

Brüssel, den 8.11.2012  
COM(2012) 656 final

**ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES  
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**„RECHTSSTAATLICHKEITSHILFE DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DAS  
KOSOVO“**

**ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUM SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN  
RECHNUNGSHOFES**

**„RECHTSSTAATLICHKEITSHILFE DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DAS  
KOSOVO“**

## ZUSAMMENFASSUNG

I. Wir möchten darauf hinweisen, dass es sich im Folgenden um gemeinsame Antworten der Kommission und des EAD auf den Sonderbericht des ERH über das Kosovo handelt.

III. EAD und Kommission schließen sich dieser Einschätzung an und empfinden es als positiv, dass der Hof in seinen Feststellungen die in einigen Bereichen eingetretenen Fortschritte bestätigt. In Anbetracht der in sich schwierigen Lage, die die EULEX im Kosovo vorfand, verdienen die erheblichen Leistungen dieser Mission besondere Erwähnung. Strukturelle und institutionelle Schwachstellen haben tatsächlich mitunter exekutive Tätigkeiten behindert, aber mit über 300 Urteilen in Straf- und Zivilsachen und 23 000 beigelegten, mit dem Konflikt zusammenhängenden Grundeigentumsansprüchen kann die Mission eine beachtliche Bilanz vorweisen, die ihre Wirksamkeit beweist. Inzwischen konnten die menschlichen Überreste von über 300 Vermissten an die Familien zurückgegeben werden. Sowohl in abgeschlossenen als auch in anhängigen Rechtssachen hat die EULEX mit ihren Arbeitsergebnissen sowie durch ihre Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren gegen Minister, Politiker und leitende Beamte, ehemalige Kommandeure aus Kriegszeiten, bedeutende Geschäftsleute und Geheimdienste der Kultur der Straflosigkeit den Kampf angesagt.

Über statistisch messbare Ergebnisse hinaus hat die EULEX in vielen Fällen Abschreckungs- und Vorbeugungswirkung gezeigt, indem sie Situationen entschärfte, die andernfalls zu Konflikten geführt hätten. Berücksichtigt man den fragilen Zustand, in dem sich die rechtsstaatlichen Institutionen des Kosovo zur Zeit der Einsetzung der Mission befanden, sollte die jetzige relativ stabile Lage durchaus in die Beurteilung der Wirksamkeit dieser Investition der EU einbezogen werden.

IV. Positiv ist, dass der Hof die Herausforderungen anerkennt, denen die Kommission und die EU im Kosovo gegenüberstehen. Dies gilt auch für das ausdrückliche Anerkenntnis des Hofes, dass sich Ergebnisse auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo nur in einem auf lange Zeit angelegten Prozess erreichen lassen. Der Hof erkennt auch an, dass Meinungsverschiedenheiten zum Status des Kosovo die Arbeit der Kommission erschweren. Dies gilt auch für die Erzielung von Fortschritten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.

V. Das Kosovo befindet sich in der Anfangsphase des Integrationsprozesses. Reformen sollen zwar nicht als Instrumente zur Anwendung der vom Hof erwähnten „Konditionalität“ angesehen werden, aber im Zusammenhang mit dem Dialog über Visafragen sowie der Durchführbarkeitsstudie zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen der EU und dem Kosovo ermutigt die Kommission das Kosovo durchaus, die notwendigen Reformen zu beschließen. Wie der Hof erwähnt, wurde 2012 darüber hinaus auf hoher politischer Ebene der „Strukturierte Dialog über die Rechtsstaatlichkeit“ ins Leben gerufen.

VI.

Erster Spiegelstrich: Kommission und EAD nehmen die Empfehlung des Hofes an. Entsprechende Maßnahmen wurden bereits eingeleitet.

Die Verwendung objektiver Indikatoren und die Einführung von Benchmarks in der IPA-Programmplanung werden Bestandteile des sektorbezogenen Ansatzes sein, der im Rahmen des IPA II beschlossen werden soll. Der Gemeinsame Koordinierungsausschuss im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, die EULEX, das Kommissions-/EU-Büro und die kosovarischen Behörden arbeiten mit dem Ziel eines schrittweisen Auslaufens verschiedener Elemente des EULEX-Mandats

an einem Benchmarking-System, das den erforderlichen Umfang der Beteiligung der Kommission an den Folgemaßnahmen und der Übernahme durch das IPA ermitteln soll.

Die Kommission wird die Empfehlung des Hofes, laut der sich die Ziele der EU im Bereich der inneren Sicherheit in den Planungen für Hilfsprogramme widerspiegeln sollten, berücksichtigen. Die Empfehlung wird in die Vorbereitungen für den Gemeinsamen Strategischen Rahmen für alle Erweiterungsländer sowie das länderbezogene Strategiepapier für Kosovo im Rahmen des IPA II einfließen.

#### Zweiter Spiegelstrich: [zur Koordinierung]

EAD und Kommission stimmen zu, dass die Koordination noch weiter verbessert werden kann. Was die Koordination zwischen Kommissions-/EU-Büro, EULEX, EU-Sonderbeauftragtem und den USA betrifft, so lassen sich am Bericht des Hofes die Herausforderungen ablesen, denen die verschiedenen Organisationen zu Beginn ihrer jeweiligen Mandate gegenüberstanden. Die Gemeinsame Aktion des Rates über EULEX wurde im Februar 2008 verabschiedet. Der EULEX-Einsatz begann im April und erst im Dezember 2008 war die EULEX voll funktionsfähig. Parallel dazu zog sich die Europäische Agentur für Wiederaufbau schrittweise zurück und übertrug dem Verbindungsbüro der Europäischen Kommission (jetzt EU-Büro) die volle Verantwortung für die Unterstützung im Rahmen des IPA im Kosovo. Die Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo zeichnete sich dadurch aus, dass Drittparteien, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, ihrer Präsenz im Kosovo eine andere Form gaben und sie verstärkten.

Aktuell wird die Koordination, insbesondere zwischen EULEX und EU-Büro, verstärkt. Ein Beispiel dafür ist der Gemeinsame Koordinierungsausschuss im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, in dem Unterstützungsleistungen und MMA-Maßnahmen einen höheren Stellenwert einnehmen sollen. Unterstützt wird diese Entwicklung durch den Umstand, dass der EU-Sonderbeauftragte gleichzeitig auch die Funktion des Leiters des EU-Büros ausübt (und außerdem der EULEX politische Leitlinien vorgibt). Die Kommission wird im Hinblick auf Gesetzesentwürfe und die Durchführung von Initiativen im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht auch weiterhin eine angemessene Konsultation und Kooperation mit den USA anstreben.

Bei der Programmplanung soll die Koordination mit der EULEX einerseits durch die Anwendung objektiver Indikatoren und Benchmarks in der Planung für IPA II und andererseits durch den sektorenbezogenen Ansatz unterstützt werden.

[Zu Beschaffungsverfahren:]

Die Kommission und der EAD stimmen einer Neubewertung der konkreten Anwendung von Beschaffungsverfahren zu. Dabei wird die Frage, wie diese Verfahren wirksam umgesetzt werden können, um die Erfüllung der operativen Erfordernisse der GSVP-Missionen zu gewährleisten, eine besondere Rolle spielen.

Hinsichtlich der Empfehlung zur Übernahme der Kapazitätsaufbaufunktion der EULEX durch die Kommission ist festzustellen, dass das Mandat der EU-Mission lautet, für die Behörden des Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit als Mentoren, Beobachter und Berater tätig zu sein. Die EULEX hat zudem exekutive Aufgaben. Man geht davon aus, dass die maßgeblichen Institutionen des Kosovo am Ende des schrittweisen Ausstiegs der EULEX so ausgereift sein werden, dass sie die Verantwortung für den Betrieb des Justizwesens im Kosovo übernehmen können. Die Kommission wird jedoch die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo weiterhin beobachten und den kosovarischen Behörden bei Bedarf Unterstützung und Hilfestellung leisten. Hierbei wird

man vor allem im Rahmen des IPA finanzierte Maßnahmen nutzen, die auch zum weiteren Aufbau und zur Konsolidierung des Justizwesens im Kosovo genutzt werden können.

[EAD: Zur Ausstiegsstrategie:]

Hinsichtlich der Ausstiegsstrategie hat der Rat den Grundsatz der lokalen Eigenverantwortlichkeit definiert und festgesetzt, dass die EULEX den kosovarischen Behörden gegenüber einen kooperativen Ansatz verfolgen soll. Ein allmählicher Ausstieg aus den exekutiven Tätigkeiten der Mission zugunsten der kosovarischen Behörden, Zug um Zug mit nachgewiesenen Fortschritten, muss in der Tat von verstärkter Unterstützung durch die Kommission begleitet werden. Hinsichtlich der Empfehlung zur Übernahme der Kapazitätsaufbaufunktion der EULEX durch die Kommission ist festzustellen, dass das Mandat der EU-Mission lautet, für die Behörden des Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit als Mentoren, Beobachter und Berater tätig zu sein. Die EULEX hat zudem exekutive Aufgaben. Die Kommission wird die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo weiterhin beobachten und den kosovarischen Behörden bei Bedarf Unterstützung und Hilfestellung leisten. Hierbei wird man vor allem im Rahmen des IPA finanzierte Maßnahmen nutzen, die auch zum weiteren Aufbau und zur Konsolidierung des Justizwesens im Kosovo genutzt werden können.

Dritter Spiegelstrich: Der EAD stimmt zu, dass man in diesem Bereich von einer Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten profitieren würde. Dementsprechend arbeitet er an einer Lösung für dieses Problem. Vor Einsätzen oder wesentlichen Umstrukturierungen werden zur Ermittlung des voraussichtlichen Mittelbedarfs und des Einsatzumfangs so genannte „Force Sensing Exercises“ durchgeführt.

Vierter Spiegelstrich: Die Kommission und der EAD sind ebenfalls der Meinung, dass es für zukünftige GSVP-Missionen von Vorteil wäre, eine eigene Rechtspersönlichkeit zu besitzen.

Die Kommission hat diese Frage in ihrer letzten Mitteilung an den Rat, in der es um das Finanzmanagement der GSVP-Missionen geht, zur Sprache gebracht und zurzeit wird über die Idee einer Rechtspersönlichkeit für GSVP-Missionen diskutiert. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Kommission und des EAD prüft aktuell die Durchführungsmöglichkeiten.

Fünfter Spiegelstrich: Die Kommission und der EAD nehmen die Empfehlung an. Schließlich ist in einem Umfeld zunehmender Finanz- und Personalknappheit ein effektiver und effizienter Einsatz des operativen Mitarbeiterstabs unerlässlich, denn nur so lassen sich die strategischen Prioritäten und die mit ihrer Umsetzung verbundene Arbeitsbelastung angemessen darstellen. Bei der Zuweisung von Mitteln für bestimmte strategische Ziele dürfte die oben erwähnte Anwendung von Benchmarks hilfreich sein.

Sechster Spiegelstrich: Die Kommission hat die Empfehlung Nr. 6 bereits umgesetzt. Erkennbar wird dies am Strukturierten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit, der am 30. Mai 2012 begann. Das Kosovo befindet sich in der Anfangsphase des Integrationsprozesses. Reformen sollen zwar nicht als Instrumente zur Anwendung der vom Hof erwähnten „Konditionalität“ angesehen werden, die Kommission nutzt jedoch durchaus „Instrumente“ wie den Dialog über Visafragen und die Durchführbarkeitsstudie, um das Kosovo zum Beschluss der notwendigen Reformen zu ermutigen.

## **EINLEITUNG**

14. Ende August 2012 waren 2170 Bedienstete für die Mission tätig, darunter 1201 internationale Mitarbeiter. Von den insgesamt maximal 1250 einsetzbaren internationalen Mitarbeitern sind 887 abgeordnet.

## **BEMERKUNGEN**

### **Kosovarische Polizei: Vom Hof geprüfte EU-Interventionen hatten bescheidenen Erfolg, doch insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität bestehen nach wie vor große Herausforderungen.**

Wie dem Fortschrittsbericht der Kommission zu entnehmen ist, kann die kosovarische Polizei trotz der im lokalen Umfeld vorherrschenden besonderen Umstände, zu denen auch politische Einflussnahme und schwierige Arbeitsbedingungen zählen, eine Verbesserung ihrer Leistung vorweisen.

23. Zu dem Zeitpunkt, als die EULEX (wie im EULEX-Bericht 2009 erwähnt) mit Nachweisen untermauerte Schlussfolgerungen hinsichtlich des uneinheitlichen Vorgehens der kosovarischen Behörden bei der Sammlung von Erkenntnissen gezogen hatte, stand das IPA-Projekt bereits kurz vor der Umsetzung. Die EULEX bemüht sich nun, sicherzustellen, dass das bei der kosovarischen Grenz- und Trennlinienpolizei entwickelte Fahndungssystem in ein einheitliches Fahndungssystem integriert wird, und nicht als unabhängiges, von zentralen Einrichtungen getrenntes System aufgebaut wird. Im Anschluss an die beiden vom Hof geprüften Projekte rief die Kommission ein neues IPA-Projekt für erkenntnisgestützte Polizeiarbeit ins Leben. Hierbei arbeitete sie eng mit der EULEX zusammen und wurde von dieser tatkräftig unterstützt.

24. Die Kommission unternimmt alle Anstrengungen zur Koordinierung mit den USA, dem größten bilateralen Geber im Kosovo. Die kosovarischen Behörden zogen das von den USA finanzierte System Mitte 2011 aus dem Verkehr. Seit dieser Zeit ist das von der EU finanzierte Grenzschutzsystem voll funktionsfähig und nun auch als einziges im Einsatz.

25. Das Anschlussprojekt zu dieser Partnerschaftsarbeit im Rahmen des IPA Jahresprogramms 2011 wird im Herbst 2012 beginnen. Im Mittelpunkt des Projekts wird die Bekämpfung des Drogenhandels stehen. Um die Drogenhandelsrouten unterbrechen zu können, wird auch eine Stärkung der Zusammenarbeit mit Nachbarländern unterstützt werden. Hinsichtlich des Informationsaustausches müsste das Projekt auf den Ergebnissen des Projekts „Erkenntnisgestützte Polizeiarbeit“ aufbauen können.

27. Im Jahr 2009 bestanden bei der kosovarischen Polizei (KP) mehrere miteinander konkurrierende Zentren zur Nachrichtensammlung, aber kein klar strukturiertes, einheitliches System zur Erfassung der in der polizeilichen Ermittlungsarbeit gewonnenen Daten (siehe EULEX-Bericht vom Juni 2009). Im Jahr 2012 dagegen verfügte die KP über ein zentralisiertes System zum Sammeln, Abgleichen, Analysieren und Verteilen von Ermittlungsdaten (siehe EULEX-Bericht vom Juni 2012). Dies signalisiert die guten Fortschritte der KP auf dem Weg zu einer „erkenntnisgestützt“ arbeitenden Polizeiorganisation. Es sind noch erhebliche Konsolidierungen notwendig, aber die bisher erworbenen Kompetenzen sind tragfähig.

28. Wie unter Ziffer 37 angemerkt, bedeutet die Aussetzung einiger MMA-Maßnahmen nicht notwendigerweise, dass der Kapazitätsaufbau nicht in anderer Form weitergeht (beispielsweise in den gemeinsamen Staatsanwaltsteams, die im Rahmen der exekutiven Befugnisse der EULEX arbeiten).

29. Es wird zwar anerkannt, dass die vom Hof geprüften Hilfsmaßnahmen ihre Ziele nur zum Teil erreichten, nichtsdestotrotz wurden insgesamt 18 MMA-Projekte vollständig abgeschlossen und erzielten in Bereichen wie der Verbesserung des organisatorischen Aufbaus, eines Systems zur Sammlung und Weiterleitung polizeilicher Erkenntnisse, einer proaktiven Drogenbekämpfungsstrategie, der Verbesserung der Planungskapazitäten bei der Grenzpolizei, der Zuständigkeitsübertragung für eine großen Teil der grünen Grenze von der KFOR und einem besseren Management der Streifendienste Leistungssteigerungen.

30. Die Kommission und der EAD stimmen zu, dass das Kosovo bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität nur wenige Fortschritte erzielt hat. Wie aus dem Fortschrittsbericht 2011 hervorgeht, fehlen dem Kosovo maßgebliche Kapazitäten in diesem Bereich. Die Zusammenarbeit zwischen der kosovarischen Polizei und den Staatsanwälten ist weder von Eigeninitiative geprägt noch ist sie wirkungsvoll. Trotzdem werden Anstrengungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unternommen. Die Menge der von der kosovarischen Polizei beschlagnahmten Betäubungsmittel nahm zwischen 2009 und 2011 um fast 300 % zu (276 kg Heroin und Marihuana im Vergleich zu 96 kg im Jahr 2009). Dasselbe lässt sich bei den erkenntnisgestützten Ermittlungsverfahren feststellen (EULEX-Bericht 2012, Seiten 12-13). Die Zuständigkeiten des von der EULEX geführten Zentrums für Finanzermittlungen wurden im Juni 2012 an die kosovarische Polizei übertragen.

31. Der EAD und die Kommission schließen sich der Bewertung an, dass das Fehlen einer gemeinsamen Datenbank die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft beeinträchtigt. Zurzeit laufen Planungsarbeiten für ein Programm zur gezielten Unterstützung beim Aufbau einer gemeinsamen Datenbank von Polizei und Staatsanwaltschaft

32. Europol hat gemeinsam mit dem Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (CPCC) den Mechanismus für den Austausch kriminalpolizeilicher Erkenntnisse zwischen Europol und EULEX entwickelt. Freiwillig teilnehmende Mitgliedstaaten, sogenannte „nationale Europol-Stellen“, wirken als Katalysatoren für Übermittlungen gemäß den Empfehlungen der Schlussfolgerungen des Rates Nr. 15771/08.

33. Dem Kosovo fehlt es zurzeit an den Kapazitäten zum Schutz wichtiger Zeugen in hochrangigen Fällen. Aus diesem Grund sorgt die Zeugenschutzabteilung der EULEX im Rahmen ihres exekutiven Mandats für den Schutz und die Umsiedlung von Zeugen. Bei der Suche nach Ländern, die zur Aufnahme umgesiedelter Zeugen bereit sind, bestehen zwar noch einige Herausforderungen, andererseits ist aber zu betonen, dass mehrere, an hochrangigen Prozessen beteiligte Zeugen erfolgreich ins Ausland umgesiedelt worden sind. EULEX erbringt darüber hinaus Beobachtungs-, Anleitungs- und Beratungsdienste (MMA). Außerdem leistet das IPA-Regionalprojekt ergänzende Unterstützung bei Kapazitätsaufbau und Schulung. Im Rahmen eines neuen IPA-Projekts wird der Abteilung eine spezielle technische Ausstattung zur Verfügung gestellt werden.

35. Trotz der Tatsache., dass nicht alle Stellen sofort besetzt werden konnten, erwies sich das von Kommission und EULEX unterstützte Überprüfungs- und Wiederernennungsverfahren als Grundstein zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit im Kosovo. Inzwischen hat der kosovarische Richterrat die volle Verantwortung für die Anwerbung, Überprüfung und Auswahl von Kandidaten für Richterstellen übernommen und zur Unterstützung des Auswahlverfahrens ein Amt für die Bewertung und Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten eingerichtet. Es herrscht allgemein ein Mangel an Bewerbungen für Stellen in der Justiz aus dem Kreis der Minderheiten. Das Überprüfungs- und Wiederernennungsverfahren war dem in Bosnien und Herzegowina angewendeten Verfahren ähnlich, entsprach ihm aber nicht völlig.

36. Haushaltszwänge erschweren es den Institutionen des Kosovo häufig, angemessene finanzielle und personelle Mittel für IPA-Projekte zur Verfügung zu stellen. Bei dem Projekt „Reform der beruflichen Bildung im Rechtsbereich“ (Legal Education System Reform) litt insbesondere eine Programmkomponente unter einer zwölfmonatigen Verzögerung, bis die Kofinanzierung unter Dach und Fach war. Die Kommission teilt die Bedenken des Hofes hinsichtlich der Nachhaltigkeit dieser Tätigkeiten und hat ihre Befürchtungen 2012 auf Tagungen des Lenkungsausschusses bekräftigt. Die Kommission bedauert, dass es ihr trotz wiederholter Bemühungen um eine Einbeziehung der juristische Fakultät der im Norden gelegenen Universität Mitrovica/Mitrovica nicht gelungen ist, zu einer offiziellen Zusammenarbeit zu gelangen.

37. Die Staatsanwälte und Richter der EULEX arbeiten bei der Ausübung ihrer exekutiven Aufgaben in den meisten Fällen in gemischten Teams oder Gremien. Eine solche gemeinsame Arbeit trägt folglich zum Ausbau von Fähigkeiten und Fertigkeiten bei örtlichen Staatsanwälten und Richtern bei.

38. Trotz der Tatsache, dass die Reform der Besonderen Kammer zur Folge hatte, dass EULEX-Richter auf erstinstanzlicher Ebene nicht mehr die Mehrheit stellen, bleibt durch die verabschiedeten Rechtsvorschriften das Mehrheitsverhältnis zugunsten der EULEX-Richter auf der Ebene der Berufungsgerichte erhalten und die Integrität des Privatisierungsprozesses wird somit gewahrt.

39. Im Mittelpunkt des Mandats der EULEX Kosovo stehen vor allem Fälle schwerer Kriminalität und einige mit dem Konflikt zusammenhängende Streitigkeiten über Grundeigentum. Die meisten Rechtssachen aus dem beschriebenen Überhang fallen nicht unter das Mandat der EULEX Kosovo. Die im November 2010 eingeleitete Strategie wurde hauptsächlich vom kosovarischen Richterrat erarbeitet, wird aber von der EU umfassend unterstützt. Die EU unterstützt die Regierung des Kosovo nichtsdestotrotz bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit von Richtern, Staatsanwälten und Justizverwaltung. Hierbei bedient sie sich der MMA, exekutiver Tätigkeiten der EULEX Kosovo und des Projekts IPA 2010, mit dem die Richter- und Staatsanwaltsräte im Kosovo unterstützt werden. Im Rahmen dieser Anstrengungen zum Abbau des Überhangs gewährleistete die ständige internationale Beteiligung, dass die Grundsätze des unparteiischen und ordnungsgemäßen Verfahrens berücksichtigt wurden.

40. Die Mission erkennt an, dass bei der Verteilung von Fällen unter Richtern und Staatsanwälten im Kosovo Schwachstellen bestehen. Die „Einführung eines transparenten Fallzuweisungssystems“ (Introduction of a transparent Case Allocation System) im Rahmen der vom Hof geprüften MMA-Maßnahme für Richter (Action for Judges) ist die direkte Antwort auf dieses Problem. Im vergangenen Jahr (2011) wurde bei den kosovarischen Bezirks- und Amtsgerichten sowie beim Obersten Gerichtshof ein Fallzuweisungssystem eingeführt. EULEX unterstützt auch die Einrichtung von Büros für Öffentlichkeitsarbeit in den Amtsgerichten im Kosovo. Allerdings ist dieses Vorhaben des kosovarischen Gerichtswesens noch nicht abgeschlossen. Die Erhöhung der Transparenz bleibt nichtsdestotrotz eine Herausforderung und die Mission wird diese Angelegenheit weiter verfolgen. Was das von der EU finanzierte „Managementinformationssystem für Gerichte“ (Court Management Information System) betrifft, so planen die Behörden im Kosovo zurzeit eine Aufrüstung/Änderung, mit deren Hilfe das System seine volle Funktionsfähigkeit erreichen soll.

45. Aus messbaren internen Daten geht hervor, dass die Unterstützung der EU (durch EULEX und die Kommission) insgesamt zu einer verbesserten Konformität der Zollverfahren mit den Rechtsvorschriften der EU und zur Steigerung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des kosovarischen Zolls beitrug. In der öffentlichen Wahrnehmung wird der erzielte Fortschritt noch nicht vollständig anerkannt.



47. Seitens der Regierung des Kosovo bestand 2010 eine starke politische Verpflichtung zur Reform des Gesetzes über die öffentliche Beschaffung. Da die Notwendigkeit von Verbesserungen auch im Fortschrittsbericht hervorgehoben worden war, wurde in diesem Projekt mehr Gewicht auf den Entwurf primärer Rechtsvorschriften gelegt. Die Kommission hielt dies auch im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung für die Hauptpriorität. Das neue Gesetz trat im Oktober 2011 in Kraft.

49. Strukturelle Unzulänglichkeiten und systembedingte Schwierigkeiten haben in einigen Fällen tatsächlich die Durchführung exekutiver Tätigkeiten behindert. Die öffentliche Wahrnehmung der Erfolge der EULEX wird jedoch weiterhin von der Medienberichterstattung über eine Handvoll Fälle geprägt. Die objektiven Arbeitsergebnisse der Missionen, unter anderem auch die 31 Urteile in Korruptionsfällen und weitere laufende Ermittlungsverfahren, bleiben dabei außer Acht.

In zahlreichen Fällen wirkt EULEX als Abschreckungsfaktor und schafft für kosovarische Beschaffungsbehörden Anreize zur Einhaltung der Verfahren. Diese Ergebnisse sind jedoch schwer zu erfassen und erst recht nicht medientauglich zu vermitteln.

50. Wie aus den vorstehend aufgeführten Zahlen hervorgeht, wurde der Überhang an mit dem Konflikt zusammenhängenden Rechtssachen zwar stetig abgebaut, aber nachhaltige Ergebnisse werden erst dann messbar werden, wenn die Staatsanwälte und Richter im Kosovo bereit und fähig sind, die Behandlung sensibler Fälle fortzuführen. Die EULEX hat mit ihren Arbeitsergebnissen sowie durch ihre Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren gegen Minister, Politiker und leitende Beamte, ehemalige Kommandeure aus Kriegszeiten, bedeutende Geschäftsleute und Geheimdienste der Kultur der Straflosigkeit den Kampf angesagt.

Viele dieser Rechtssachen sind noch vor den Gerichten anhängig.

51. Die Kommission stimmt zu, dass in vielen Bereichen weiterhin Korruption herrscht. Eine Bestätigung hierfür findet sich auch im Fortschrittsbericht 2011, laut dem die Bevölkerung bei der Polizei, dem Zoll und den Dienststellen der Gerichte sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen regelmäßig Korruption ausgesetzt ist. Das Kosovo steht im Kampf gegen die Korruption weiterhin ernsthaften Herausforderungen gegenüber. Einerseits ist es notwendig, dass die Rechtsgrundlage fertiggestellt wird, aber darüber hinaus ist es erforderlich, dass die kosovarischen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden mehr Eigeninitiative entwickeln und ihre Zusammenarbeit verbessern.

53. Die Kommission hat auf höchster Ebene, unter anderem auch den Sektions- und Plenarsitzungen des Dialogs über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, bei den kosovarischen Behörden wiederholt die Notwendigkeit zur Sprache gebracht, die Anzahl der Überwachungsorgane für öffentliche Beschaffung zu verringern.

56. Es ist zwar einerseits zutreffend, dass sich einzelne programmatische MMA-Maßnahmen nicht gezielt an den Norden richten konnten. Nichtsdestotrotz wurden im Norden im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zahlreiche Initiativen in Form von operativen Beobachtungs-, Anleitungs- und Beratungsaktionen (MMA) sowie exekutiven Tätigkeiten durchgeführt. Ihr Erfolg wird nach wie vor stark durch den seit Juli 2011 bestehenden Mangel an Handlungsfreiheit beeinträchtigt. Auf allgemeinerer Ebene erweist sich die Unmöglichkeit, bei der örtlichen Bevölkerung Polizeiarbeit und Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, als Hindernis.

58. Der EAD stimmt zu, dass sich in den kosovarischen Polizeieinheiten die ethnische Zusammensetzung der Gebiete, in denen sie ihre Pflicht erfüllen, widerspiegeln sollte. Die Mission setzt sich seit ihrer Gründung für diese Ansicht ein und wird dies auch weiterhin tun.

59. Die EULEX leistet hier Unterstützung, indem sie an diesen Übergängen Zollkontrollen durchführt. Gewerbliche Lastwagen werden eingeladen, zur Zollabfertigung bei der Zollstelle Mitrovicë/Mitrovica vorzufahren.

An den Übergängen und an der Zollstelle erhobene Daten werden zur weiteren Ermittlung möglicher Zollhinterziehungen einer Überkreuzprüfung unterzogen.

60. Nach den im Juli 2011 eingetretenen Störungen nahmen die Richter und Staatsanwälte der EULEX im Februar 2012 ihre Arbeit am Gericht Mitrovicë/Mitrovica wieder auf. Der EULEX war es gelungen, ihre Präsenz im Gerichtsgebäude bis November 2011 aufrecht zu erhalten. Danach wurde dies aufgrund von Sicherheitsbedenken unmöglich.

61. Die in den Norden versetzten Mitarbeiter erfüllen dort weiterhin ihre Aufgaben.

62. Die erwähnten Gesetze gehen nicht auf eine Initiative der EULEX zurück. Wenn die EULEX unmittelbar involviert ist, arbeitet sie während des gesamten Prozesses des Entwurfs von Rechtsvorschriften im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit mit örtlichen Amtskollegen zusammen, insbesondere in gemeinsamen Arbeitsgruppen, die Beiträge und Beteiligung ermöglichen. In diesem besonderen Fall ist das Justizministerium des Kosovo integraler Bestandteil dieses Vorhabens.

63. Haushaltszwänge erschweren es den Institutionen des Kosovo häufig, angemessene finanzielle und personelle Mittel für IPA-Projekte zur Verfügung zu stellen.

Nachdem die Umsetzung der Stand-by-Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (SBA) 2010 gescheitert war, wurde die Wirtschaftspolitik des Landes kürzlich um ein „Staff-monitored programme“ und eine neue, im April 2012 genehmigte SBA ergänzt.

65. EU-Büro und EULEX haben den Einsatz präsidialer Gnadenakte genau verfolgt. Im Jahr 2012 ging die Zahl der Begnadigungen verurteilter Straftäter drastisch zurück und sank von 103 Begnadigungen im Vorjahr auf 15. Kein Gefangener, der wegen strafbarer Handlungen nach Kapitel XIII (Terrorismus, Aufhetzen zu nationalem oder rassischem Hass usw.) oder Kapitel XIV (Kriegsverbrechen, Menschenhandel usw.) des Strafgesetzbuches verurteilt worden war, wurde begnadigt.

66. EAD und Kommission sind einer engen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft verpflichtet. Sowohl das EU-Büro als auch die EULEX führen regelmäßig Dialoge mit Vertretern der Zivilgesellschaft und tauschen Informationen mit ihnen aus. Die jährlich stattfindenden Gespräche zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Kommission fließen direkt in die am nächsten Tag stattfindende Plenarsitzung im Rahmen des SAP-Dialogs ein. Die Stärkung der Zivilgesellschaft wird durch Finanzhilfen gefördert.

68. Die Mitgliedstaaten verabschiedeten 2011 ein Benchmarking-Konzept oder System des permanenten Vergleichs. In dem neuen, von den Mitgliedstaaten genehmigten Operationskonzept CONOPS und dem neuen Operationsplan OPLAN aus dem Jahr 2012 wurden anschließend operative Zielsetzungen und objektiv anhand des Plans zur Durchführung der EULEX-Mission (MIP) überprüfbar festgelegt, mit denen CONOPS und OPLAN in leistungsorientierte Benchmarkingprojekte gegliedert werden. Die einzelnen Zielsetzungen werden mittels „Rollout“ von insgesamt 38 MIP-Aktionen erreicht werden. Die Beschreibung der Aktionen enthält eine allgemeine Begründung mit Hintergrundinformationen, eine allgemeine Zielsetzung, eine Liste mit Tätigkeiten und messbaren Ergebnissen, einen Zeitrahmen und Angaben zu verfügbaren Ressourcen sowie Verknüpfungen zu externer Unterstützung.

Dieser Ansatz baut auf bereits im CONOPS 2008 geäußerte, ausdrückliche Hinweise auf die Notwendigkeit der Einrichtung eines Benchmarking- und Überprüfungsprozesses auf. Auf Missionsebene wurde dieser Ansatz dann in einem Programmplanungs-, Verwaltungs- und Benchmarkingsystem genauer definiert. Die Durchführung erfolgte mittels MMA-Aktionsbögen und eines begleitenden Nachverfolgungsmechanismus, der dem Zweck dient, die Fortschritte anhand von Ausgangslinienindikatoren zu messen.

69. Das EU-Büro und die Mission überprüfen vor dem endgültigen Abschluss der MMA-Bögen und IPA-Projekte die jeweiligen Stärken dieser beiden Arten seitens der EU geleisteter Unterstützung. Um die Verfolgung der Prioritäten mittels abgestimmter Vorgehensweisen sicherzustellen, werden dabei Faktoren wie die zeitliche Planung, die Dauer des letzten Engagements, die Art der erforderlichen Fachkenntnisse, das Sicherheitsumfeld und mögliche Verknüpfungen mit dem exekutiven Mandat der EULEX berücksichtigt.

70. Der EAD und die Kommission erkennen an, dass Potenzial für Verbesserungen und erhöhte Synergien zwischen den genannten Akteuren besteht. Sie weisen jedoch auch darauf hin, dass in der Natur der Sache liegende Zwänge (u.a. Einsatzzeitpläne, voneinander abweichende Funktionen und Aufgabengebiete und die unterschiedlichen Funktionen dieser Institutionen gegenüber den kosovarischen Behörden) die Bemühungen vor Ort häufig erschwert haben. Wie bereits gesagt, werden komparative Vorteile und Gelegenheiten zur Synergiebildung einkalkuliert. Die ergänzende Unterstützung für die Entwicklung von Zeugenschutzkapazitäten im Kosovo ist ein typisches Beispiel hierfür.

71. An der Abstellung der EULEX im Jahr 2008 und deren Tätigkeiten seit dieser Zeit lässt sich ablesen, welche hohe Bedeutung die EU den Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeitsprobleme im Kosovo auf die innere Sicherheit der EU beilegt.

In Initiativen der jüngsten Vergangenheit, u.a. dem Dialog über Visaliberalisierungen und den bilateralen Rückübernahmeverträgen zwischen EU-Mitgliedstaaten und dem Kosovo erhalten die Zielsetzungen der EU bezüglich der inneren Sicherheit ebenfalls Vorrang.

72. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist fester Bestandteil der Prioritäten der Mission.

Die bevorzugte Behandlung und das Urteil in der Rechtssache „Tisza“ (Theiß), bei der das hauptsächlich aus EULEX-Richtern bestehende Gericht sieben Angeklagte zu insgesamt 66 Jahren Haft verurteilte und Geldstrafen von mehr als 450 000 EUR verhängte, belegt die Anstrengungen der Mission in dieser Hinsicht. Dieser Fall betraf den Tod von fünfzehn Menschen, darunter Frauen und Kindern, die in dem zwischen Serbien und Ungarn verlaufenden Fluss Tisza ertranken.

74. Die EU strebt im Zusammenhang mit den alle zwei Jahre stattfindenden Sitzungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees und des Ständigen Ausschusses für operative Zusammenarbeit und innere Sicherheit die Erarbeitung eines integrierten sicherheitspolitischen Ansatzes in der EU an.

**Die Koordinierung zwischen den Institutionen der EU und ihre Koordinierung mit den kosovarischen Behörden und der internationalen Gemeinschaft ist in einigen Bereichen noch unzureichend.**

Der Gemeinsame Koordinierungsausschuss im Bereich der Rechtsstaatlichkeit (JRCB) bringt weiterhin die Vertreter der EU-Institutionen und die kosovarischen Behörden an einen Tisch, wobei EULEX und EUO/EUSR die Aufgaben von Mitvorsitzenden wahrnehmen. Der JRCB hat sich

stetig weiterentwickelt, um auf höchster Ebene Benchmarks für die Behörden des Kosovo zu setzen und die Koordinierung mit ihnen zu verbessern.

77. Die Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der EU-Familie im Kosovo einerseits und mit den USA andererseits sind in der Tat von entscheidender Wichtigkeit.

78. Im neuesten Mandat des JRCB wird ausdrücklich der EUSR als eine der drei vorsitzführenden Organisationen des JRCB genannt.

Der Aufbau ist bei allen GSVP-Missionen gleich. Zielgerichtete Regelungen in Arenen wie dem JRCB im Kosovo erlauben dann jeder Mission, die notwendigen Koordinationsmechanismen auszuarbeiten.

Hinsichtlich Fußnote 59 ist zu sagen, dass der Vorschlag des EU-Planungsteams (EUPT) deshalb nicht weiterverfolgt wurde, weil der Rat nach erfolgter Anfangsplanung des EUPT ein Krisenmanagementverfahren beschloss, mit dem der jetzige Aufbau und die zugehörige Befehlskette festgelegt wurden.

79. Generell werden IPA-Projekte im Jahr N-1 geplant und im Jahr N genehmigt. Die Auftragsvergabe muss bis zum Jahr N+3 erfolgen. Da ein gründliches, faires und transparentes Verfahren sichergestellt sein muss, sind Beschaffungsvorhaben des IPA zeitaufwendig.

80. Die Kommission und der EAD stimmen einer Neubewertung der konkreten Anwendung von Beschaffungsverfahren zu. Dabei wird die Frage, wie diese Verfahren im Hinblick auf die Gewährleistung der Erfüllung der operativen Erfordernisse der Mission des CDSP wirksam umgesetzt werden können, eine besondere Rolle spielen.

81. In den Mandaten EULEX 2012, CONOPS und OPLAN 2012 wird eine Ausstiegsstrategie erwähnt. Ein entscheidendes Element ist dabei die Abstimmung mit der Kommission hinsichtlich der schrittweisen Einführung von IPA-Programmplanungen. Darüber hinaus waren erste Hinweise auf und Leitlinien für eine Ausstiegsstrategie Bestandteil jedes OPLAN seit der Gründung dieser Mission im Jahr 2008. Sie wurden parallel zum Benchmarking- und Bewertungsprozess der Mission weiterentwickelt. Letztendlich liegt die Entscheidung über eine Ausstiegsstrategie für die EULEX jedoch beim Rat.

85. Die enge Zusammenarbeit wird durch die Stabsgespräche zwischen NATO und EU auf höchster Ebene in den Zentralen ergänzt. Sie dienen der Sicherstellung einer gleichlaufenden, beständigen Planung.

Die trotz der Präsenz der KFOR eingetretene Zerstörung des Grenzübergangs 1, einer der Grenzübergangsstellen im Norden des Kosovo, im Sommer 2011 belegt einen Grad an Gewalt, der die Einsatzmöglichkeiten der EULEX Ordnungs- und Krawallbekämpfungskräfte auch bei voller Einsatzstärke übersteigt.

87. Im Anschluss an die im Juni 2012 erfolgte Verlängerung der Mission bis Juni 2014 und die damit verbundene Umstrukturierung wurde die Höchstzahl der durch internationales, abgeordnetes Personal zu besetzenden Stellen auf 1250 gesenkt, wobei jetzt durchschnittlich 1200 Stellen durch abgeordnetes Personal besetzt sind. Die Unzulänglichkeiten bei der Stellenbesetzung wurden anerkannt und der Rat hat nun zur - teilweisen - Entschärfung der Lage eine Anhebung der Obergrenze für Vertragspersonal genehmigt.

88. Man bemüht sich zurzeit um eine Mindestdauer für Abordnungen in Schlüsselpositionen und die Einholung von Verlängerungsgenehmigungen in besonderen Fällen.

89. Hinsichtlich der Vorbereitung hat sich die Mission für gemeinsame, vor einer Abordnung abzuleistende Schulungsprogramme eingesetzt, mit denen neues Personal auf die Arbeit, die es im Rahmen der Mission leisten wird, sowie das Mandat, an dem sich die Ziele der Mission orientieren, vorbereitet wird. Für abgelehnte Bewerber hat die EULEX eine ausführliche Rückmeldung an die Mitgliedstaaten erarbeitet, in der erklärt wird, warum ein Bewerber nicht ausgewählt wurde.

90. Im Rahmen der neu strukturierten Mission hat sich die Lage bei der Personalausstattung, im Wesentlichen durch die Aufrechterhaltung einer hohen Obergrenze für Vertragspersonal, insgesamt gebessert. Dass es nicht gelungen ist, zusätzliche Kapazitäten für die Ordnungs- und Krawallbekämpfungskräfte (in Form neu aufgestellter Polizeieinheiten) abzuordnen, ist zu einer dauerhaften Unzulänglichkeit geworden.

91. Die EULEX nutzt verschiedene interne Berichtsmechanismen zur Erhebung von Daten über die Durchführung der einzelnen MMA-Maßnahmen. Wie der Hof bemerkt, sind diese Maßnahmen jedoch schwierig zu bemessen und in Zahlen auszudrücken. Wie im Bericht bereits erwähnt wurde, erfolgt ein Teil der Unterstützung für lokale Institutionen über MMA-Tätigkeiten, während andere Teile der Unterstützung im Rahmen kooperativer Maßnahmen geleistet werden, die unter das exekutive Mandat der EULEX fallen. Es lässt sich daher schwer einschätzen, welche Mittel für die einzelnen MMA-Tätigkeiten jeweils verbraucht wurden. Was die Angaben über abgeordnetes Personal betrifft, so benötigte man für eine solche Bewertung von allen beitragenden Staaten die jeweiligen Daten über finanzielle und personelle Ressourcen.

92. Die Kommission hat diese Frage in ihrer letzten Mitteilung an den Rat, in der es um das Finanzmanagement der GSVP-Missionen geht, zur Sprache gebracht und zurzeit wird über die Idee einer Rechtspersönlichkeit für GSVP-Missionen diskutiert. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Kommission und des EAD prüft aktuell die Durchführungsmöglichkeiten.

93. Für den Umstand, dass die EULEX keine bindenden Verträge unterzeichnen kann, ließe sich durch die Umsetzung der neuesten Mitteilung über die Haushaltsführung von GSVP-Missionen eine Lösung finden. Der Abschluss technischer Vereinbarungen ist jedoch allgemein übliche Praxis, mit der das Fehlen rechtsverbindlicher Verträge zum Teil ausgeglichen wird.

94. Der EAD begrüßt diese Entwicklungen, denn sie bieten eine Chance zu Verbesserungen beim Personaleinsatz und bei der Durchführung von Operationen für GSVP- Missionen.

95. Die Zuweisung der Kommissionsbediensteten erfolgt auf der Grundlage einer gründlichen Bewertung des in allen Tätigkeitsbereichen entstehenden Arbeitsanfalls. Hierzu gehört mehr als nur das Gebiet der Rechtsstaatlichkeit. Die letzte, im März 2012 durchgeführte Bewertung des Arbeitsanfalls bestätigte, dass zu dem betreffenden Zeitpunkt kein zusätzliches Personal für das EU-Büro (EUO) notwendig war. Die Kommission setzt ihre Ressourcen in einem Umfeld zunehmend knapper werdender Mittel ein. Dabei verfolgt sie das Ziel, deren Nutzung so wirtschaftlich und wirkungsvoll wie möglich zu gestalten. Der Einsatz objektiver Indikatoren und Benchmarks in der Programmplanung für das IPA II müsste der Kommission die Zuweisung von Ressourcen zu politischen Zielsetzungen erleichtern.

96.

(a) Die Kommission weist seit vielen Jahren (beispielsweise in ihrer Mitteilung von 2009) deutlich auf die Notwendigkeit hin, dass das Kosovo die Verabschiedung von Rechtsvorschriften und die angemessene Umsetzung und Durchsetzung dieser Vorschriften aufeinander abstimmt. Zugleich ist aber dann, wenn keine angemessenen Rechtsvorschriften bestehen, die Einführung von Primärrecht die erste Maßnahme, die unterstützt werden muss.

(b) Die Kommission wird die Empfehlung des Hofes, laut der sich die Ziele der EU im Bereich der inneren Sicherheit in den Planungen für Hilfsprogramme widerspiegeln sollten, weiter berücksichtigen. Die Empfehlung wird in die Vorbereitungen für den Gemeinsamen Strategischen Rahmen für alle Erweiterungsländer sowie das länderbezogene Strategiepapier für Kosovo im Rahmen des IPA II einfließen.

(c) Die Kommission stimmt zu, dass die Indikatoren für die Zielsetzung und den Zweck des Projekts als Ganzes genauer hätten formuliert werden können. Üblicherweise werden spezifische, messbare Ziele auf Tätigkeitsebene formuliert.

(d) Die vom Hof festgestellten Risiken (Korruption und politische Einflussnahme) treffen auf alle Operationen in allen Bereichen des Kosovo zu. Diese Risiken wurden nicht vernachlässigt, sondern als so umfassend und offensichtlich angesehen, dass sie in der Absicherungsstrategie und den Projektbögen nicht ausdrücklich genannt werden. Da die Umsetzung des IPA im Kosovo in der alleinigen Verantwortung der Kommission liegt, stellt die Korruption im Kosovo für die Kommission kein besonderes Problem dar. Kosovarische Institutionen sind an keinerlei Ausschreibungs-, Vertragsschließungs- oder Auszahlungsvorgängen beteiligt. Dasselbe gilt für politische Einflussnahme.

Ein erheblicher Anteil des Projektbestands des EUO wird im Rahmen des ergebnisorientierten Monitoring (ROM) jedes Jahr von externen Beobachtern beurteilt. Falls zusätzliche Risiken ermittelt werden, führt man Abhilfemaßnahmen ein.

97. Im Rahmen des SAP-Dialogs findet auf Sektionsebene bzw. technischer Ebene ein Gespräch zum Thema Rechtsstaatlichkeit statt. Fragen der Rechtsstaatlichkeit stehen auch bei der jährlichen Plenarsitzung im Rahmen des SAP-Dialogs auf der Tagesordnung. Im Mittelpunkt dieser Sitzungen stehen Schlüsselthemen, die auf höchster politischer Ebene Besorgnis erregen. Zusätzlich zum Strukturierten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit macht sich die Kommission die Hebelwirkung anderer für die Rechtsstaatlichkeit maßgeblicher Initiativen zunutze. So setzt sie beispielsweise den Dialog über die Visaliberalisierung, der ebenfalls auf leitender amtlicher Ebene stattfindet, und die Durchführbarkeitsstudie dazu ein, Anreize für das Kosovo zu schaffen, sein Hauptaugenmerk auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu richten. Bei allen diesen Dialogen und Initiativen besteht eine starke Zusammenarbeit mit der EULEX, die sich mit Beiträgen einbringt und an den Sitzungen und Initiativen aktiv beteiligt ist.

98. Die EULEX hat kein Mandat, die Instrumente der „Konditionalität“ zur Beschleunigung von Fortschritten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo zu nutzen. Allerdings stellen der bereits erwähnte Visafahrplan und die Durchführbarkeitsstudie, zu denen die EULEX umfassende Beiträge leistet, hervorragende Werkzeuge zur Förderung der notwendigen Reformen dar.

99. Ein gemeinsamer Standpunkt zum Status des Kosovo besteht zwar nicht, aber in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2011 und Februar/März 2012 wird auf ein Handelsabkommen, den Zugang zu EU-Programmen, eine Mitgliedschaft in der EBWE, Visaliberalisierungen und eine Durchführbarkeitsstudie zu einem SAA Bezug genommen. In all diesen Bereichen laufen entsprechende Arbeiten. Dabei sind, beispielsweise bei der

Visaliberalisierung, Fortschritte zu erkennen. Obgleich der Fahrplan, wie andere Fahrpläne für Länder des westlichen Balkans auch, eine große Zahl an Anforderungen enthält, wird der Dialog über die Visaliberalisierung als glaubwürdiger Anreiz zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit wirken. In diesem Visadialog werden auch Sicherheitsbedenken der EU angesprochen werden.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

102. Wie im Prüfbericht angemerkt wird, bestehen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo weiterhin erhebliche Herausforderungen. Hierzu gehört auch die Verbreitung von Korruption und organisierter Kriminalität. Nichtsdestotrotz hat die sowohl über das IPA als auch die EULEX geleistete Unterstützung der EU ganz wesentlich zur Festigung der noch in den Kinderschuhen steckenden rechtsstaatlichen Institutionen beigetragen. Die lokale Eigenverantwortlichkeit für die Institutionen ist gestiegen. Dies ist ein äußerst wichtiger Entwicklungsschritt für ihre Umformung aus international geführten Einheiten in lokal rechenschaftspflichtige Strukturen, die ihre Qualität aus eigener Kraft steigern können. Inzwischen ist die Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten abgeschlossen worden. Südlich des Iber/Ibar mussten keine internationalen Ordnungs- und Krawallbekämpfungskapazitäten eingesetzt werden, was für die gestiegene Fähigkeit der kosovarischen Polizei spricht, als alleinige Reaktionskraft das Gesetz durchzusetzen.

Diese Konsolidierung, insbesondere südlich des Iber/Ibar, ereignete sich vor dem Hintergrund der im Kosovo herrschenden besonderen Umstände und der Herausforderungen, die nach wie vor bei der kosovoweiten Einführung eines effektiven und nachhaltigen Systems der Rechtsstaatlichkeit bestehen. Wie der Hof bemerkte, zählen der politische Wille und die finanzielle Leistungsfähigkeit zu den Hauptherausforderungen. Die EU setzt jedoch ihre engen Konsultationen mit den kosovarischen Behörden auf höchster Ebene fort, um zu bewirken, dass Aufgaben nach Prioritäten geordnet und im Zusammenhang mit der EU unternommene Anstrengungen zielgerichteter gestaltet werden. Weitere Ziele sind die Gewährleistung größerer Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Zuweisung von Ressourcen einschließlich finanzieller Mittel. IPA-Projekte unterstützen die Stärkung der Zivilgesellschaft. Bei der Vorbereitung des jährlichen Fortschrittsberichts bzw. der Durchführbarkeitsstudie und im Dialog zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess werden zivilgesellschaftliche Gruppen zu Rate gezogen.

Bedenkt man, in welchem fragilen Zustand sich die rechtsstaatlichen Institutionen des Kosovo zu der Zeit befanden, als die EU begann, Präsenz zu zeigen, so haben die erreichten Leistungen, auch wenn sie sich statistisch nur schwer quantifizieren lassen, für die zur weiteren Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit unerlässliche Stabilität und Unterstützung gesorgt.

103. Positiv ist, dass der Hof die Herausforderungen anerkennt, denen die Kommission und die EU im Kosovo gegenüberstehen. Dies gilt auch für das ausdrückliche Anerkenntnis des Hofes, dass sich Ergebnisse auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo nur in einem auf lange Zeit angelegten Prozess erreichen lassen. Der Hof erkennt auch an, dass Meinungsverschiedenheiten zum Status des Kosovo die Arbeit der Kommission und des EAD erschweren. Dies gilt auch für die Erzielung von Fortschritten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.

105. Die Verwendung objektiver Indikatoren und die Einführung von Benchmarks in der IPA-Programmplanung werden Bestandteil des sektorbezogenen Ansatzes sein, der im Rahmen des IPA II beschlossen werden soll. Im Rahmen des Gemeinsamen Koordinierungsausschusses im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der EULEX, der Kommission bzw. des EU-Büros und der kosovarischen Behörden wird mit dem Ziel eines schrittweisen Auslaufens verschiedener Elemente des EULEX-Mandats ein Benchmarking-System eingeführt. Dies soll zur Ermittlung des

erforderlichen Umfangs der Beteiligung der Kommission an Folgemaßnahmen und deren Übernahme durch das IPA dienen.

106. Was die Koordination zwischen EULEX, EU-Sonderbeauftragtem und den USA betrifft, so lassen sich an dem Bericht des Hofes die Herausforderungen ablesen, denen die verschiedenen Organisationen zu Beginn ihrer jeweiligen Mandate gegenüberstanden. Die Gemeinsame Aktion des Rates über EULEX wurde im Februar 2008 verabschiedet. Der EULEX-Einsatz begann im April und erst im Dezember 2008 war die EULEX voll funktionsfähig. Parallel dazu zog sich die Europäische Agentur für Wiederaufbau schrittweise zurück und übertrug dem Verbindungsbüro der Europäischen Kommission (jetzt EU-Büro) die volle Verantwortung für die Unterstützung im Rahmen des IPA im Kosovo. Die Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo zeichnete sich dadurch aus, dass Drittparteien, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, ihrer Präsenz im Kosovo eine andere Form gaben und sie erhöhten.

Aktuell wird die Koordination, insbesondere zwischen EULEX und EU/EUO verstärkt. Ein Beispiel für diese verstärkte Koordination ist der Gemeinsame Koordinierungsausschuss im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, in dem Unterstützungsleistungen und MMA-Maßnahmen einen höheren Stellenwert einnehmen sollen. Unterstützt wird diese Entwicklung durch den Umstand, dass der EU-Sonderbeauftragte nach der Formel des "Doppelhutes" gleichzeitig auch die Funktion des Leiters des EU-Büros ausübt (und außerdem der EULEX politische Leitlinien setzt). Die Kommission wird im Hinblick auf Gesetzesentwürfe und die Durchführung von Initiativen im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht auch weiterhin eine angemessene Konsultation und Kooperation mit den USA anstreben.

108. Hinsichtlich der Besetzung des Rechtsstaatlichkeitsteams beim EUO strebt die Kommission eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Mobilisierung ihres operativen Personals an, denn nur so lassen sich ihre Prioritäten und die bei ihrer Durchsetzung anfallende Arbeitslast angemessen darstellen. Die Kommission arbeitet in einem Umfeld zunehmender finanzieller Zwänge. Sie kann ihre Personalbestände, wenn überhaupt, dann nur mit großen Schwierigkeiten erhöhen. Bei der Zuweisung von Mitteln für bestimmte strategische Ziele dürfte die oben erwähnte Anwendung von Benchmarks hilfreich sein.

109. Die Kommission möchte betonen, dass sie bei einigen Empfehlungen des Hofes bereits aktiv geworden ist. Die Empfehlung des Hofes bezüglich der Nutzung des Dialogs über Grundsatzfragen spiegelt sich im Strukturierten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit, der am 30. Mai begann. Das Kosovo befindet sich in der Anfangsphase des Beitrittsverfahrens. Obgleich Reformen nicht als „Konditionalitäten“ instrumentalisiert werden sollen, nutzt die Kommission durchaus „Instrumente“ wie den Dialog über Visa und die Durchführbarkeitsstudie, um das Kosovo zum Beschluss der notwendigen Reformen zu ermutigen.

**Empfehlung 1:** Kommission und EAD nehmen die Empfehlung des Hofes an. Entsprechende Maßnahmen wurden bereits eingeleitet.

Die Verwendung objektiver Indikatoren und die Einführung von Benchmarks in der IPA-Programmplanung werden Bestandteil des sektorbezogenen Ansatzes sein, der im Rahmen des IPA II beschlossen werden soll. Im Rahmen des Gemeinsamen Koordinierungsausschusses im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der EULEX, der Kommission bzw. des EU-Büros und der kosovarischen Behörden wird mit dem Ziel eines schrittweisen Auslaufens verschiedener Elemente des EULEX-Mandats an einem Benchmarking-System gearbeitet. Dies soll zur Ermittlung des erforderlichen Umfangs der Beteiligung der Kommission an Folgemaßnahmen und deren Übernahme durch das IPA dienen.



Die Kommission wird die Empfehlung des Hofes, laut der sich die Ziele der EU im Bereich der inneren Sicherheit in den Planungen für Hilfsprogramme widerspiegeln sollten, berücksichtigen. Die Empfehlung wird in die Vorbereitungen für den Gemeinsamen Strategischen Rahmen für alle Erweiterungsländer sowie das länderbezogene Strategiepapier für Kosovo im Rahmen des IPA II einfließen.

### **Empfehlung 2:** [zur Koordinierung]

EAD und Kommission stimmen zu, dass die Koordination noch weiter verbessert werden kann. Was die Koordination zwischen Kommission/EU-Büro, EULEX, EU-Sonderbeauftragtem und den USA betrifft, so lassen sich an dem Bericht des Hofes die Herausforderungen ablesen, denen die verschiedenen Organisationen zu Beginn ihrer jeweiligen Mandate gegenüberstanden. Die Gemeinsame Aktion des Rates über EULEX wurde im Februar 2008 verabschiedet. Der EULEX-Einsatz begann im April und erst im Dezember 2008 war die EULEX voll funktionsfähig. Parallel dazu zog sich die Europäische Agentur für Wiederaufbau schrittweise zurück und übertrug dem Verbindungsbüro der Europäischen Kommission (jetzt EU-Büro) die volle Verantwortung für die Unterstützung im Rahmen des IPA im Kosovo. Die Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo zeichnete sich dadurch aus, dass Drittparteien, darunter auch EU-Mitgliedstaaten, ihrer Präsenz im Kosovo eine andere Form gaben und sie erhöhten.

Aktuell wird die Koordination, insbesondere zwischen EULEX und EU-Büro, verstärkt. Ein Beispiel für diese verstärkte Koordination ist der Gemeinsame Koordinierungsausschuss im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, in dem Unterstützungsleistungen und MMA-Maßnahmen einen höheren Stellenwert einnehmen sollen. Unterstützt wird diese Entwicklung durch den Umstand, dass der EU-Sonderbeauftragte nach der Formel des "Doppelhutes" gleichzeitig auch die Funktion des Leiters des EU-Büros ausübt (und außerdem der EULEX politische Leitlinien setzt). Die Kommission wird im Hinblick auf Gesetzesentwürfe und die Durchführung von Initiativen im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht auch weiterhin eine angemessene Konsultation und Kooperation mit den USA anstreben.

Was die Programmplanung betrifft, so wird die Koordinierung mit EULEX einerseits durch die Anwendung objektiver Indikatoren und Benchmarks in der Planung für IPA II und andererseits durch den sektorenbezogenen Ansatz unterstützt werden.

[Zu Beschaffungsverfahren:]

Die Kommission und der EAD stimmen einer Neubewertung der konkreten Anwendung von Beschaffungsverfahren zu. Dabei wird die Frage, wie diese Verfahren im Hinblick auf die Gewährleistung der Erfüllung der operativen Erfordernisse der Mission des CDSP wirksam umgesetzt werden können, eine besondere Rolle spielen.

Hinsichtlich der Empfehlung zur Übernahme der Kapazitätsaufbaufunktion der EULEX durch die Kommission ist festzustellen, dass das Mandat der EU-Mission lautet, für die Behörden des Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit als Mentoren, Beobachter und Berater tätig zu sein. Die EULEX hat zudem exekutive Aufgaben. Man geht davon aus, dass die maßgeblichen Institutionen des Kosovo am Ende des schrittweisen Ausstiegs der EULEX so ausgereift sein werden, dass sie die Verantwortung für den Betrieb des Justizwesens im Kosovo übernehmen können. Die Kommission wird jedoch die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo weiterhin beobachten und den kosovarischen Behörden bei Bedarf Unterstützung und Hilfestellung leisten. Hierbei wird man vor allem im Rahmen des IPA finanzierte Maßnahmen nutzen, die auch zum weiteren Aufbau und zur Konsolidierung des Justizwesens im Kosovo genutzt werden können.

[EAD zur Ausstiegsstrategie:]

Hinsichtlich der Ausstiegsstrategie hat der Rat den Grundsatz der lokalen Eigenverantwortlichkeit definiert und festgesetzt, dass die EULEX den kosovarischen Behörden gegenüber einen kooperativen Ansatz verfolgen soll. Ein allmählicher Ausstieg aus den exekutiven Tätigkeiten der Mission zugunsten der kosovarischen Behörden, Zug um Zug mit nachgewiesenen Fortschritten, muss in der Tat von erhöhter Unterstützung durch die Kommission begleitet werden. Hinsichtlich der Empfehlung zur Übernahme der Kapazitätsaufbaufunktion der EULEX durch die Kommission ist festzustellen, dass das Mandat der EU-Mission lautet, für die Behörden des Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit als Mentoren, Beobachter und Berater tätig zu sein. Die EULEX hat zudem exekutive Aufgaben. Die Kommission wird die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo weiterhin beobachten und den kosovarischen Behörden bei Bedarf Unterstützung und Hilfestellung leisten. Hierbei wird man vor allem im Rahmen des IPA finanzierte Maßnahmen nutzen, die auch zum weiteren Aufbau und zur Konsolidierung des Justizwesens im Kosovo genutzt werden können.

**Empfehlung 3:** Der EAD stimmt zu, dass man in diesem Bereich von einer Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten profitieren würde. Dementsprechend arbeitet er an einer Lösung für dieses Problem. Vor Einsätzen oder wesentlichen Umstrukturierungen werden zur Ermittlung des voraussichtlichen Mittelbedarfs und des Einsatzumfangs sogenannte „Force Sensing Exercises“ oder „Krafterkennungsübungen“ durchgeführt.

**Empfehlung 4:** Die Kommission und der EAD sind ebenfalls der Meinung, dass es für zukünftige GSVP-Missionen von Vorteil wäre, eine eigene Rechtspersönlichkeit zu besitzen.

Die Kommission hat diese Frage in ihrer letzten Mitteilung an den Rat, in der es um das Finanzmanagement der GSVP-Missionen geht, zur Sprache gebracht und zurzeit wird über die Idee einer Rechtspersönlichkeit für GSVP-Missionen diskutiert. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Kommission und des EAD prüft aktuell die Durchführungsmöglichkeiten.

**Empfehlung 5:** Die Kommission und der EAD nehmen die Empfehlung an. Schließlich ist ein effektiver und effizienter Einsatz des operativen Mitarbeiterstabs in einem Umfeld zunehmender Finanz- und Personalknappheit unerlässlich, denn nur so lassen sich die strategischen Prioritäten und die mit ihrer Umsetzung verbundene Arbeitsbelastung angemessen darstellen. Bei der Zuweisung von Mitteln für bestimmte strategische Ziele dürfte die oben erwähnte Anwendung von Benchmarks hilfreich sein.

**Empfehlung 6:** Die Kommission hat die Empfehlung Nr. 6 bereits umgesetzt. Erkennbar wird dies am Strukturierten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit, der am 30. Mai 2012 begann. Das Kosovo befindet sich in der Anfangsphase des Integrationsprozesses. Obgleich Reformen nicht als die vom Hof erwähnten „Konditionalitäten“ instrumentalisiert werden sollen, nutzt die Kommission durchaus „Instrumente“ wie den Dialog über Visa und die Durchführbarkeitsstudie, um das Kosovo zum Beschluss der notwendigen Reformen zu ermutigen.