Folgeberichten hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen des Rates¹⁰ fanden die notwendigen Angleichungen des Ausländergesetzes an die Rückführungsrichtlinie statt. Am 18. März 2019 informierte die Kommission Kroatien und den Rat über die vollständige Umsetzung der Empfehlungen des Rates im Bereich Rückführung/Rückkehr.

Nach der positiven Schengen-Evaluierung von Kroatien im Bereich Datenschutz vom Februar 2016 und nach der Feststellung, dass das kroatische nationale **Schengener Informationssystem** aus technischer Sicht in das Schengener Informationssystem (SIS)¹¹ integriert werden kann, nahm der Rat am 11. April 2017 einen Beschluss über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem¹² an. Abgesehen von den Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung für den Schengen-Raum (bis die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben werden) wurde das SIS am 27. Juni 2017 in Kroatien vollständig in Betrieb genommen. Die entsprechende Schengen-Evaluierung fand im September 2017 statt. Dabei wurde festgestellt, dass die Umsetzung des SIS zufriedenstellend ist und Kroatien die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in diesem Bereich erfüllt. Kroatien hat eine solide moderne Systemarchitektur entwickelt, die eine hohe Verfügbarkeit und Betriebskontinuität ermöglicht. Es wurde jedoch erachtet, dass bezüglich der Suchfunktionen und des SIRENE-Fallbearbeitungssystems noch einige Feineinstellungen erforderlich waren. Die Kommission unterrichtete Kroatien und den Rat am 4. Juni 2019 nach

⁷ Ratsdokument 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130 vom 17.2.2017.

⁸ Amtsblatt Nr. 130/11 und 74/13.

⁹ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

¹⁰ Ratsdokument 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521 vom 11.7.2017.

¹¹ Artikel 1 Absatz 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/450 der Kommission vom 16. März 2015 zur Festlegung der Prüfanforderungen für Mitgliedstaaten, die in das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) einbezogen werden oder ihre damit unmittelbar zusammenhängenden nationalen Systeme substanziell ändern (ABl. L 74 vom 18.3.2015, S. 31).

¹² Ratsdokument 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59 vom 11.4.2017.

der Analyse des Aktionsplans und der Folgeberichte im Zusammenhang mit der Empfehlung des Rates¹³ zur Umsetzung der erforderlichen Verbesserungen, dass die Maßnahmen zu den Empfehlungen vollständig umgesetzt worden sind.

Die Evaluierung der Rechtsvorschriften über **Feuerwaffen** wurde im September 2016 anhand eines Fragebogens durchgeführt. Der Rechtsrahmen für Feuerwaffen, Verwaltungsstrukturen und polizeiliche Verfahren zur polizeilichen Zusammenarbeit wurde als grundsätzlich im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand bewertet. Hinsichtlich der Vorgaben des EU-Rechts, unter anderem zur Angleichung der Einteilung leicht konvertierbarer Gaswaffen an die Richtlinie 91/477/EWG (Anhang I Abschnitt II) und zur Gewährleistung der Kennzeichnung eingeführter Waffen im Einklang mit der Verordnung (EU) 258/12 (Artikel 2 Nummer 15 Buchstabe c), wurden einige Verbesserungen als notwendig erachtet. Am 6. November 2018 informierte die Kommission Kroatien und den Rat über die vollständige Umsetzung der Empfehlungen des Rates¹⁴.

Der Umfang der Evaluierung im Bereich der **justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen** war begrenzt, da die überwiegende Mehrheit der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in diesem Bereich in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten durch Nicht-Schengen-Rechtsinstrumente ersetzt wurde. Aus diesem Grund wurde von Juli bis Oktober 2018 eine auf einem Fragebogen beruhende Evaluierung der Umsetzung und Anwendung der nicht ersetzten Bestimmungen des Schengen-Besitzstands durch Kroatien vorgenommen. Der allgemeinen Bewertung zufolge erfüllt der Rechtsrahmen Kroatiens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere in Bezug auf die Rechtshilfe in Strafsachen und das Verbot der doppelten Strafverfolgung (Grundsatz „ne bis in idem“), die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in diesem Bereich. Es wurden keine Empfehlungen für etwaige Verbesserungen festgelegt. Stattdessen wurde festgestellt, dass Kroatien den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt einhalten wird, sobald das Land Vertragspartei des Übereinkommens vom 20. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Zusatzprotokolls wird. Dies wird der Fall sein, sobald der Rat in einem einstimmigen Beschluss den Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Übereinkommens und seines Protokolls festgelegt hat.

Die Evaluierung des **Managements der Außengrenzen** erfolgte im Mai 2016 mit Ortsbesichtigungen an den kroatischen Luft-, Land- und Seegrenzen. Die bei den Ortsbesichtigungen festgestellten Mängel betrafen insbesondere die Überwachung der Landgrenze, die Zahl der für die Durchführung der operativen Grenzkontrollen verfügbaren Mitarbeiter und die Infrastruktur auf den Flughäfen. Der Evaluierungsbericht kam daher zu dem Schluss, dass das kroatische System für das Management der Außengrenzen zu dem betreffenden Zeitpunkt nicht den Schengen-Standards entsprach. Daher fand im November/Dezember 2017 eine erneute Besichtigung der Luft- und Landgrenzen statt, um auf der Grundlage der Umsetzung des Aktionsplans im Zusammenhang mit der Evaluierung von 2016 zu prüfen, ob Kroatien die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements erfüllte.

¹³ Ratsdokument 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409 vom 16.7.2018.

¹⁴ Ratsdokument 13969/17, SCH-EVAL 265, SIRIS 508, COMIX 738 vom 7.11.2017.

Diese erneute Besichtigung im Jahr 2017 zeigte, dass die Mängel der Infrastruktur auf den Flughäfen ordnungsgemäß behoben wurden. In Anbetracht der Mängel – einschließlich einer Reihe von Aspekten im Zusammenhang mit den Landaußengrenzen Kroatiens, die nach wie vor als „nicht konform“ bewertet wurden – wurde jedoch generell festgestellt, dass Kroatien die notwendigen Voraussetzungen noch nicht erfüllte. Die Mängel an den Landgrenzen betrafen die unzureichende Zahl ständiger Mitarbeiter, das noch nicht eingerichtete technische Überwachungssystem an der Grenze zu Bosnien und Herzegowina, die große Zahl bestehender „Übergangsstellen“ für den kleinen Grenzverkehr, den Umstand, dass mehrere ehemalige Straßen, die diese Grenze überqueren, noch nicht gesperrt worden sind, und die geringe Zahl der Spürhunde für die Überwachung der Landgrenzen. In ihrer Mitteilung an den Rat über die Bewertung der Angemessenheit des Aktionsplans Kroatiens zur Beseitigung der bei der erneuten Besichtigung im Jahr 2017 festgestellten Mängel¹⁵ erkannte die Kommission die beträchtlichen Fortschritte Kroatiens an und betrachtete den Aktionsplan als angemessen. Allerdings wurde festgestellt, dass eine weitere Ortsbesichtigung der Landgrenze durchgeführt werden muss, deren Schwerpunkt auf den Mängeln und den als „nicht konform“ bewerteten Aspekten liegen sollte, die bei den Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 und 2017 insbesondere im Bereich der Überwachung der Landgrenzen festgestellt worden waren.

Die zweite erneute Besichtigung mit besonderem Schwerpunkt auf der Landgrenze Kroatiens zu Bosnien und Herzegowina wurde im Mai 2019 durchgeführt. Das Ortsbesichtigungsteam überprüfte die Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne zur Beseitigung der bei den Evaluierungen von 2016 und 2017 festgestellten Mängel. Diesmal wurden keine Aspekte als „nicht konform“ bewertet. Es traten jedoch einige zusätzliche Aspekte zutage, die als „konform, Verbesserungen jedoch erforderlich“ bewertet wurden. Die Schlussfolgerung lautete, dass eine Reihe von Empfehlungen in Bezug auf die im Rahmen der Ortsbesichtigungen von 2016 und 2017 als „nicht konform“ bewerteten Aspekte zum Zeitpunkt der erneuten Ortsbesichtigung im Jahr 2019 noch nicht vollständig umgesetzt war. Die wichtigsten noch offenen Fragen betrafen die Weiterentwicklung und Umsetzung des kroatischen Konzepts für die Überwachung der Landgrenzen, die Beschaffung und Weiterentwicklung von technischen Bodenüberwachungssystemen und Überwachungsausrüstung, den Einsatz von Überwachungshunden und die Personalausstattung. Ferner wurde der Schluss gezogen, dass diese Empfehlungen weiter und vollständig umgesetzt werden müssen, damit bestätigt werden kann, dass Kroatien die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements uneingeschränkt erfüllt. Der Entwurf des Evaluierungsberichts über die im Mai 2019 durchgeführte erneute Besichtigung wurde von allen Mitgliedern des Schengen-Ausschusses (dem die Mitgliedstaaten angehören und dessen Vorsitz die Kommission führt) am 5. September 2019 positiv bewertet.

Gemäß der Berichterstattungspflicht nach Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates und im Nachgang zu den während der erneuten Besichtigung 2019 gezogenen Schlussfolgerungen legte Kroatien der Kommission am 12. Juli, 6. August, 19. September und 2. Oktober 2019 Folgeberichte über die Durchführung der auf die erneuten Besichtigungen von 2016 und 2017 bezogenen Aktionspläne sowie weitere Erläuterungen

¹⁵ COM(2019) 127 final vom 28. Februar 2019.

vor. Kroatien meldete im Nachgang zur erneuten Ortsbesichtigung 2019 die folgenden Fortschritte bei der Beseitigung der bei den Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 und 2017 festgestellten Mängel:

- Die kroatischen Behörden erläuterten die Maßnahmen, die im Zusammenhang mit den Empfehlungen zur derzeitigen und vorgesehenen Personalausstattung für die Grenzkontrolle, einschließlich der Überwachung der Landgrenzen, ergriffen wurden. Demnach sind 6339 Stellen für Grenzkontrollen (darunter 457 für Ausgleichsmaßnahmen) vorgesehen, die im Einklang mit der ursprünglichen Planung unter anderem durch Versetzung von Personal besetzt werden sollen (6300 Grenzpolizisten zum Zeitpunkt des Beitritts). Zudem sollen bis Ende 2019 in den am stärksten gefährdeten Bereichen der Außengrenze 100 % der Stellen der für Grenzkontrollen und Grenzüberwachung zuständigen Polizeibeamten besetzt sein.
- Die Empfehlung in Bezug auf die Schulungen von für die operative Planung und das taktische Management der Grenzüberwachung zuständigen Mitarbeitern, die auch operative Taktiken und die Planung der Grenzüberwachung im Hinblick auf die Verwendung von Spürhunden, den taktischen Einsatz von Hubschraubern, technische Überwachungssysteme, Patrouillen und Abhörtechniken umfassen sollten, wurde von Kroatien uneingeschränkt akzeptiert.
- Die Empfehlungen zur Aktualisierung des kroatischen Konzepts für die Überwachung der Landgrenzen wurden in der neuesten Fassung des Konzepts (Juli 2019) berücksichtigt. Diese Fassung enthält die Korrelation zwischen (neuen) technischen Kapazitäten und dem Einsatz von Grenzüberwachungspersonal und anderen Ressourcen entsprechend der Risikoanalyse. Sie gibt zudem Aufschluss über die Arbeitsmethode für die verschiedenen Ebenen, die für die Überwachung der Landgrenzen zuständig sind, einschließlich der nationalen, regionalen und lokalen Koordinierungszentren.
- Im Hinblick auf die weitere Verbesserung der Kapazitäten für die Überwachung der Landgrenzen und die Lageerfassung sowie die diesbezüglichen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der technischen Überwachungssysteme an den Landaußengrenzen zu Bosnien und Herzegowina und Montenegro sowie zur Erhöhung der Zahl der mobilen Wärmebildfahrzeuge legte Kroatien die abgeschlossenen und laufenden Beschaffungsverfahren für diese Systeme und Ausrüstungen sowie die geplanten Liefertermine (spätestens Ende 2019) dar. Darüber hinaus gingen Informationen über die neu geplante Beschaffung und Ausbildung von weiteren 18 Diensthunden ein.

Nach Prüfung der genannten Fortschritte, die Kroatien im Anschluss an die erneute Besichtigung 2019 erzielt hat, ist die Kommission der Auffassung, dass Kroatien die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements erfüllt sind. Kroatien muss weiter konsequent daran arbeiten, alle laufenden Maßnahmen in diesem Bereich umzusetzen, um zu gewährleisten, dass diese Voraussetzungen auch künftig erfüllt werden.

III. Für den Schengen-Besitzstand relevante Verpflichtungen

Gemäß der Beitrittsakte ist Kroatien spezifische Verpflichtungen im Bereich Justiz und Grundrechte eingegangen. Anhang VII der Beitrittsakte von 2011 enthält zehn spezifische Verpflichtungen, wobei die fortdauernde Erfüllung von sechs dieser Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte für den Schengen-Besitzstand von Belang ist:

- Die wirksame Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die Justizreform wird weiterhin gewährleistet.
- Die Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht, Unparteilichkeit und Professionalität der Justiz werden weiterhin verstärkt.
- Die Effizienz der Justiz wird weiter verbessert.
- Es wird weiterhin gewährleistet, dass eine kontinuierlich fortzuschreibende Bilanz der wesentlichen Ergebnisse auf der Grundlage effizienter, wirksamer und unvoreingenommener Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsurteile bei Straftaten der organisierten Kriminalität und bei Korruptionsstraftaten auf allen Ebenen, einschließlich der höchsten Ebene, und in anfälligen Sektoren wie dem öffentlichen Auftragswesen, erfolgt.
- Die Bilanz der verstärkten Präventionsmaßnahmen bei der Korruptionsbekämpfung und bei Interessenkonflikten wird weiterhin verbessert.
- Der Schutz der Menschenrechte wird weiterhin verbessert.

In diesem Abschnitt wird bilanziert, inwieweit diese sechs Verpflichtungen vom Tag des Beitritts (1. Juli 2013) bis September 2019 eingehalten wurden; dabei werden nur diejenigen Aspekte berücksichtigt, die nach Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte für den Schengen-Besitzstand von Belang sind.

Die wirksame Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die Justizreform wird weiterhin gewährleistet

Was die Verpflichtung zur weiteren wirksamen Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die Justizreform anbelangt, so hat das kroatische Parlament am 15. Dezember 2010 die Strategie für die Justizreform für den Zeitraum 2011-2015¹⁶ und am 14. Dezember 2012 die Strategie für die Entwicklung der Justiz für den Zeitraum 2013-2018¹⁷ angenommen. Im Juni 2013 hat das Justizministerium den Aktionsplan für die Umsetzung der strategischen Leitlinien der Strategie für die Entwicklung der Justiz für die Jahre 2013-2014¹⁸ veröffentlicht, der sich auf frühere Aktionspläne stützte.

Ziel beider Strategien war die Verbesserung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Professionalität und Effizienz der Justiz, eine bessere Integration der kroatischen Justiz im Rahmen des europäischen Justizwesens, die Verbesserung des Zugangs zur Justiz und die Reform der Strafjustiz (Strategie 2011-2015), die bessere Verwaltung der Humanressourcen in der Justiz und die Nutzung des Potenzials moderner Technologien (Strategie 2013-2018).

¹⁶ NN 145/10.

¹⁷ NN 144/12.

¹⁸ <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AP%20Startegije%20razvoja%20pravosuda.pdf>

Nach Annahme dieser Strategien und Aktionspläne wurden im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung der genannten Ziele verabschiedet¹⁹, insbesondere:

- eine Reform der Kriterien für die Auswahl und Beförderung von Richtern²⁰,
- eine Reform der Verfahrensvorschriften und bestimmter anderer Rechtsvorschriften, die hauptsächlich auf die Verbesserung der Effizienz des Justizsystems abzielt²¹,
- eine Reform zur Stärkung der Führungsrolle von Gerichtspräsidenten in der Justiz²²
- und eine Reform zur verstärkten Förderung alternativer Streitbeilegungsverfahren²³.

Kroatien kommt dieser Verpflichtung weiterhin nach.

Die Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht, Unparteilichkeit und Professionalität der Justiz werden weiterhin verstärkt

Die kroatischen Behörden führten eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung der diesbezüglichen Probleme ein:

- (i) Um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz zu stärken, wurden im Berichtszeitraum mehrere Maßnahmen ergriffen; so wurden beispielsweise die Gehälter der Richter an erstinstanzlichen Gerichten erhöht²⁴. Um die Gefahr ungebührlicher politischer Einflussnahme zu minimieren und die Objektivität und Transparenz des Verfahrens zur Wahl des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und des Generalstaatsanwalts zu verbessern, wurden die Rechtsvorschriften geändert.²⁵

Allerdings bestehen nach wie vor Herausforderungen insbesondere in Bezug auf die Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit, die laut EU-Justizbarometer 2019 EU-weit mit die negativsten Werte aufweist²⁶. Im Einklang mit den GRECO-Empfehlungen haben die kroatischen Behörden 2016 eine Studie durchgeführt, um die Gründe für das Misstrauen der Öffentlichkeit in die kroatische Justiz zu untersuchen²⁷.

- (ii) Um die Rechenschaftspflicht der Justiz zu stärken, wurde im Berichtszeitraum eine Reihe konkreter Maßnahmen umgesetzt mit dem Ziel, die Transparenz der

¹⁹ Siehe durchgeführte Maßnahmen und Tätigkeiten - Anhang 1 des Aktionsplans für die Umsetzung der strategischen Leitlinien der Strategie für die Entwicklung der Justiz für die Jahre 2013-2014, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>.

²⁰ Änderungen des Gesetzes über den Staatlichen Justizrat (NN 28/13) und des Gesetzes über die Gerichte (NN 28/13).

²¹ Insbesondere Änderungen der Zivilprozessordnung (NN 25/13, 89/14 und 70/19), des Gesetzes über Verwaltungsstreitigkeiten (NN 152/14 und 29/17), des Gesetzes über die Vollstreckung (NN 25/13, 93/14 und 73/17), der Strafprozessordnung (NN 56/13, 145/13 und 152/14) und des Gesetzes über die Gerichte (NN 28/13, 33/15, 82/15 und 67/18).

²² Gesetz über die Gerichte (NN 28/13).

²³ Änderungen der Zivilprozessordnung (NN 25/13).

²⁴ Gesetz über die Gehälter von Richtern und Justizbeamten (NN 16/19).

²⁵ Gesetz über die Gerichte (NN 67/18); neues Gesetz über die Staatsanwaltschaft (NN 67/18). Diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass die GRECO-Empfehlungen in Bezug auf die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Richtern und Staatsanwälten teilweise umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise aufgegriffen wurden. Vgl. GRECO, GrecoRC4(2018)14, Rn. 16 bis 23 und 33 bis 38.

²⁶ Eurobarometer-Umfragen zur Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern, vgl. EU-Justizbarometer 2019, Schaubilder 47 bis 50, und Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final, S. 56 (in englischer Sprache).

²⁷ Auf Empfehlung der GRECO, GrecoRC4(2016)5, Rn. 18 bis 21.

Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten zu erhöhen²⁸, ein harmonisiertes Finanzberichterstattungssystem für Richter und Staatsanwälte (einschließlich einer elektronischen Datenbank) einzuführen und den Informationsaustausch zwischen Behörden in Steuer- und Immobilienangelegenheiten zu verbessern²⁹.

- (iii) Im Hinblick auf die Verpflichtung zur weiteren Stärkung der Professionalität der Justiz wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, darunter die Einführung objektiv überprüfbarer Kriterien für die quantitative Bewertung der Arbeit von Richtern und Staatsanwälten³⁰, laufende Schulungen³¹ und verstärkte Orientierungshilfen in Bezug auf die Berufsethik³².

Neben den Bemühungen zur Verbesserung der Professionalität der Justiz wurden Maßnahmen ergriffen, um die Qualität des Justizsystems zu verbessern, beispielsweise durch die schrittweise Reform der räumlichen Zuständigkeiten der Gerichte, die zur Zusammenlegung kleinerer Gerichte und zu einer ausgewogeneren Verteilung der Arbeitsbelastung geführt hat³³. Durch verstärkte IKT-Investitionen wurde das elektronische Fallbearbeitungssystem schrittweise bei allen Gerichten eingeführt, es wurden Schritte zur Verbesserung der elektronischen Kommunikation bei den Gerichten unternommen und Anreize für die elektronische Einreichung von Anträgen und die elektronische Zahlung von Gebühren geschaffen.³⁴ Allerdings sind, wie im Europäischen Semester zum Ausdruck kommt, zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Qualität der Justiz weiter zu verbessern.³⁵

Kroatien kommt dieser Verpflichtung weiterhin nach. Die Wirksamkeit des kroatischen Justizsystems wird im Rahmen des Europäischen Semesters in den Länderberichten der

²⁸ Änderungen des Gesetzes über den Staatlichen Justizrat (NN 28/13).

²⁹ Die durchgeführten Maßnahmen gründeten auf der Korruptionsbekämpfungsstrategie (2015-2020). Der GRECO zufolge trugen diese Maßnahmen dazu bei, ihre Empfehlungen teilweise umzusetzen. Vgl. GRECO, GrecoRC4(2016)5, Rn. 27 bis 30 und 43 bis 46, sowie GRECO, GrecoRC4(2018)14, Rn. 24 bis 27. Was die Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten anbelangt, so sieht der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für 2019-2020 vor, dass das neue elektronische System für die Überprüfung im Jahr 2020 einsatzbereit sein wird.

³⁰ Änderungen des Gesetzes über den Staatlichen Justizrat (NN 28/13) sowie Einführung von Rahmenkriterien für die Leistung von Richtern und einer Methode für die Beurteilung der Leistung von Richtern; siehe auch GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, Rn. 91 und 150.

³¹ Entwicklungsstrategie für die Justizakademie 2011-2015; siehe auch GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, Rn. 128 und 173.

³² So wurden beispielsweise am 4. Februar 2016 Leitlinien für die Auslegung ethischer Grundsätze und die Vermeidung von Interessenkonflikten angenommen; vgl. auch GRECO, GrecoRC4(2016)5, Rn. 22 bis 26 und 39 bis 42. Der GRECO zufolge trugen diese Maßnahmen dazu bei, ihre Empfehlungen teilweise oder zufriedenstellend umzusetzen. Vgl. GRECO, GrecoRC4(2018)14, Rn. 24 bis 27, sowie GRECO, GrecoRC4(2016)5, Rn. 27 bis 30 und 43 bis 46.

³³ Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final, S. 56 (in englischer Sprache).

³⁴ Empfehlungen des Rats an Kroatien: 2.7.2019, 9935/19 — COM(2019) 511 final; 13.7.2018, 2018/C 320/10; 11.7.2017, 2017/C 261/10; 12.7.2016, 2016/C 299/23; 14.7.2015, 2015/C 272/15; 8.7.2014, 2014/C 247/10, sowie Länderberichte Kroatien (jeweils in englischer Sprache): 27.2.2019, SWD(2019) 1010 final, S. 56; 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, S. 50; 22.2.2017, SWD(2017) 76 final, S. 52; 13.3.2016, SWD(2016) 80 final/2, S. 2, 76; 16.2.2015, SWD(2015) 30 final, S. 25, 93; 2.6.2014, SWD(2014) 412 final, S. 37.

³⁵ Vgl. vorangehende Fußnote.

Kommission bewertet und ist Gegenstand der länderspezifischen Empfehlungen des Rates an Kroatien.

Die Effizienz der Justiz wird weiter verbessert

Was die Verpflichtung zur weiteren Verbesserung der Effizienz der Justiz anbelangt, so lassen die Gerichtsdaten bei fast allen Verfahrensarten auf Fortschritte im Vergleich zum Beginn des Berichtszeitraums schließen. Gegen jegliche Ineffizienz des Justizsystems, wie etwa die lange Dauer von Gerichtsverfahren, muss jedoch unablässig vorgegangen werden.

Dem EU-Justizbarometer 2019 zufolge ist die Zahl der vor erstinstanzlichen Gerichten anhängigen Zivil-, Handels-, Verwaltungssachen um mehr als 20 % zurückgegangen.³⁶ Allerdings gibt es nach wie vor erhebliche Rückstände, und die Fortschritte wurden teilweise aufgrund eines geringeren Verfahrensaufkommens erzielt. In den letzten Jahren hat die Zahl der anhängigen Strafverfahren zugenommen, auch wenn diese einen geringeren Anteil ausmachen. Es wurden Maßnahmen umgesetzt, die – verglichen mit der Situation am Ende des Jahres 2016 – zu einem Rückgang des Bestands an länger als zehn Jahren anhängigen Verfahren um ca. 40 % geführt haben.

Die Dauer von Gerichtsverfahren ist bei fast allen Verfahrensarten, insbesondere bei Verwaltungssachen, zurückgegangen.³⁷ Trotz Verbesserungen ziehen sich die Gerichtsverfahren jedoch nach wie vor lange hin; dies gilt insbesondere für erstinstanzliche zivilrechtliche Streitigkeiten (die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt hier ca. 850 Tage), Handelssachen (700 Tage) und erstinstanzliche Strafverfahren (650 Tage bei Amtsgerichten).³⁸

Dem EU-Justizbarometer 2019 zufolge waren die Gerichte in der Lage, die neuen Rechtssachen zu bewältigen, wobei die Verfahrensabschlussquoten³⁹ in den letzten Jahren bei fast allen Verfahrensarten 100 % überschritten und häufig 120 % oder mehr erreichten.⁴⁰

Kroatien kommt weiterhin seiner Verpflichtung nach, für eine effizientere Justiz zu sorgen. Dennoch muss das Land auch künftig darauf hinarbeiten, die Effizienz des Justizsystems zu gewährleisten.

Es wird weiterhin gewährleistet, dass eine kontinuierlich fortzuschreibende Bilanz der wesentlichen Ergebnisse auf der Grundlage effizienter, wirksamer und unvoreingenommener Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsurteile bei Straftaten der organisierten Kriminalität

³⁶ EU-Justizbarometer 2019, Schaubilder 13-15. In den letzten Jahren war ein deutlicherer Rückgang zu verzeichnen, insbesondere in Verwaltungssachen.

³⁷ EU-Justizbarometer 2019, Schaubilder 5, 6, und 8, die Aufschluss über die für den Verfahrensabschluss erforderliche Zeit geben.

³⁸ Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final, S. 56, und Länderbericht Kroatien 2018 vom 7. März 2018, SWD(2018) 209 final, S. 49.

³⁹ Unter der Verfahrensabschlussquote ist das Verhältnis zwischen der Zahl der abgeschlossenen Rechtssachen und der Zahl der neuen Rechtssachen zu verstehen. Mit dieser Quote wird gemessen, ob ein Gericht mit der Bearbeitung neuer Rechtssachen nachkommt. Liegt die Verfahrensabschlussquote bei 100 % oder darüber, so bedeutet dies, dass die Gerichte in der Lage sind, mindestens so viele Rechtssachen abzuschließen, wie neue Rechtssachen registriert werden. Liegt die Verfahrensabschlussquote unter 100 %, so bedeutet dies, dass die Gerichte weniger Rechtssachen abschließen als neue Rechtssachen registriert werden.

⁴⁰ EU-Justizbarometer 2019, Schaubilder 10-12.

und bei Korruptionsstraftaten auf allen Ebenen, einschließlich der höchsten Ebene, und in anfälligen Sektoren wie dem öffentlichen Auftragswesen, erfolgt

Kroatien verfügt über einen umfassenden institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung mit mehreren Antikorruptionsausschüssen und -abteilungen.⁴¹ Das Büro für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) und die auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität spezialisierten Polizeikräfte (PNUSKOK) führen Untersuchungen durch. Die Erfolge, die das USKOK bei proaktiven Untersuchungen und bei Strafverfolgungen – auch in öffentlichkeitswirksamen Fällen, die hochrangige gewählte und bestellte Amtsträger betrafen – zu verzeichnen hat, wurden gewürdigt.⁴² Wie Statistiken belegen, wurde in den letzten Jahren in zahlreichen Fällen, die mit organisierter Kriminalität und Korruption in Zusammenhang stehen, ermittelt und Anklage erhoben.⁴³

Mehrere Fälle von Korruption auf hoher Ebene sind Gegenstand langwieriger Verfahren, die immer noch nicht abgeschlossen sind. Die Korruption gilt nach wie vor als weitverbreitet.⁴⁴ Die Ineffizienz des Strafrechtssystems behindert den Kampf gegen Wirtschafts- und Finanzstraftaten, und der Rat hat empfohlen, die Dauer von Gerichtsverfahren zu verkürzen.⁴⁵ Die Staatsanwaltschaft wurde personell aufgestockt, ihre Kapazitäten zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität sind jedoch weiterhin begrenzt.⁴⁶

Am 1. Januar 2017 trat ein neues Gesetz zur Vergabe öffentlicher Aufträge⁴⁷ in Kraft, das dazu beiträgt, die Korruption durch eine bessere Rückverfolgbarkeit und Transparenz der Vergabeverfahren sowie durch strengere Ermittlungs- und Sanktionsverfahren bei Verstößen einzudämmen. Die elektronische Auftragsvergabe ist in Kroatien weit fortgeschritten und bildet die Grundlage für mehr Transparenz. Positive Entwicklungen gab es auch bei der Einrichtung des Auftragsregisters und im Hinblick auf die Möglichkeit, bei der Staatlichen Kommission für die Aufsicht über die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge elektronisch Beschwerden einzureichen.⁴⁸

Das allgemeine institutionelle Gefüge für die Vergabe öffentlicher Aufträge muss noch gestärkt werden, insbesondere auf lokaler Ebene⁴⁹, und es kommt zu Verzögerungen und Personalengpässen bei den meisten Einrichtungen, die an der Vergabe öffentlicher Aufträge

⁴¹ Überwachungsausschuss für die Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, Korruptionsbekämpfungsabteilung des Justizministeriums, Büro für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) und auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität spezialisierte Polizeikräfte (PNUSKOK) sowie Nationaler Rat für die Überwachung der Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie.

⁴² Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, 2014, COM(2014) 38 final.

⁴³ Jahresbericht 2018 der kroatischen Staatsanwaltschaft.

⁴⁴ Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final; Statistiken aus dem Spezial-Eurobarometer 470 zu Korruption von 2017.

⁴⁵ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2019.

⁴⁶ Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final, S. 56, und Länderbericht Kroatien 2018, SWD(2018) 209 final, S. 49-50.

⁴⁷ Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge, in Kraft getreten am 1. Januar 2017.

⁴⁸ Länderbericht Kroatien 2019, SWD(2019) 1010 final.

⁴⁹ Länderbericht Kroatien 2018, SWD(2018) 209 final.

beteiligt sind⁵⁰. Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Baugewerbe ist – vor allem aufgrund des großen Anteils der internen Auftragsvergabe durch staatseigene Einrichtungen, die weniger strikten Kontrollen unterliegen – korruptionsanfällig.⁵¹ Mithilfe der im Mai 2019 angenommenen Korruptionsbekämpfungsstrategie für staatseigene Unternehmen dürften diese Probleme angegangen werden können.⁵²

Insgesamt kommt Kroatien weiterhin seiner Verpflichtung nach, Fortschritte bei der Gewährleistung einer kontinuierlich fortzuschreibenden Bilanz zu erzielen, die auf einer effizienten und wirksamen Ermittlung und Strafverfolgung basiert und zu Gerichtsurteilen in Fällen von organisierter Kriminalität und Korruption führt.

Die Bilanz der verstärkten Präventionsmaßnahmen bei der Korruptionsbekämpfung und bei Interessenkonflikten wird weiterhin verbessert

Kroatiens Korruptionsbekämpfungsstrategie 2015-2020 und die zugehörigen Aktionspläne zielten darauf ab, den institutionellen und rechtlichen Rahmen zu verbessern sowie die Präventionsmaßnahmen zur Aufdeckung von Korruptionsrisiken zu verstärken. Der Rat für Korruptionsprävention, ein beratendes Regierungsgremium, das sich aus Vertretern öffentlicher Einrichtungen und nichtstaatlicher Organisationen zusammensetzt, und der Nationale Rat für die Überwachung der Umsetzung des Korruptionsbekämpfungsprogramms beaufsichtigen die Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie.⁵³

Die Verabschiedung des Gesetzes über das Recht auf Zugang zu Informationen und die Ernennung eines Informationsbeauftragten hat zu mehr Transparenz geführt. Mit dem Erlass des Gesetzes über den Schutz von Personen, die Unregelmäßigkeiten melden, wurde ein neues System zur Meldung von Unregelmäßigkeiten und zum Schutz von Hinweisgebern eingeführt. Fortschritte wurden auch bei der Regulierung der Finanzen politischer Parteien und der Finanzierung von Wahlkampagnen erzielt.⁵⁴ Die Behörden wirken weiter darauf hin, dass die Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten einer strengeren Prüfung unterzogen werden. Nach den jüngsten verfügbaren Umfragedaten fühlt sich jedoch die Mehrheit der Kroaten im Alltag von Korruption betroffen (59 %) und ist der Anteil an Befragten, die laut eigenen Angaben persönlich mit Korruption konfrontiert gewesen sind, von allen EU-Mitgliedstaaten in Kroatien am höchsten (16 %).⁵⁵ Die jüngste Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters hat ergeben, dass Kroatien die Unternehmensführung und -kontrolle (Corporate Governance) in staatseigenen Unternehmen verbessern sowie Korruption, insbesondere auf lokaler Ebene, verstärkt verhindern und ahnden muss.⁵⁶

⁵⁰ Bericht des Staatlichen Rechnungshofs Kroatiens 2018 (Staatlicher Rechnungshof, 2018).

⁵¹ Bericht des European Construction Sector Observatory von 2018.

⁵² Republik Kroatien, Antikorruptionsprogramm für staatseigene Unternehmen für den Zeitraum 2019-2020.

⁵³ Schreiben des kroatischen Justizministeriums an die GD HOME und die GD JUST vom 18. Juli 2019.

⁵⁴ Gesetz über das Recht auf Zugang zu Informationen von 2013, Änderung des Gesetzes über das Recht auf Zugang zu Informationen vom Juli 2015, Gesetz über den Schutz von Personen, die Unregelmäßigkeiten melden, vom Februar 2019, Gesetz über die Finanzierung von politischen Aktivitäten und Wahlkampagnen von 2013.

⁵⁵ Spezial-Eurobarometer 470/2017 zu Korruption.

⁵⁶ Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2019.

Besorgniserregend sind die Interessenkonflikte, zu denen es insbesondere auf lokaler Ebene und innerhalb staatseigener und staatlich kontrollierter Unternehmen kommt. Das geltende Gesetz über die lokale und regionale Selbstverwaltung verleiht lokalen Amtsträgern einen beträchtlichen Ermessensspielraum und ein hohes Maß an Unabhängigkeit bei der Beschlussfassung über die Veräußerung von Vermögenswerten und Finanzmitteln von bis zu einer Million HRK sowie bei der Ernennung der Vorstandsmitglieder lokaler öffentlicher Unternehmen.

Ein neuer Rechtsakt zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist in Vorbereitung. In früheren Fassungen des Rechtsakts wurden Bedenken nicht berücksichtigt, die unter anderem den Ausschluss folgender Personen vom Geltungsbereich des Rechtsakts betrafen: Vorsitzende und Mitglieder der Vorstände von mehrheitlich im Besitz lokaler Gebietskörperschaften befindlichen Unternehmen sowie Vorsitzende und Mitglieder der Vorstände von Unternehmen, deren Anteile mehrheitlich von diesen Unternehmen gehalten werden. Außerdem erschwerten diese Fassungen der Kommission für Interessenkonflikte die Einleitung von Verfahren zur Verhängung von Sanktionen gegen Amtsträger, die falsche Vermögenserklärungen abgeben. Damit die geplanten Präventionsmaßnahmen wirksam sind, müsste der Gesetzentwurf zudem einen größeren Kreis von betroffenen Amtsträgern einbeziehen und wirksame Sanktionsmechanismen vorsehen. Wie bereits hervorgehoben wurde, muss die Kommission für Interessenkonflikte über ausreichende Befugnisse zur Verhängung abschreckender Sanktionen verfügen⁵⁷ und in ihrer wichtigen präventiven Funktion gestärkt werden⁵⁸.

Mehrere andere geplante Legislativvorschläge müssen weiter vorgebracht werden.⁵⁹ Die Mobilität zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor („Drehtüreffekt“) ist nach wie vor nicht geregelt. Für gewählte Amtsträger auf staatlicher und lokaler Ebene sollten umfassende Verhaltenskodizes ausgearbeitet werden, die entsprechende Instrumente zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und abschreckende Sanktionen bei etwaigen Verstößen gegen diese Kodizes vorsehen.⁶⁰ Ein Verhaltenskodex für Parlamentarier und die entsprechenden Aufsichts- und Durchsetzungsregelungen, die auch von der GRECO empfohlen wurden,⁶¹ sollen nun angenommen werden⁶².

⁵⁷ Im Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission von 2013 über den Beitritt Kroatiens zur EU wurde Kroatien empfohlen sicherzustellen, „dass ein solider und wirksamer Mechanismus zur Prävention, Aufdeckung und Ahndung von Fällen von Interessenkonflikten geschaffen wird, der auf umfassenden Kontrollen und abschreckenden Sanktionen beruht.“ 2014 stellte die Europäische Kommission in ihrem Bericht über die Korruptionsbekämpfung fest, dass Interessenkonflikte und die Offenlegung von Vermögenswerten trotz einschlägiger Rechtsvorschriften erneut Anlass zur Sorge gaben.

⁵⁸ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁵⁹ 53 der 126 Maßnahmen des Plans für 2015-2016 wurden umgesetzt (42 %). Einige noch nicht umgesetzte Maßnahmen wurden in den Plan des Folgejahres übertragen. 87 der 126 Maßnahmen im Aktionsplan für 2017-2018 wurden umgesetzt (69 %).

⁶⁰ Bericht der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Korruptionsbekämpfung in der EU, 2014.

⁶¹ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁶² Der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für 2019-2020 sieht die Annahme dieser Maßnahmen für das erste Quartal 2020 vor.

Einige Elemente des präventiven Rechtsrahmens Kroatiens für die Korruptionsbekämpfung müssen weiter gestärkt werden.⁶³ Kroatien kommt weiterhin seiner Verpflichtung nach, Fortschritte bei der kontinuierlichen Verbesserung seiner Bilanz in Bezug auf verstärkte Präventionsmaßnahmen bei der Korruptionsbekämpfung und zur Vermeidung von Interessenkonflikten zu erzielen.

Der Schutz der Menschenrechte wird weiterhin verbessert

Was die Verpflichtung zur weiteren Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte anbelangt, so hat Kroatien im Berichtszeitraum eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. Nach Angaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte haben die Urteile des Gerichtshofs zu verschiedenen Reformen in Kroatien geführt, so etwa zur Umsetzung einer nationalen Strategie zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Schulbildung von Roma-Kindern.⁶⁴ In den letzten Jahren wurde die Charta der Grundrechte der EU (Charta) von den kroatischen Gerichten angewandt.⁶⁵ Der Institution der Ombudsperson wurde im Jahr 2008 gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen ein „A-Status“ zuerkannt, mit dem die Institution 2019 erneut akkreditiert wurde.⁶⁶ Seit 2013 wurde das Jahresbudget der Ombudsperson von 1,2 Mio. EUR auf 1,6 Mio. EUR im Jahr 2018 aufgestockt.⁶⁷ 2012 wurde ihr Mandat verlängert,⁶⁸ und 2014 und 2015 wurden neue Regionalbüros eröffnet,⁶⁹ damit die zunehmende Zahl nationaler Beschwerden bewältigt werden kann⁷⁰. In den letzten Jahren wurden die Empfehlungen der Ombudsperson durch die zuständigen Gremien verstärkt umgesetzt.⁷¹ Einrichtungen zum Schutz spezieller Menschenrechte wie die Ombudspersonen für die Rechte des Kindes und die Gleichstellung der Geschlechter und für Menschen mit Behinderungen bestehen bereits.⁷²

⁶³ Dazu gehören wirksame Überprüfungsmechanismen für Interessenkonflikte, die Offenlegung der Vermögenswerte von Amtsträgern, wirksame Risikokontrollen bei öffentlichen Aufträgen, insbesondere bei der Vergabe durch öffentliche Auftraggeber mit schwächeren Kontrollmechanismen, sowie die Einführung eines Verhaltenskodexes für Parlamentarier und die Stärkung der Rolle der Kommission für Interessenkonflikte.

⁶⁴ Überwachung der Vollstreckung von Urteilen und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights) 2017, 11. Jahresbericht, S. 31; Europarat, EMRK und Kroatien, Fakten und Zahlen, S. 5.

⁶⁵ Beispiele: Oberster Gerichtshof der Republik Kroatien (Vrhovni sud Republike Hrvatske), Rechtssache VSRH Kž eun 5/2014-4 vom 6. März 2014, zitiert im Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2014, S. 146; Verfassungsgericht der Republik Kroatien, Rechtssache U-III-1095/2014 vom 21. September 2017, zitiert im Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2017, S. 16-17.

⁶⁶ Bericht und Empfehlungen der Tagung des Unterausschusses für Akkreditierung (Sub-Committee on Accreditation – SCA), 2019, S. 2 und 18.

⁶⁷ Jahresbericht der Ombudsfrau Kroatiens für 2018, S. 320.

⁶⁸ Gesetz über den Ombudsmann (NN 76/12).

⁶⁹ <http://ombudsman.hr/en/about-us/history>

⁷⁰ 2275 abgeschlossene Beschwerdeverfahren im Jahr 2013, Jahresbericht der Ombudsfrau Kroatiens für 2013, S. 5; 3632 abgeschlossene Beschwerdeverfahren im Jahr 2017, Jahresbericht der Ombudsfrau Kroatiens für 2017, S. 11.

⁷¹ 2016 wurden 29 % der Empfehlungen aus dem Jahr 2015 umgesetzt; 2018 erhöhte sich der Anteil der umgesetzten Empfehlungen aus dem Jahr 2017 auf 65 %, siehe Jahresbericht der Ombudsfrau Kroatiens für 2018, S. 6.

⁷² Gesetz über die Ombudsperson für Kinder (NN 96/03); Gesetz über die Gleichstellung der Geschlechter (NN 116/03); Gesetz über den Ombudsmann für Menschen mit Behinderungen (NN 107/07).

Nach wie vor problematisch sind der Schutz der Menschenrechte von Asylsuchenden und anderen Migranten sowie die mutmaßliche Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren und Fälle mutmaßlicher Gewaltanwendung durch Strafverfolgungsbeamte an der Grenze. Alle Maßnahmen, die Kroatien zur Kontrolle seiner Außengrenzen ergreift, müssen mit der Charta sowie den Menschenrechtsverpflichtungen der EU und der Völkergemeinschaft (einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und des effektiven Zugangs zum Asylverfahren) in Einklang stehen. Kroatien hat sich verpflichtet, die Vorwürfe, wonach Migranten und Flüchtlinge an den Außengrenzen des Landes misshandelt worden sind, zu untersuchen, diese Situation genau zu beobachten und die Kommission über die erzielten Fortschritte auf dem Laufenden zu halten.

Die Kommission unterstützt aktiv die kroatischen Bemühungen zur Gewährleistung der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte an der Grenze. In diesem Zusammenhang wurde ein Teil der 6,8 Mio. EUR an Soforthilfe, die Kroatien im Dezember 2018 zur Stärkung des Grenzmanagements gewährt wurde, für einen neuen Überwachungsmechanismus bereitgestellt. Diese Maßnahme soll dazu beitragen sicherzustellen, dass die Grenzkontrolltätigkeiten der kroatischen Grenzschutzbeamten in vollem Einklang mit dem EU-Recht, den internationalen Verpflichtungen sowie der Achtung der Grundrechte und der sich aus den EU-Asylrechtsvorschriften ergebenden Rechte, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, erfolgen. Dies ermöglicht eine unabhängige Überwachung der von der kroatischen Grenzpolizei durchgeführten Tätigkeiten, unter anderem durch Überprüfung der Verfahren, operativen Vorkehrungen und Handbücher, durch Schulung und Unterstützung des zuständigen Personals sowie durch Hilfe bei Beschwerden und gemeldeten Vorfällen. Am Ende des Projekts werden die Ergebnisse des Überwachungsmechanismus mit der Europäischen Kommission, dem Büro der kroatischen Ombudsperson und zivilgesellschaftlichen Organisationen erörtert.

Angesichts der von Kroatien ergriffenen Maßnahmen zum besseren Schutz der Menschenrechte, einschließlich seiner Zusage, die Vorwürfe der Misshandlung von Migranten und Flüchtlingen an den Außengrenzen zu untersuchen, kommt das Land weiterhin seiner Verpflichtung in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte nach.

IV. Schlussfolgerung

Diese Mitteilung ist das Ergebnis eines langen Prozesses der Evaluierung und Zusammenarbeit, bei dem Kroatien dabei unterstützt werden sollte, die für eine vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands erforderlichen Vorgaben zu erfüllen. Aufgrund der Abfolge der von der Kommission und den Mitgliedstaaten durchgeführten Monitoring-Maßnahmen und der daraufhin ausgearbeiteten Aktionspläne war Kroatien nach und nach besser in der Lage, den für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands erforderlichen Voraussetzungen zu entsprechen. Die Kommission hat außerdem die Verpflichtungen weiter verfolgt, die Kroatien bei seinem EU-Beitritt im Bereich Justiz und Grundrechte eingegangen ist.

Nach Auffassung der Kommission hat Kroatien die notwendigen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Kroatien muss weiter konsequent daran arbeiten, alle laufenden Maßnahmen – insbesondere im Bereich des

Außengrenzenmanagements – umzusetzen, um zu gewährleisten, dass dies auch künftig der Fall ist. Die Kommission bestätigt ferner, dass Kroatien weiterhin den mit dem Schengen-Besitzstand verbundenen Verpflichtungen nachkommt, die das Land bei den Beitrittsverhandlungen eingegangen ist. Die Kommission ersucht den Rat, diese Mitteilung zu erörtern, damit Kroatien im Einklang mit der Beitrittsakte von 2011 dem Schengen-Raum beitreten kann.