



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 18

2012

ISSN 1831-080X

RECHTSSTAATLICHKEITSHILFE  
DER EUROPÄISCHEN UNION  
FÜR DAS KOSOVO





Sonderbericht Nr. 18 // 2012

# RECHTSSTAATLICHKEITSHILFE DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DAS KOSOVO

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-Mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sonderbericht Nr. 18 // 2012

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.  
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9237-941-4  
doi:10.2865/31559

© Europäische Union, 2012  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

# INHALT

Ziffer

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

### I–VI ZUSAMMENFASSUNG

#### 1–16 EINLEITUNG

#### 1–11 HINTERGRUND

#### 12–16 EU-FINANZHILFE

### 17–20 PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

### 21–101 BEMERKUNGEN

#### 21–66 **TROTZ ERHEBLICHER EU-HILFE SIND DIE FORTSCHRITTE BEI DER VERBESSERUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT BEGRENZT, UND DAS AUSMASS VON ORGANISierter KRIMINALITÄT UND KORRUPTION BLEIBT HOCH**

22–33 KOSOVARISCHE POLIZEI: BEI DEN VOM HOF GEPRÜFTEN EU-INTERVENTIONEN WURDEN ZWAR GEWISSE ERFOLGE ERZIELT, DOCH INSBESONDERE BEI DER BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT BESTEHEN NACH WIE VOR GROSSE HERAUSFORDERUNGEN

34–41 KOSOVARISCHE JUSTIZ: GEPRÜFTE EU-INTERVENTIONEN HABEN ZUM KAPAZITÄTSAUFBAU BEIGETRAGEN, DOCH LEIDET DAS JUSTIZWESEN WEITERHIN AN GRUNDLEGENDEN SCHWÄCHEN

42–45 KOSOVARISCHER ZOLL: EU-INTERVENTIONEN FÜR DEN KAPAZITÄTSAUFBAU IM KOSOVARISCHEN ZOLL WEITGEHEND ERFOLGREICH

46–55 KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: EU-INTERVENTIONEN ZEIGEN BEGRENZTE WIRKUNG BEI DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION, DIE JEDOCH WEITERHIN ANLASS ZU GROSSER BESORGNIS GIBT

56–61 DER NORDEN DES KOSOVO: SEHR BEGRENZTE EU-INTERVENTIONEN UND NAHEZU KEINE FORTSCHRITTE BEI DER EINFÜHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

62–66 ZWEIFELHAFTER LOKALER POLITISCHER WILLE, UNZUREICHENDE FINANZIELLE LEISTUNGSFÄHIGKEIT UND BEGRENZTER EINFLUSS DER ZIVILGESELLSCHAFT GEFÄHRDEN DIE AUSSICHT AUF NACHHALTIGKEIT DER EU-INTERVENTIONEN

**67–101 TROTZ KONTINUIERLICHER VERBESSERUNGEN BLEIBT NOCH VIEL RAUM FÜR EINE ERHÖHTE WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT DER EU-HILFE**

68–74 ZIELE WAREN NICHT KLAR GENUG DEFINIERT UND KOORDINIERT

75–86 DIE KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN INSTITUTIONEN DER EU UND IHRE KOORDINIERUNG MIT DEN KOSOVARISCHEN BEHÖRDEN UND DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT IST IN EINIGEN BEREICHEN NOCH UNZUREICHEND

87–94 DIE WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT VON EULEX HABEN UNTER BESCHRÄNKTEN RESSOURCEN GELITTEN

95–96 TROTZ DER PERSONALKNAPPHEIT DES EUO IM KOSOVO WURDEN IPA-PROJEKTE IN DER REGEL ANGEMESSEN VERWALTET

97–101 KOMMISSION UND EAD HABEN DEN POLITISCHEN DIALOG UND DIE KONDITIONALITÄT NICHT AUSREICHEND GENUTZT, UM DIE RECHTSSTAATLICHKEIT ZU STÄRKEN

**102–109 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

**ANHANG I – PRO-KOPF-FINANZHILFE DER EU (LÄNDER DES WESTLICHEN BALKANS)**

**ANHANG II – PRÜFUNGSSTICHPROBE**

**ANHANG III – DETAILLIERTE PRÜFUNGSFRAGEN UND PRÜFUNGSKRITERIEN**

**ANHANG IV – ANALYSE DER UMSETZUNGSLÜCKEN VON FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG WICHTIGEN RECHTSVORSCHRIFTEN**

**ANHANG V – LITERATURVERZEICHNIS**

**ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES**

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

**CONOPS:** *Concept of Operations* (Operationskonzept)

**CPCC:** *Civilian Planning and Conduct Capability* (Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen)

**EAD:** Europäischer Auswärtiger Dienst

**EU SR:** *European Union Special Representative* (Sonderbeauftragter der Europäischen Union)

**EULEX:** *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo)

**EUO:** *European Union Office in Kosovo* (Büro der Europäischen Union im Kosovo)

**GSVP:** Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

**ICO:** *International Civilian Office* (Internationales ziviles Büro)

**IFS:** *Instrument for Stability* (Stabilitätsinstrument)

**IPA:** *Instrument for Pre-Accession Assistance* (Instrument für Heranführungshilfe)

**JRCB:** *Joint Rule of Law Coordination Board* (Gemeinsamer Koordinierungsausschuss für Rechtsstaatlichkeit)

**KFOR:** *Kosovo Force* (Kosovo-Truppe)

**MIPD:** *Multi-annual Indicative Planning Document* (Indikatives Mehrjahresplanungsdokument)

**MMA:** *Monitoring, Mentoring and Advising* (Beobachtung, Anleitung und Beratung)

**NATO:** *North Atlantic Treaty Organization* (Nordatlantik-Vertragsorganisation)

**OECD:** *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa)

**OPDAT:** *Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training* (Büro für staatsanwaltliche Entwicklung, Unterstützung und Schulung im Ausland)

**OPLAN:** Operationsplan

**PPO:** *Public Prosecutors Office* (Staatsanwaltschaft)

**PSK:** Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee des Rates

**UNMIK:** *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UN-Übergangsverwaltung für das Kosovo)

# ZUSAMMENFASSUNG

## I.

Die Europäische Union (EU) leistet in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit im Kosovo<sup>1</sup> umfangreiche Unterstützung. Insbesondere ist die seit 2008 laufende Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union („EULEX“) die größte jemals durchgeführte Mission der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Für EULEX wurden ungefähr 2 500 Mitarbeiter eingesetzt, die am Kapazitätsaufbau mitgewirkt und bestimmte exekutive Aufgaben wahrgenommen haben. Zusätzlich hat die Europäische Kommission Rechtsstaatlichkeitsprojekte durchgeführt, die überwiegend ebenfalls dem Kapazitätsaufbau gewidmet waren und aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) finanziert wurden. Von 2007 bis 2011, dem von dieser Prüfung abgedeckten Zeitraum, wurde die Rechtsstaatlichkeit mit 680 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt gefördert.

## II.

Die Prüfung befasste sich mit der Frage, ob die EU-Hilfe für das Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wirksam ist. Zu diesem Zweck hat der Hof geprüft, ob die Hilfe die damit beabsichtigten Ergebnisse erzielt hat und welche Auswirkungen sie auf den Gesamtfortschritt in den verschiedenen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit hatte (Polizei, Justiz, Zoll und Korruptionsbekämpfung). Außerdem hat er die Verwaltung der Hilfe insbesondere im Hinblick auf die Koordinierung und Durchführung von EULEX untersucht. Die Prüfung umfasste eine Stichprobe von 17 EU-Interventionen im Kosovo.

## III.

Wie die Prüfung ergab, war die EU-Hilfe für das Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht ausreichend wirksam. Manche Ziele einzelner Interventionen wurden zwar erreicht, wenn auch häufig verzögert und mit zweifelhafter Nachhaltigkeit. Dennoch werden bei der Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption insgesamt nur langsam Fortschritte erzielt, dies gilt vor allem für den Norden des Kosovo.

<sup>1</sup> Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.



**IV.**

Die begrenzte Wirksamkeit der EU-Hilfe lässt sich in erster Linie auf die besonderen Verhältnisse im Kosovo zurückführen. Die Prüfung zeigte aber, dass es wichtige Bereiche gibt, in denen der EAD und die Kommission die EU-Hilfe durch eine bessere Verwaltung hätten wirksamer gestalten können.

**V.**

Die Wirksamkeit der EU-Hilfe wurde beeinträchtigt, weil Ziele nicht klar genug definiert waren und die Koordinierung zwischen der Kommission und den EULEX-Operationen vor großen Herausforderungen stand. Zudem hat EULEX unter Personalknappheit gelitten. Auch wenn die Projekte der Kommission in der Regel angemessen verwaltet wurden, hätten EAD und Kommission den politischen Dialog und die Konditionalität für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit intensiver nutzen können.

**VI.**

Der Hof spricht folgende Empfehlungen aus:

- Der Rat und die Kommission sollten sicherstellen, dass die Rechtsstaatlichkeitsziele für das Kosovo den Zielen der EU im Bereich der inneren Sicherheit Rechnung tragen und mit konkreten Benchmarks verknüpft werden, an denen sich die Fortschritte messen lassen.
- Der EAD und die Kommission sollten zur Verbesserung ihrer Koordinierung die Programmplanungs- und Beschaffungsverfahren der Kommission überprüfen, um sicherzustellen, dass diese auf die operativen Erfordernisse von EULEX abgestimmt sind, und eine Ausstiegsstrategie für EULEX vorbereiten, bei der die Kommission die Kapazitätsaufbaufunktionen von EULEX übernimmt.
- Der EAD sollte mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass künftige GSVP-Missionen mit der bewilligten Gesamtmitarbeiterstärke durchgeführt werden, dass die Mitarbeiter für den erforderlichen Zeitraum eingesetzt werden und über die für eine wirksame Tätigkeit nötigen Kenntnisse verfügen.
- Der Rat und die Kommission sollten sicherstellen, dass künftige GSVP-Missionen Rechtspersönlichkeit besitzen.
- Der EAD und die Kommission sollten sicherstellen, dass der Einsatz von Personal im EU-Büro in Priština, das die Rechtsstaatlichkeitshilfe verwaltet, der hohen Priorität entspricht, die die EU diesem Bereich beimisst.
- Der Rat, der EAD und die Kommission sollten sicherstellen, dass ihre politischen Dialoge mit dem Kosovo sich insbesondere auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit konzentrieren und mit Anreizen sowie vorrangigen Bedingungen verknüpft sind.

# EINLEITUNG

## HINTERGRUND

1. Das Kosovo war im ehemaligen Jugoslawien eine autonome Provinz der Republik Serbien, die ihrerseits eine der sechs Republiken war, aus denen Jugoslawien ursprünglich bestand<sup>2</sup>. Neben der albanischen Bevölkerungsmehrheit lebt dort eine signifikante serbische Minderheit. Nach der Verfassungsreform im Jahr 1974 wurde dem Kosovo mehr Autonomie gewährt, sodass es eine eigene Verwaltung, ein eigenes Parlament und eine eigene Justiz haben konnte. In den achtziger Jahren wuchsen die ethnischen Spannungen, und im Jahr 1989 wurde die Autonomie des Kosovo von der nationalistischen serbischen Regierung unter Slobodan Milošević aufgehoben.
2. In den neunziger Jahren löste sich Jugoslawien auf, und im Kosovo führte die zunehmende Repression durch die serbische Regierung zum Ausbruch eines von der Kosovo-Befreiungsarmee geführten Guerillakriegs und zum vollständigen Zusammenbruch der Rechtsstaatlichkeit. Von 1997 bis Juni 1999 wurden schätzungsweise 10 000 Kosovo-Albaner getötet. Als Reaktion auf die sich rapide verschlechternde Lage bombardierte die Nordatlantik-Vertragsorganisation (NATO) Serbien und die serbischen Streitkräfte im Kosovo, um die Letzteren aus dem Kosovo zu vertreiben.
3. Im Juni 1999 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) die Resolution 1244 (1999), mit der anstelle der Regierung Serbiens die UN-Übergangsverwaltung für das Kosovo (UNMIK) eingesetzt wurde. Die UNMIK erhielt den Auftrag, alle Aspekte der Zivilverwaltung wahrzunehmen, demokratische Institutionen einzurichten und die Grundlage für die künftige Klärung des Kosovo-Status zu schaffen<sup>3</sup>. Als allererste Aufgabe musste die UNMIK mit der von der NATO geführten Kosovo-Truppe (KFOR) Gewalt und Unterdrückung beenden, um Recht und Ordnung wiederherzustellen und allen Flüchtlingen eine sichere Rückkehr zu ermöglichen.
4. Ab 2003 begannen sich dann die Strukturen der sogenannten „Provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen“ in einem von der UNMIK eingeführten Verfassungsrahmen langsam zu entwickeln. Während die UNMIK oberste Instanz blieb, wurden nach und nach Zuständigkeiten von der UNMIK auf die Institutionen des Kosovo übertragen.

<sup>2</sup> Die anderen Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawiens waren Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro sowie Slowenien. Zur Republik Serbien gehörte noch eine weitere autonome Provinz, die Vojvodina.

<sup>3</sup> Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

**5.** Nach Verhandlungen im Zeitraum 2005-2007 schlug der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari für das Kosovo eine „überwachte Unabhängigkeit“ vor. Der UN-Sicherheitsrat stimmte diesem Vorschlag zwar nicht zu, doch wurden zwei wesentliche Elemente des Ahtisaari-Planes später umgesetzt:

- a) Der EU-Ministerrat richtete eine Mission der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ein, die „Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo“ (EULEX), die in allen Bereichen mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit beobachten, anleiten und beraten sowie bestimmte exekutive Aufgaben wahrnehmen sollte.
- b) Die Internationale Lenkungsgruppe (eine Gruppe von Staaten, die sich für die Unabhängigkeit des Kosovo einsetzte) eröffnete ein Internationales ziviles Büro (ICO), um die Umsetzung des Vorschlags zu überwachen. Der Leiter des ICO ist befugt, Beschlüsse oder Rechtsvorschriften der kosovarischen Behörden aufzuheben und gegen Beamte Sanktionen zu verhängen oder sie zu entlassen.

**6.** Im Februar 2008 erklärte das Kosovo einseitig seine Unabhängigkeit von Serbien, doch folgte diesem Schritt keine allgemeine Anerkennung des Kosovo<sup>4</sup>. Fünf EU-Mitgliedstaaten haben die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt<sup>5</sup>; dies hat die EU zu einer Haltung veranlasst, die als „statusneutral“ bezeichnet wird<sup>6</sup>. Dennoch haben sich alle Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass die Europäische Union dem Kosovo umfangreiche Finanzmittel zur Verfügung stellen sollte, um die Stabilität des Kosovo, der weiteren Region des westlichen Balkans und Europas insgesamt zu sichern<sup>7</sup>.

**7.** Das Kosovo erhält finanzielle Hilfe aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) und wird von der Kommission als potenzieller Kandidat behandelt, damit es diese Hilfe erhalten kann<sup>8</sup>. Seit 2010 hat es sich im Rahmen des „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses“ (SAP) ebenso am Dialog mit der Kommission beteiligt wie die Kandidatenländer und die anderen potenziellen Kandidaten in der Region des westlichen Balkans.

**8.** Serbien lehnte die Unabhängigkeit des Kosovo ab, und viele ethnische Serben im Norden des Kosovo möchten ein Teil von Serbien bleiben<sup>9</sup>. Die EU fördert den direkten Dialog zwischen dem Kosovo und Serbien (den sogenannten „Dialog zwischen Priština und Belgrad“), um die Beziehungen zwischen beiden Ländern zu verbessern. Im März 2012 hat der Europäische Rat Serbien den Status eines Kandidatenlandes für den Beitritt zur EU zuerkannt, und die Kommission hat daraufhin eine Änderung der IPA-Verordnung vorgeschlagen, um Serbien von der Liste der potenziellen Kandidatenländer auf die Liste der Kandidatenländer zu setzen.

<sup>4</sup> Bis zum 8. Juni 2012 haben 91 Länder das Kosovo anerkannt.

<sup>5</sup> Griechenland, Spanien, Zypern, Rumänien und die Slowakei.

<sup>6</sup> „Statusneutral“ bedeutet, dass die Europäische Union sich weder für noch gegen die Unabhängigkeit des Kosovo einsetzt.

<sup>7</sup> Der Rat hat die Bereitschaft der EU erklärt, „die wirtschaftliche und politische Entwicklung im Kosovo durch eine klare europäische Perspektive der Region zu unterstützen“ (2011, Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, 18195/11 vom 5.12.2011).

<sup>8</sup> Anhänge I und II der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82).

<sup>9</sup> Nach einer Volkszählung aus dem Jahr 2011 sind schätzungsweise 5 % der 1,7 Millionen Einwohner des Kosovo Serben, die überwiegend im Norden des Kosovo leben.

9. Das Streben nach Unabhängigkeit und anschließender internationaler Anerkennung war ein dominierender Aspekt im Gesamtprogramm der kosovarischen Behörden. Das Kosovo steht aber noch vor anderen großen Herausforderungen, darunter hauptsächlich Armut und Kriminalität. Sein Pro-Kopf-BIP ist mit nur 2 383 Euro das niedrigste in Europa<sup>10</sup>. Durch den Zusammenbruch der Rechtsstaatlichkeit in den neunziger Jahren entstand ein Vakuum, das von der inner- wie außerkosovarischen organisierten Kriminalität genutzt wurde. Gleichzeitig behindern die in der kosovarischen Gesellschaft vorherrschende Günstlingswirtschaft und der traditionelle Rückgriff auf clan-gestütztes Gewohnheitsrecht den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit.
10. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo gilt nach allgemeiner Auffassung als eine Vorbedingung für seine wirtschaftliche Entwicklung. Angesichts des internationalen Charakters der organisierten Kriminalität ist die Förderung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo auch für die innere Sicherheit der EU von Bedeutung.
11. Im Januar 2012 äußerten die kosovarischen Behörden den Wunsch, die überwachte Unabhängigkeit bis zum Jahresende zu beenden. Das Parlament des Kosovo verabschiedete am 10. September verfassungsrechtliche Änderungen dahin gehend, die vom ICO wahrgenommene Überwachungsrolle zu beenden. Gleichzeitig haben die kosovarischen Behörden EULEX erneut ersucht, ihre Exekutivbefugnisse bis zum Ende ihres derzeitigen Mandats im Juni 2014 auszuüben.

## EU-FINANZHILFE

12. Im letzten Jahrzehnt hat die internationale Gemeinschaft erhebliche Mittel für die Friedenssicherung, den Wiederaufbau, den Aufbau von Institutionen, die wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo investiert. Im Zeitraum 1999-2007 hat das Kosovo 3,5 Milliarden Euro Geberhilfe erhalten, davon zwei Drittel von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten. Auf einer Geberkonferenz im Jahr 2008 wurden weitere 1,2 Milliarden Euro für den Zeitraum 2009-2011 zugesagt, darunter 508 Millionen Euro von der Kommission. Insgesamt erhält das Kosovo pro Kopf die weltweit größte EU-Hilfe<sup>11</sup>.
13. Im Zeitraum 2007-2011 entfiel mehr als die Hälfte der EU-Hilfe auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo, hauptsächlich über die GSVP-Mission<sup>12</sup>, aber auch über das IPA (siehe **Tabelle 1**).

<sup>10</sup> Statistisches Amt des Kosovo, BIP 2010.

<sup>11</sup> Erklärung von Präsident Barroso nach seinem Treffen mit Hashim Thaçi, Premierminister des Kosovo, Priština, 20. Mai 2011. Laut Angaben der Kommission hat das Kosovo seit 1999 pro Kopf mehr Hilfe von der EU erhalten als jeder andere Empfänger. Vgl. **Anhang I**, in dem die Beträge der 2011 gewährten Pro-Kopf-Finanzhilfe der EU für die einschlägigen Länder des westlichen Balkans zusammengestellt sind.

<sup>12</sup> Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – GSVP (früher bekannt als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ESVP) wurde vom Europäischen Rat auf seiner Kölner Tagung im Juni 1999 als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union eingeführt.

- 14.** EULEX ist die größte jemals von der EU eingeleitete Krisenbewältigungsoperation. Zentrales Ziel von EULEX ist die Unterstützung der kosovarischen Behörden bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit insbesondere in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll (siehe auch Ziffer 68). Finanziert wird sie aus dem Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, wobei die Durchführung der Finanzierung über einen Vertrag zwischen der Europäischen Kommission und dem Missionsleiter von EULEX erfolgt, der für den EULEX-Haushalt persönlich verantwortlich ist. Bis Juni 2012 hat die EU aus ihrem Gesamthaushaltsplan 614 Millionen Euro für die Unterstützung von EULEX bereitgestellt<sup>13</sup>. Ende 2011 waren 2 539 Mitarbeiter für EULEX tätig, darunter 1 087 abgeordnete Bedienstete (hauptsächlich aus den Mitgliedstaaten). In einer strategischen Überprüfung von EULEX empfahl der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), bestimmte exekutive Aufgaben weiterhin wahrzunehmen und das Mandat bis Juni 2014 zu verlängern. Der Rat hat dem zugestimmt<sup>14</sup>.
- 15.** Im Zeitraum 2007-2011 wurden über das IPA Projekte in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll sowie spezielle Projekte zur Korruptionsbekämpfung mit insgesamt 92,47 Millionen Euro gefördert.

<sup>13</sup> Siehe Beschluss 2012/291/GASP des Rates vom 5. Juni 2012 zur Änderung und Verlängerung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (ABl. L 146 vom 6.6.2012, S. 46).

<sup>14</sup> Beschluss 2012/291/GASP des Rates.

TABELLE 1

### EU-HILFE FÜR DIE RECHTSSTAATLICHKEIT 2007-2011 (MITTELBINDUNGEN IN MILLIONEN EURO<sup>1</sup>)

Instrument	2007	2008	2009	2010	2011	Insgesamt
EULEX (mit Planungsteam) (derzeitige Haushaltslinie: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
Weiter gefasster Bereich der Rechtsstaatlichkeit über IPA2 (22.02.02 und 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Stabilitätsinstrument (IfS) (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
<b>Gesamte EU-Hilfe für den weiter gefassten Bereich der Rechtsstaatlichkeit</b>	<b>85,80</b>	<b>169,52</b>	<b>133,27</b>	<b>134,95</b>	<b>156,40</b>	<b>679,94</b>
<b>Gesamte EU-Hilfe für das Kosovo</b>	<b>231,70</b>	<b>331,10</b>	<b>238,22</b>	<b>198,95</b>	<b>212,70</b>	<b>1 212,67</b>
<b>Gesamte Rechtsstaatlichkeitshilfe in % der gesamten EU-Hilfe</b>	<b>37 %</b>	<b>51 %</b>	<b>56 %</b>	<b>68 %</b>	<b>74 %</b>	<b>56 %</b>

<sup>1</sup> Der Gesamthaushaltsplan der EU schlüsselt die EULEX-Zahlen erst seit 2011 auf. Für diese Tabelle hat der Hof die Zahlen verwendet, die der EU-Haushaltsplan 2011 für die Jahre 2009, 2010 und 2011 enthält, und die Zahlen für die Vorjahre dem internen Buchführungssystem der Kommission (ABAC) entnommen.

<sup>2</sup> Zu den IPA-Projekten im „weiter gefassten Bereich der Rechtsstaatlichkeit“ gehören neben Polizei- und Justizprojekten auch Projekte aus den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Zoll und Reform der öffentlichen Finanzverwaltung.

Quelle: Europäische Kommission (Analyse durch den Europäischen Rechnungshof).

- 16.** Die Kommissionsdienststelle, die in erster Linie für den Umgang mit dem Kosovo zuständig ist, ist die Generaldirektion Erweiterung. Sie ist für die Verwaltung des IPA verantwortlich, der wichtigsten Finanzierungsquelle für Hilfsprojekte im Kosovo. EULEX wird vom Zivilen Operationskommandeur verwaltet, der Direktor des Stabs für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (CPPC) ist; dieser hat seinen Sitz in Brüssel und ist Teil des EAD. Der Zivile Operationskommandeur untersteht der politischen Kontrolle und strategischen Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees des Rates (PSK). Das Büro der Europäischen Union (EUO) verwaltet die Durchführung der IPA-Hilfe, und seit Februar 2012 ist sein Leiter auch noch Sonderbeauftragter der Europäischen Union (EU SR) im Kosovo (siehe Ziffer 78).

# PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

## 17. Der Bericht befasst sich mit der übergeordneten Frage:

„Ist die EU-Hilfe für das Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wirksam?“

Der erste Teil des Berichts konzentriert sich darauf, ob die EU-Hilfe die damit beabsichtigten Ergebnisse erzielt hat, und welche Auswirkungen sie auf den Gesamtfortschritt in den verschiedenen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit hatte (Polizei, Justiz, Zoll und Korruptionsbekämpfung). Im zweiten Teil des Berichts werden Bereiche identifiziert, in denen eine verbesserte Verwaltung der EU-Hilfe deren Wirksamkeit erhöhen könnte, darunter insbesondere

- a) die Klarheit der Ziele,
- b) die Koordinierung zwischen den Institutionen der EU sowie mit anderen Gebern und den kosovarischen Behörden,
- c) die Verwaltung von EULEX,
- d) die Verwaltung der Hilfsprojekte sowie
- e) der politische Dialog und die Konditionalität.

## 18. Die Prüfung schloss eine Durchsicht von Unterlagen, Befragungen und drei Prüfbesuche im Kosovo in den Jahren 2011 und 2012 ein. Der Hof prüfte eine Stichprobe von acht IPA-Projekten; sie wurden aus 20 IPA-Rechtsstaatlichkeitsprojekten ausgewählt, für die die EU zwischen 2007 und 2010 Mittel bereitgestellt hatte und die im Zeitraum 2008-2011 durchgeführt wurden. Er prüfte zudem ein Projekt, das aus dem Stabilitätsinstrument finanziert wurde. Das Volumen der geprüften Projekte belief sich auf 21 Millionen Euro von den insgesamt 85 Millionen Euro, die für Rechtsstaatlichkeitsprojekte aufgewendet worden sind. Außerdem prüfte der Hof eine Stichprobe aus acht der ursprünglich 45 eingeleiteten Beobachtungs-, Anleitungs- und Beratungsmaßnahmen (MMA-Maßnahmen), die von EULEX durchgeführt werden<sup>15</sup>. Einzelheiten zur Prüfungstichprobe enthält **Anhang II**, während die detaillierten Prüfungskriterien in **Anhang III** vorgestellt werden.

<sup>15</sup> Im Rahmen von EULEX wurden ursprünglich 36 MMA-Maßnahmen in der Polizeikomponente, fünf in der Justizkomponente und vier in der Zollkomponente durchgeführt.

19. Um die Auswirkungen der EU-Hilfe auf Sektorebene zu bewerten, zog der Hof noch weitere Prüfungsnachweise heran, darunter Unterlagen zu anderen von der Kommission finanzierten Rechtsstaatlichkeitsprojekten im Kosovo und zu von EULEX geleiteten MMA-Maßnahmen. Außerdem prüfte er Berichte von kosovarischen Behörden sowie von anderen im Kosovo vertretenen Gebern und Beteiligten und wertete Fachliteratur aus (siehe das Literaturverzeichnis in **Anhang V**). Schließlich befragte der Hof noch die einschlägigen kosovarischen Behörden sowie Vertreter der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft im Kosovo.
20. Der Hof bediente sich eines Beratungsgremiums aus internationalen Sachverständigen, um Hintergrundinformationen zur Lage im Kosovo zu erlangen und zu testen, ob die Prüfungsfragen sachdienlich sind.



## BEMERKUNGEN

### **TROTZ ERHEBLICHER EU-HILFE SIND DIE FORTSCHRITTE BEI DER VERBESSERUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT BEGRENZT, UND DAS AUSMASS VON ORGANISierter KRIMINALITÄT UND KORRUPTION BLEIBT HOCH**

- 21.** In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der vom Hof geprüften IPA-Projekte und EULEX-MMA-Maßnahmen vorgestellt. Ferner wird versucht, die Auswirkungen der EU-Hilfe auf den Gesamtfortschritt in der Rechtsstaatlichkeitsförderung in den Bereichen Polizei, Justiz, Zoll und Korruptionsbekämpfung unter Einbeziehung des nördlichen Kosovo zu bewerten. Ergänzend wird die Wahrscheinlichkeit abgeschätzt, dass die Fortschritte nachhaltig sind.

#### **KOSOVARISCHE POLIZEI: BEI DEN VOM HOF GEPRÜFTEN EU-INTERVENTIONEN WURDEN ZWAR GEWISSE ERFOLGE ERZIELT, DOCH INSBESONDERE BEI DER BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT BESTEHEN NACH WIE VOR GROSSE HERAUSFORDERUNGEN**

#### **EU-HILFE**

- 22.** Die Kommission und EULEX haben die kosovarische Polizei seit 2007 auf vielfältige Weise unterstützt (16 IPA-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 33 Millionen Euro und 36 MMA-Maßnahmen). Der Hof hat zwei IPA-Projekte<sup>16</sup> und vier MMA-Maßnahmen geprüft<sup>17</sup>.
- 23.** Mit den beiden geprüften IPA-Projekten sollten Kapazitäten der kosovarischen Polizei für die Wahrnehmung einer neuen Aufgabe geschaffen werden, die Überwachung der Grenzen und Trennlinien des Kosovo<sup>18</sup>. Die Unterstützung der Kommission für ein gesondertes Fahndungssystem der Grenz- und Trennlinienpolizei widersprach dem EULEX-Ziel, bei der kosovarischen Polizei ein einheitliches Fahndungssystem zu errichten; Ursache hierfür ist eine unzureichende Koordinierung bei der Planung dieses Projekts. Die Umsetzung beider Projekte hat sich erheblich verzögert, insbesondere wurde die Ausrüstung mehr als ein Jahr zu spät geliefert.
- 24.** Ein wichtiger Teil des Projekts war der Austausch des bestehenden Grenzschutzsystems, das die USA finanziert hatten<sup>19</sup>, durch ein neues System, das allen EU-Standards entspricht. Der Umstand, dass zunächst ein nicht EU-kompatibles System installiert wurde, deutet auf fehlende Koordinierung zwischen der Kommission und den USA hin (siehe auch Ziffer 86). Die Einführung des neuen Systems war schwierig, weil die kosovarischen Behörden es vorgezogen hätten, das bestehende System beizubehalten.

<sup>16</sup> *Border and Boundary Police Equipment* (Ausrüstung der Grenz- und Trennlinienpolizei, verschiedene Lieferaufträge mit einem Volumen von 3 Millionen Euro) und *Border and Boundary Police* (Grenz- und Trennlinienpolizei, ein Partnerschaftsprojekt mit Experten der Mitgliedstaaten und einem Volumen von 2,6 Millionen Euro).

<sup>17</sup> *Border Police – Enhanced Planning* (Grenzpolizei – verbesserte Planung), *Intelligence-led Policing* (Erkenntnisgestützte Polizeiarbeit), *Rationalize Kosovo Police Structure* (Rationalisierung der Polizeistruktur im Kosovo) und *Team Approach – Criminal Investigations* (Teamkonzept – Strafrechtliche Ermittlungen).

<sup>18</sup> Der Begriff „Trennlinie“ bezieht sich auf die Linie, die das Kosovo von Serbien trennt, während der Begriff „Grenze“ sich auf die Linien bezieht, an denen das Kosovo an Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Montenegro grenzt. Die Bezugnahmen auf „Grenzen“ in diesem Bericht erfolgen unbeschadet der Standpunkte der Mitgliedstaaten zum Status des Kosovo.

<sup>19</sup> Das vom US-Außenministerium finanzierte System für die Identifizierung, den zuverlässigen Vergleich und die Beurteilung von Personen („*Personal Identification, Secure Comparison, and Evaluation System*“ oder „PISCES“).

25. Das von Mai 2009 bis November 2010 durchgeführte Partnerschaftsprojekt trug außerdem durch fachliche Beratung und Schulung dazu bei, die Arbeit der Grenz- und Trennlinienpolizei zu verbessern. Mit nur 18 Monaten dauerte es aber nicht lange genug, um sicherzustellen, dass die mit dem Projekt eingeführten neuen Vorgehensweisen von der kosovarischen Polizei vollständig übernommen wurden.
26. Die MMA-Maßnahme „Grenzpolizei – verbesserte Planung“ (*Border Police – Enhanced Planning*) war beim Aufbau der grenzpolizeilichen Planungskapazität erfolgreich und ergänzte die IPA-finanzierten Projekte für diesen Teil der kosovarischen Polizei.
27. Die MMA-Maßnahme „Erkenntnisgestützte Polizeiarbeit“ (*Intelligence-led Policing*) wurde dadurch ernsthaft behindert, dass den kosovarischen Behörden die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen fehlten. Die EULEX-MMA-Maßnahme „Rationalisierung der Polizeistruktur im Kosovo“ (*Rationalise Kosovo Police Structure*) leistete einen Beitrag zu einer neuen Polizeistruktur, mit der die zuvor verstreuten Funktionen der Nachrichtensammlung zentralisiert wurden. Trotz der Beiträge dieser beiden MMA-Maßnahmen bleibt die Gesamtkapazität der kosovarischen Polizei in den Bereichen strategische Planung und erkenntnisgestützte Polizeiarbeit gering.
28. Das Hauptgewicht der MMA-Maßnahme „Teamkonzept – Strafrechtliche Ermittlungen“ (*Team Approach – Criminal Investigations*) lag auf der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. Die Maßnahme musste aber ausgesetzt werden, weil die Staatsanwaltschaft beschloss, der Ermittlung in laufenden Fällen Vorrang zu geben, wodurch die Ressourcen für kapazitätsbildende Maßnahmen begrenzt wurden (siehe Ziffer 95).
29. Trotz einiger bescheidener Erfolge insbesondere bei der Übertragung von Zuständigkeiten für die Grenz- und Trennlinienkontrolle von der KFOR auf die kosovarischen Behörden hat die vom Hof geprüfte EU-Hilfe für die Polizei nicht zu erheblichen Verbesserungen geführt.

## BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

30. Trotz der Hilfe der EU und anderer Geber hat das Kosovo bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität nur geringe Fortschritte erzielt. Tatsächlich kam die strategische Bewertung der Bedrohungslage „Organisierte Kriminalität im Kosovo“ (*Organised Crime in Kosovo*) durch das EU-Büro für kriminalpolizeiliche Erkenntnisse (EU Office for Criminal Intelligence, EUOCI) im Jahr 2010 zu dem Ergebnis, dass sich die Situation der organisierten Kriminalität im Kosovo seit dem Eintreffen der internationalen Gemeinschaft im Sommer 1999 nicht nennenswert geändert hat<sup>20</sup>. Die Ermittlungen bei schweren Straftaten sind wegen begrenzter Erfahrung und politischer Einflussnahme immer noch unwirksam. Außerdem fehlen den kosovarischen Behörden die Kapazitäten für den Umgang mit der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie mit der Geldwäsche.
31. Eine wesentliche Unzulänglichkeit, die die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft beeinträchtigt, ist das Fehlen einer gemeinsamen Datenbank; dadurch wird es unmöglich, deren Ermittlungen in Straffällen zu verfolgen und zu koordinieren. Dies hat zu Situationen geführt, in denen Staatsanwälte von polizeilichen Ermittlungen nichts wissen (und umgekehrt), und behindert die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erheblich. Der Umstand, dass Polizei und Staatsanwaltschaft auch einfache Maßnahmen wie etwa gemeinsame Aktenzeichen nicht umgesetzt haben, deutet auf unzureichenden politischen Willen zur Sicherung der Zusammenarbeit hin.
32. Europol verfolgt als europäische Strafverfolgungsbehörde das Ziel, die Wirksamkeit und Zusammenarbeit der Länder bei der Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern. Dass das Kosovo von einigen EU-Mitgliedstaaten nicht anerkannt wird, hindert Europol daran, mit den kosovarischen Behörden operative und/oder strategische Abkommen zu schließen<sup>21</sup>. Dementsprechend erscheint das Kosovo auch nicht in einer vom Rat gebilligten Liste von Drittländern, mit denen Europol solche Abkommen schließen kann<sup>22</sup>. Außerdem kann Europol auch kein direktes Kooperationsabkommen mit EULEX schließen, da EULEX wie alle GSVP-Missionen keine Rechtspersönlichkeit besitzt (siehe Ziffer 93). Um diese Schwierigkeit zu umgehen, hat Europol für den Austausch relevanter Informationen mit EULEX einen spezifischen *Ad-hoc*-Mechanismus eingeführt. Allerdings ist dieser Mechanismus von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig. Derzeit beteiligen sich drei Mitgliedstaaten daran<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> *Strategic Threat Assessment – Organised Crime in Kosovo* (Strategische Bewertung der Bedrohungslage – Organisierte Kriminalität im Kosovo), November 2010, EU Office for Criminal Intelligence (EUOCI).

<sup>21</sup> Abkommen, die den Austausch von Informationen (strategisch) einschließlich personenbezogener Daten (operativ) erlauben.

<sup>22</sup> Beschluss 2009/934/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen (ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 6).

<sup>23</sup> Auch der Europäische Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels weist darauf hin, dass der Informationsaustausch zwischen Europol und EULEX verbessert werden sollte, da das Kosovo eine der wichtigsten Routen für den Drogenhandel nach Westeuropa ist.

- 33.** Die begrenzte Fähigkeit, wichtige Zeugen in aufsehenerregenden Fällen durch die kosovarischen Behörden zu schützen, und die Schwierigkeiten, Zeugen ins Ausland umzusiedeln, sind bedeutende Mängel, da die ordnungsgemäße Arbeitsweise des Justizwesens durch die Einschüchterung von Zeugen weiterhin behindert wird<sup>24</sup>. Auch wenn die EU-Hilfe über ein regionales IPA-Projekt für die Länder des westlichen Balkans<sup>25</sup> geleistet wird, bleiben ihre Auswirkungen im Kosovo wegen des schwachen finanziellen und rechtlichen Rahmens der Zeugenschutzseinheit des Kosovo wahrscheinlich beschränkt.

**KOSOVARISCHE JUSTIZ: GEPRÜFTE EU-INTERVENTIONEN HABEN ZUM KAPAZITÄTSAUFBAU BEIGETRAGEN, DOCH LEIDET DAS JUSTIZWESEN WEITERHIN AN GRUNDLEGENDEN SCHWÄCHEN**

**EU-HILFE**

- 34.** Die Kommission und EULEX haben 15 IPA-Projekte und ein Projekt des Stabilitätsinstruments (IfS) mit einem Volumen von insgesamt 58 Millionen Euro sowie sechs MMA-Maßnahmen finanziert. Der Hof hat zwei Projekte geprüft: „Unterstützung des Überprüfungs- und Wiederernennungsverfahrens“ (*Support to the Vetting and Re-appointment Process*, 5,9 Millionen Euro, finanziert aus Mitteln des IfS und des IPA) und „Reform der beruflichen Bildung im Rechtsbereich“ (*Legal Education System Reform*, 3,6 Millionen Euro). Außerdem hat er zwei MMA-Maßnahmen geprüft: „Richter im Straf- und Zivilrecht“ (*Judges in the Criminal and Civil Fields*) und „Staatsanwälte“ (*Prosecutors*).
- 35.** Mit dem Überprüfungs- und Wiederernennungsverfahren sollten geeignete Bewerber für Richterstellen ermittelt und empfohlen werden<sup>26</sup>. Dieses Verfahren war ein wichtiger Schritt für die Schaffung von Vertrauen in die Justiz des Kosovo. Am Ende des Projekts blieben aber 28 % der freien Stellen unbesetzt (127 von 461). Dies lag teilweise daran, dass 31 der von den Mitgliedern des internationalen Rates<sup>27</sup> empfohlenen Bewerber von den kosovarischen Behörden später nicht ernannt wurden<sup>28</sup>. Von den Minderheiten vorbehaltenen Stellen wurden nur 33 % besetzt. Insgesamt ist die Zahl der Richter und Staatsanwälte im Kosovo weiterhin sehr gering<sup>29</sup>.
- 36.** Die Durchführung des IPA-Projekts „Reform der beruflichen Bildung im Rechtsbereich“ (*Legal Education System Reform*) hatte unter erheblichen Verzögerungen zu leiden, die teilweise durch Probleme mit der Kofinanzierung durch die kosovarischen Behörden bedingt waren. Die meisten Projektziele wurden schließlich zwar erreicht, doch bleiben Zweifel an der Nachhaltigkeit der Ergebnisse. Im Norden des Kosovo konnte das Projekt nicht durchgeführt werden (siehe Ziffer 56).

<sup>24</sup> Bericht des Generalsekretärs der UN-Übergangsverwaltung für das Kosovo vom 31. Januar 2012, S. 7.

<sup>25</sup> IPA-Projekt 2009 *Cooperation in Criminal Justice: Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism (WINPRO)* (Zusammenarbeit im Strafrecht: Zeugenschutz bei der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus (WINPRO)), 4 Millionen Euro.

<sup>26</sup> Das Wiederernennungsverfahren bestand aus einer einmaligen umfassenden Beurteilung der Eignung aller Anwärter auf endgültige Ernennungen zu Richtern und Staatsanwälten im Kosovo. Es wurde von internationalen Gebern finanziert und war Teil des Ahtisaari-Vorschlags (Artikel 3, Anhang IV).

<sup>27</sup> Der unabhängige Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft.

<sup>28</sup> Dies steht im Gegensatz zu einem ähnlichen Projekt in Bosnien und Herzegowina, wo der Hohe Rat für Justiz und Staatsanwaltschaft, der Richter und Staatsanwälte auf ihre Integrität und berufliche Kompetenz überprüft hatte, auch für deren Ernennung zuständig war, um die vollständige Unabhängigkeit des Wiederernennungsverfahrens sicherzustellen.

<sup>29</sup> Das Kosovo verfügt über 14 Richter je 100 000 Bürger. In anderen Ländern beträgt dieses Verhältnis: Montenegro 51, Kroatien 41 und Ungarn 27. Für Staatsanwälte ist das Verhältnis noch geringer: 3,7 im Kosovo im Vergleich zu 13,4 in Montenegro, 7,3 in Bosnien und Herzegowina und 17,3 in Ungarn. Siehe den Bericht 2011 über das EULEX-Programm, S. 34.

37. EULEX-Richter und -Staatsanwälte nehmen exekutive Aufgaben wahr, die integraler Bestandteil der kosovarischen Justiz sind. Das begrenzt die Zeit, die sie dem Kapazitätsaufbau widmen können. Während einige MMA-Maßnahmen kurz vor dem Abschluss stehen, erfordern andere und insbesondere Maßnahmen im Zusammenhang mit der Staatsanwaltschaft noch erhebliche Anstrengungen. Beide ausführlich geprüften MMA-Maßnahmen haben bei den örtlichen Richtern und Staatsanwälten zum Kapazitätsaufbau beigetragen. Die örtliche Justiz ist aber aufgrund von unzureichendem Sachverstand sowie von Drohungen und Einschüchterung noch immer nicht in der Lage, sich mit bestimmten Arten von schweren Fällen zu befassen (organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Korruption sowie Kriegsverbrechen).

#### DIE ARBEITSWEISE DES JUSTIZWESENS

38. Obwohl die geprüften EU-Projekte insgesamt zum Kapazitätsaufbau in der Justiz beigetragen haben, bestehen nach wie vor grundlegende Schwächen. Die politische Einflussnahme auf das Justizwesen ist trotz der Anwesenheit von EULEX-Richtern und -Staatsanwälten auch weiterhin ein großes Problem im Kosovo. Wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) berichtet hat, sind – nach den Worten eines Juristen – die Richter nicht uneingeschränkt bereit, ihre Urteile ausschließlich auf Grundlage des Rechts zu sprechen, sondern neigen dazu, in voreuseilendem Gehorsam gegenüber äußeren Einflüssen zu handeln<sup>30</sup>. Im August 2011 ergriffen die kosovarischen Behörden eine Gesetzesinitiative, mit der die exekutiven Befugnisse von EULEX durch eine Reform der Sonderkammer eingeschränkt werden, wodurch die EULEX-Richter in der ersten Instanz der Sonderkammer des Obersten Gerichtshofs keine Mehrheit mehr haben<sup>31</sup>.
39. Die Effizienz von Richtern und Staatsanwälten bleibt ein gravierendes Problem. Der gewaltige Überhang bei den anhängigen Rechtssachen (211 588 zum 31. Juli 2011) begrenzt das Vertrauen in die Justiz und die Bereitschaft, den Rechtsweg zu beschreiten. Durch eine neue, ab November 2010 verfolgte Strategie konnte der Überhang aus der Zeit bis zum Jahr 2008 um 46 % abgebaut werden<sup>32</sup>, doch können die Kommission und EULEX keine Aussagen dazu machen, ob die Verfahren, mit denen dies erreicht wurde, immer ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Die Kommission und andere Geber haben außerdem Ergänzungsprojekte finanziert, damit die Gerichte seltener angerufen werden, wie etwa das Projekt zur alternativen Streitbeilegung oder die Einführung des Notarberufs im Kosovo, doch ist es noch zu früh, um ihre Auswirkungen auf die Arbeitslast der Gerichte zu beurteilen.
40. Wie Gerichtsfälle Richtern und Staatsanwälten zugewiesen werden, ist nicht transparent genug, da sich solche Zuweisungen nicht immer auf vorab festgelegte objektive Kriterien und Verfahrensgarantien stützen. Das ist eine wesentliche Unzulänglichkeit, denn die Wahl des zuständigen Richters oder Staatsanwalts bietet Gelegenheit zur politischen Einflussnahme. Ein von der EU finanziertes Projekt „Managementinformationssystem für Gerichte“ (*Court Management Information System*) zur Lösung dieses Problems, mit dem 2004 begonnen wurde, ist noch nicht einsatzbereit.

<sup>30</sup> OSZE : *Independence of the Judiciary in Kosovo: Institutional and Functional Dimensions* (Unabhängigkeit der Justiz im Kosovo: Institutionelle und funktionale Dimensionen), Januar 2012, S. 7.

<sup>31</sup> Der Generalsekretär der Vereinten Nationen äußerte ernste Bedenken, dass diese Rechtsvorschriften nicht nur die Beteiligung von EULEX an der richterlichen Kontrolle der Privatisierung einschränken, sondern auch die für die Verwendung von Privatisierungserlösen geltenden Schutzvorkehrungen erheblich schwächen werden (siehe den Bericht des UNMIK-Generalsekretärs vom 31. Oktober 2011, Ziffer 31).

<sup>32</sup> Gegenstand der Strategie ist der Abbau von 161 273 Rechtssachen, die vor dem 31. Dezember 2008 eingeleitet wurden und am Ende des Jahres 2010 noch anhängig waren. Zum April 2012 waren 87 914 dieser Rechtssachen weiterhin anhängig. Kosovarischer Richterrat. *Progress on the work achieved by Kosovo Judiciary in implementation of the National Backlog Reduction Strategy* (Arbeitsfortschritte der kosovarischen Justiz bei der Umsetzung der nationalen Strategie zum Abbau des Überhangs), 25. April 2012.

41. Auch wenn bei der Gesetzesreform einige Fortschritte erzielt werden konnten (siehe Ziffer 62), bleibt die tatsächliche Umsetzung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften ein großes Problem. Nach einer Schätzung der Kommission wurden 2011 nur 40 % der im Kosovo gesprochenen Gerichtsurteile durchgesetzt<sup>33</sup>.

#### **KOSOVARISCHER ZOLL: EU-INTERVENTIONEN FÜR DEN KAPAZITÄTSAUFBAU IM KOSOVARISCHEN ZOLL WEITGEHEND ERFOLGREICH**

42. Die Kommission und EULEX haben den kosovarischen Zoll durch zwei IPA-Projekte mit einem Volumen von 2,7 Millionen Euro und vier MMA-Maßnahmen unterstützt. Geprüft wurden die beiden IPA-Projekte „Vorbereitung eines Konzepts für das Steuer- und Zollsystem“ (*Preparation of Fiscal and Customs Blueprint*) und „Unterstützung der Zoll- und Steuerverwaltung“ (*Support to Customs and Taxation Administrations*) sowie zwei MMA-Maßnahmen, „Verbesserung der internen Kommunikation und des Datenaustauschs“ (*Enhanced internal communication and data sharing*) und „Umsetzung des Aktionsplans für Integrierten Grenzschutz“ (*Implementation of the Integrated Border Management (IBM) Action Plan*).
43. Trotz gelegentlicher Probleme<sup>34</sup> hat die von der Kommission und EULEX bereitgestellte Hilfe ihr Ziel, den Kapazitätsaufbau im kosovarischen Zoll, im Wesentlichen erreicht.
44. Allgemein betrachtet wurden im Bereich des Zolls Fortschritte erzielt. Die vom kosovarischen Zoll erhobenen Einnahmen sind von 527 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 700 Millionen Euro im Jahr 2010 angestiegen. Außerdem hat sich der kosovarische Zoll aktiv an der Bekämpfung der Geldwäsche beteiligt, auch wenn seine Kontrollen noch systematischer werden müssen. Eine neu eingeführte Zollverordnung ist mit den Rechtsvorschriften der EU im Wesentlichen kompatibel, obwohl es noch immer einige Lücken bei der Umsetzung der bisherigen Zollverordnung gibt.
45. Trotz der generellen Verbesserungen bleibt die Koordinierung zwischen dem kosovarischen Zoll und der Staatsanwaltschaft mangelhaft, was der Wirksamkeit der Ermittlungen und strafrechtlichen Verfolgung in Fällen schwerer Kriminalität abträglich ist. Hinzu kommt, dass die Bürger des Kosovo den kosovarischen Zoll selbst nach wie vor als einen der korruptesten Behördendienste betrachten<sup>35</sup>, auch wenn nur wenige Korruptionsfälle vor Gericht gebracht werden.

<sup>33</sup> 2. Plenarsitzung des SAP-Diologs, 1. Juli 2011.

<sup>34</sup> Eine Ausnahme bildete die MMA-Maßnahme zum Aktionsplan für Integrierten Grenzschutz; ihr Ziel, EU-Niveau zu erreichen, war angesichts des beschränkten Zeitrahmens nicht realistisch. Diese Maßnahme hat zwar die Zusammenarbeit zwischen dem kosovarischen Zoll und der kosovarischen Polizei verbessert, doch entspricht sie noch nicht den Anforderungen, die an einen wirksamen integrierten Grenzschutz gestellt werden müssen.

<sup>35</sup> Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht *Public Pulse Poll: Fast Facts III*, 11. Dezember 2011, S. 6.

## KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: EU-INTERVENTIONEN ZEIGEN BEGRENZTE WIRKUNG BEI DER BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION, DIE JEDOCH WEITERHIN ANLASS ZU GROSSER BESORGNIS GIBT

### EU-HILFE

- 46.** Im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung hat die Kommission sieben IPA-Projekte finanziert. Das Volumen dieser Projekte beläuft sich auf 8,5 Millionen Euro. EULEX hat keine speziellen MMA-Maßnahmen ergriffen, sondern vorgeschlagen, Korruption als ein Querschnittsthema zu behandeln, das für alle EULEX-Maßnahmen von Bedeutung ist. Der Hof hat zwei IPA-Projekte geprüft: „Unterstützung der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens“ (*Support to Public Procurement Reform*, 2 Millionen Euro) und „Unterstützung der Behörde für Korruptionsbekämpfung“ (*Support to the Anti-Corruption Agency*, 1 Million Euro).
- 47.** Die Durchführung des Projekts „Unterstützung der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens“ (*Support to Public Procurement Reform*) wurde durch Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und den kosovarischen Behörden darüber beeinträchtigt, ob ein kürzlich verabschiedetes Gesetz über die öffentliche Beschaffung den Rechtsvorschriften und Verfahren der EU entspricht. Das hatte zur Folge, dass die Kommission mit dem Projekt in erster Linie die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen unterstützte, das voll und ganz mit EU-Recht im Einklang steht. Es war dies das dritte Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen in weniger als drei Jahren. Dass es Vorrang erhielt, bedeutete, dass dringend erforderliche Arbeiten an den sekundärrechtlichen Vorschriften und die Schulung zur Umsetzung des neuen Gesetzes nicht durchgeführt werden konnten.
- 48.** Mit dem technischen Hilfsprojekt „Unterstützung der Behörde für Korruptionsbekämpfung“ (*Support to the Anti-Corruption Agency*) wurden einschlägige legislative Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung überprüft. Dies führte zu 35 Empfehlungen. Von diesen Empfehlungen akzeptierten die kosovarischen Behörden aber nur 14 (40 %) <sup>36</sup>. Zur Projektplanung gehörte, dass eine organisatorische Überprüfung der Behörde durchgeführt werden sollte; diese wurde aber durch einen neuen Mechanismus für den Informationsaustausch zwischen den kosovarischen Strafverfolgungsbehörden ersetzt, der bisher noch nicht funktionsfähig ist. Mit dem Projekt sollte auch die Kapazität der Behörde erhöht werden, doch wurde der Entwurf der neuen Strategie für die Korruptionsbekämpfung im Zeitraum 2012 bis 2016 vollständig von einem externen Experten übernommen. Auch sollte die Zahl der Fälle erhöht werden, die an die Staatsanwaltschaft verwiesen werden, doch ist diese von 68 im Jahr 2009 auf 29 im Jahr 2010 zurückgegangen (siehe Ziffer 55).
- 49.** Auch wenn die EULEX-Richter und -Staatsanwälte Korruptionsdelikten Vorrang eingeräumt haben, bleiben die tatsächlichen Ergebnisse hinter den hohen Erwartungen der kosovarischen Bevölkerung zurück <sup>37</sup>. Dies liegt hauptsächlich an den Schwierigkeiten, komplexe Ermittlungen zu Ende zu führen.

<sup>36</sup> Die Kommission und EULEX hielten alle Empfehlungen für sachdienlich. Warum die kosovarischen Behörden die meisten davon nicht akzeptiert haben, wurde von ihnen nie erläutert.

<sup>37</sup> Die kosovarische Bevölkerung erwartete, dass mit dem Eintreffen von EULEX größeres Gewicht auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität gelegt würde. Diese Auffassung wurde durch einige öffentliche Erklärungen von EULEX-Mitarbeitern gefördert.



50. Insgesamt haben die Hilfe der Kommission und die exekutiven Tätigkeiten von EULEX nicht die erwarteten Ergebnisse erzielt, obwohl sie zu einigen Fortschritten bei der Korruptionsbekämpfung beigetragen haben.

#### KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

51. Korruption ist in vielen Bereichen weiterhin stark verbreitet und stellt für die kosovarische Bevölkerung ein ernst zu nehmendes Problem dar<sup>38</sup>. Der von Transparency International ermittelte Korruptionswahrnehmungsindex des Kosovo lag im Jahr 2011 bei 2,9; dies gilt als „ungezügelter“ Korruption. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) berichtet, das Kosovo bleibe auf allen Ebenen sehr korruptionsanfällig, und damit sei ein großes Risiko verbunden, zum „gefangenen Staat“ zu werden (oder dies sogar bereits zu sein)<sup>39</sup>.
52. Ungeachtet der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen haben sich die kosovarischen Behörden bei der Korruptionsbekämpfung für einen komplexen institutionellen Rahmen entschieden. Es wurden drei Einrichtungen mit wenigen Befugnissen und überlappenden Zuständigkeiten geschaffen<sup>40</sup>. Darüber hinaus kann die kosovarische Behörde für Korruptionsbekämpfung weder bei strafbaren Handlungen ermitteln noch Fälle mutmaßlicher Korruption verfolgen.
53. Die Beaufsichtigung des öffentlichen Beschaffungswesens ist mit drei direkt beteiligten zentralen Stellen ähnlich kompliziert<sup>41</sup>. Darüber hinaus gibt es im Kosovo mehr als 150 Vergabebehörden. Angesichts der Größe des Kosovo (1,7 Millionen Einwohner) erhöhen diese Komplexität und Zersplitterung das Korruptionsrisiko<sup>42</sup>. Dieses Problem konnte durch die EU-Hilfe nicht behoben werden und wurde auch nicht auf politischer Ebene beim politischen Dialog der EU im Blickfeld behalten (siehe Ziffer 97).
54. Das Parlament des Kosovo hat kürzlich neue Gesetze zur Förderung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung verabschiedet<sup>43</sup>. Diese Rechtsvorschriften werden aber durch Unzulänglichkeiten (siehe **Anhang IV**) und ihre mangelhafte Umsetzung beeinträchtigt<sup>44</sup>, wobei gleichzeitig ihre Nichteinhaltung nicht bestraft wird<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Eine im Jahr 2010 vom Büro der UNO für Drogen und Verbrechen (UNODC) durchgeführte Erhebung stellt fest, dass Korruption für den einfachen kosovarischen Bürger weiterhin ein ernst zu nehmendes Problem darstellt. In der Erhebung wird auch festgestellt, dass 11 % der Bevölkerung Angaben, im Vorjahr einen Beamten bestochen zu haben. Bericht des UNODC: *Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population* (Korruption in den Ländern des westlichen Balkans, Erfahrungen der Bevölkerung mit Bestechung), 2010.

<sup>39</sup> SIGMA *Assessment Report Kosovo 2011* (Bewertungsbericht Kosovo 2011), OECD, 2011, S. 15.

<sup>40</sup> Die kosovarische Behörde für Korruptionsbekämpfung, der Rat für Korruptionsbekämpfung und das Büro für gutes Regierungshandeln.

<sup>41</sup> Die Behörde für das öffentliche Beschaffungswesen, die Regulierungskommission für das öffentliche Beschaffungswesen und die Kontrollbehörde für das öffentliche Beschaffungswesen.

<sup>42</sup> 2011 haben die 158 Vergabebehörden des Kosovo ein öffentliches Beschaffungsvolumen von knapp 800 Millionen Euro verwaltet. Lässt man einen atypischen Vertrag über 236 Millionen Euro außer Acht, liegt das durchschnittliche Auftragsvolumen unter 45 000 Euro. Siehe Jahresbericht 2011 der Regulierungskommission für das öffentliche Beschaffungswesen, S. 31.

<sup>43</sup> Dazu gehören das Gesetz über Vermögenserklärungen, das Gesetz über die Verhinderung von Interessenkonflikten bei der Ausübung öffentlicher Ämter und das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten.

<sup>44</sup> Die OECD berichtet außerdem, dass das Kosovo eine bemerkenswerte Sammlung von Rechtsvorschriften verabschiedet, mit denen Korruption und organisierte Kriminalität verhindert und bekämpft werden sollen. Gleichzeitig wird auch ein institutioneller Rahmen geschaffen. Allerdings gibt das Ausbleiben klarer Ergebnisse in diesen Bereichen Anlass zu Bedenken im Hinblick auf die Fähigkeit zur Aufnahme der Rechtsvorschriften, das ernsthafte Engagement für ihre Umsetzung sowie die Kompetenz von Institutionen und Bediensteten. SIGMA *Assessment Report Kosovo 2011* (Bewertungsbericht Kosovo 2011), S. 14.

<sup>45</sup> EU *Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* (Anforderungen der EU an die Korruptionsbekämpfung: Ermittlung der Fortschritte in Albanien, im Kosovo, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in der Türkei), Transparency International, S. 6.



55. Generell geben die kosovarischen Behörden Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung nur geringe Priorität. Die kosovarischen Behörden haben die Ergebnisse und Auswirkungen der beiden früheren Antikorruptionsstrategien (2004-2007 und 2009-2011) bisher noch nicht ausgewertet; dennoch wurde bereits eine neue Strategie für 2012-2016 gebilligt (siehe Ziffer 48). Der Aktionsplan 2012 für die Europäische Partnerschaft enthält fünf Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, für die aber nur Mittel von insgesamt 17 000 Euro bereitgestellt werden. Zum Vergleich: Die Förderung einer umweltschonenden Fahrweise im Kosovo wird mit 25 000 Euro aus dem kosovarischen Haushalt finanziert.

<sup>46</sup> Rat der Europäischen Union, *Regional report on Western Balkans* (Regionalbericht über die Länder des westlichen Balkans), 11791/11, 20. Juni 2011, S. 29.

#### **DER NORDEN DES KOSOVO: SEHR BEGRENZTE EU-INTERVENTIONEN UND NAHEZU KEINE FORTSCHRITTE BEI DER EINFÜHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT**

56. Die über IPA-Projekte und MMA-Maßnahmen gewährte EU-Hilfe war nicht speziell auf den Norden des Kosovo ausgerichtet. IPA-Projekte und MMA-Maßnahmen, die das ganze Kosovo abdecken sollten, hatten im Norden meistens nur geringfügige Wirkung. Das Projekt „Unterstützung der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens“ (*Support to Public Procurement Reform*) leistete beispielsweise einen Beitrag zur Ausbildung und Zulassung der für die Auftragsvergabe zuständigen Beamten, doch ist dieses Projekt keinem Beamten aus den Kommunen im Norden mit serbischer Mehrheit zugutegekommen. Entsprechend hat das Projekt „Reform der beruflichen Bildung im Rechtsbereich“ (*Legal Education System Reform*) geholfen, die Juristenausbildung an der Universität von Priština zu verbessern, doch haben seine Aktivitäten die serbisch kontrollierte Universität von Priština-Kosovska Mitrovica nicht erreicht (siehe Ziffer 36).
57. Diese Situation ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die kosovarischen Behörden mit Sitz in Priština den Norden nicht kontrollieren können. Da es dort weder starke Polizeikräfte noch ein funktionierendes Justizwesen gibt, hat er einen Ruf als „sicherer Hafen“ für die organisierte Kriminalität erworben<sup>46</sup>.
58. Die EULEX-Polizei hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um ihre Tätigkeit im Norden fortzusetzen. EULEX ist für die Bildung von multiethnischen Ordnungs- und Krawallbekämpfungskräften eingetreten, bisher aber mit nur wenig Erfolg. Die überwiegend mit kosovarischen Serben besetzten Polizeiwachen im Norden sind zwar grundsätzlich in die Befehlskette der kosovarischen Polizei eingebunden, tatsächlich bleibt ihre Kommunikation mit dem Hauptquartier in Priština aber beschränkt. Die spezialisierten Ordnungs- und Krawallbekämpfungskräfte des Kosovo sind meistens mit Kosovo-Albanern besetzt, was bei Einsätzen im Norden zu Spannungen führt.

- 59.** Der kosovarische Zoll ist ein Dienst, in dem Minderheiten unterrepräsentiert sind, und auch er hat Schwierigkeiten, wenn er im Norden tätig wird. Beispielsweise kann sein Personal zwei Übergänge an der Trennlinie zwischen Serbien und dem Kosovo<sup>47</sup> nicht erreichen und muss auf dem Luftweg dorthin gebracht werden. Der EULEX-Zoll und die kosovarischen Zollbeamten sammeln an diesen Übergängen Daten zur gewerblichen Durchfuhr, erheben aber keinen Zoll.
- 60.** Seit 2008 können keine lokalen Richter oder Staatsanwälte im Norden arbeiten. Ebenso wurde die Mobilität von EULEX-Richtern und -Staatsanwälten durch Straßenblockaden eingeschränkt, die von Juli 2011 bis Februar 2012 am Gericht von Mitrovicë/Mitrovica kein Recht sprechen konnten. Parallelgerichte wenden serbisches Recht an, doch wird die Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidungen von den kosovarischen Behörden bestritten.
- 61.** Seit 2011 hat EULEX versucht, im Norden eine größere „Standfläche“ zu gewinnen und die Zahl ihrer dort lebenden Mitarbeiter auf 40 erhöht. Außerdem hat EULEX eine spezielle „Taskforce Mitrovica“ gebildet, um zusammen mit dem EU-Büro für kriminalpolizeiliche Erkenntnisse strafrechtliche Ermittlungen aufzunehmen, die sich auf Ressourcen der kosovarischen Polizei, des kosovarischen Zolls, der EULEX-Polizei und des EULEX-Zolls stützten. Allerdings haben Schwierigkeiten im Norden dazu geführt, dass die Mitglieder der Taskforce, die ihren Wohnsitz im Norden hatten, in das Gebiet südlich des Flusses Ibar versetzt werden mussten.

**ZWEIFELHAFTER LOKALER POLITISCHER WILLE, UNZUREICHENDE FINANZIELLE LEISTUNGSFÄHIGKEIT UND BEGRENZTER EINFLUSS DER ZIVILGESELLSCHAFT GEFÄHRDEN DIE AUSSICHT AUF NACHHALTIGKEIT DER EU-INTERVENTIONEN**

- 62.** Dass die kosovarischen Behörden die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit politisch unterstützen, ist eine entscheidende Vorbedingung für die Nachhaltigkeit der durch die EU-Hilfe erzielten Ergebnisse. Ob sich aber die nationalen Behörden für die neuen Gesetze einsetzen, ist eine offene Frage. So wurden beispielsweise vier grundlegende Gesetze<sup>48</sup> mit nur minimaler örtlicher Beteiligung ausgearbeitet.
- 63.** Ob die finanzielle Leistungsfähigkeit der kosovarischen Behörden ausreicht, um die Projektaktivitäten nach dem Ende der EU-Finanzierung fortzusetzen und allgemeiner den Rechtsstaatlichkeitsbereich zu finanzieren, ist zweifelhaft. Seit 2008 hat die Zunahme der öffentlichen Ausgaben zu wachsenden Defiziten geführt. Eine im Juli 2010 geschlossene Stand-by-Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds scheiterte einige Monate nach der Unterzeichnung an großen Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor.

<sup>47</sup> Die beiden Übergänge bei Gate 1 (Jaringe) und Gate 31 (Brnjak).

<sup>48</sup> Gegenstand dieser vier 2010 erlassenen Gesetze sind die Gerichte, die strafrechtliche Verfolgung sowie der kosovarische Richter- bzw. Staatsanwaltschaftsrat.

- 64.** Die Auswirkungen der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit sind im Justizwesen besonders gravierend, da für die Umsetzung der neuen Gesetze zusätzliche Mittel benötigt werden. So hat beispielsweise der Gemeinsame Koordinierungsausschuss für Rechtsstaatlichkeit (JRCB) (siehe Ziffer 76) Bedenken wegen der hohen Kosten für den Haushalt geäußert, die das neue Zeugenschutzgesetz verursacht. Die Prüfung einzelner IPA-Projekte durch den Hof zeigte außerdem, dass die Haushaltsmittel der Regierung des Kosovo für den Betrieb des Hochsicherheitsgefängnisses und die Reform der Jugendgerichtsbarkeit nicht ausreichen würden.
- 65.** Die häufigen Wechsel in der oberen Führungsebene der kosovarischen Polizei, die teilweise auf politische Einflussnahme zurückzuführen sind, drohen die Bemühungen um einen nachhaltigen Aufbau von Führungskapazitäten zu untergraben<sup>49</sup>. Sie sind auch dem Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit abträglich. Die politische Einflussnahme auf das Justizwesen untergräbt die Rechtsstaatlichkeit ebenso wie das Vertrauen in die demokratischen Institutionen (siehe Ziffern 35, 37, 38 und 40). Die Europäische Kommission hat Bedenken geäußert, weil der Präsident häufig Begnadigungen ohne angemessene Begründung gewährt<sup>50</sup>.
- 66.** Auch die Zivilgesellschaft einschließlich der Medien spielt durch ihre Überwachung der kosovarischen Behörden und ihre Lobbyarbeit eine wichtige Rolle; sie muss mit dafür sorgen, dass die Verbesserungen der Rechtsstaatlichkeit erhalten bleiben. Allerdings bleibt die Zivilgesellschaft schwach und steht außerdem unter politischem Druck.

**TROTZ KONTINUIERLICHER VERBESSERUNGEN  
BLEIBT NOCH VIEL RAUM FÜR EINE ERHÖHTE  
WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT DER  
EU-HILFE**

- 67.** Wie im Abschnitt „Einleitung“ bereits betont wurde, hat das Kosovo eine sehr schwierige jüngere Geschichte mit begrenzten Erfahrungen in der Selbstverwaltung. Unter diesen Umständen ist klar, dass der Aufbau der Rechtsstaatlichkeit bis zum EU-Standard ein mittel- bis langfristiger Prozess ist. Nichtsdestotrotz wurden im Zuge der Prüfung Bereiche ermittelt, in denen sich die Verwaltung der EU-Hilfe für die Rechtsstaatlichkeit wirtschaftlicher und wirksamer gestalten ließe. Auf diese Bereiche wird im vorliegenden Abschnitt näher eingegangen.

<sup>49</sup> 2010 und 2011 gab es vier verschiedene Generaldirektoren.

<sup>50</sup> Der amtierende Präsident hat 2011 103 Gefangene (teilweise) begnadigt, von denen viele wegen schwerer Straftaten in Haft waren. SEK(2011) 1207 endgültig – *Kosovo 2011 Progress Report* (Fortschrittsbericht Kosovo 2011), S. 13.

## ZIELE WAREN NICHT KLAR GENUG DEFINIERT UND KOORDINIERT

### DIE ZIELE UND AUFGABEN DES KAPAZITÄTSAUFBAUS SIND NICHT EINDEUTIG DEFINIERT

#### 68. Die übergeordnete Aufgabe von EULEX ist wie folgt definiert:

EULEX „unterstützt die Institutionen des Kosovo, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, bei ihren Fortschritten auf dem Weg zu stabilen und verantwortungsbewussten Einrichtungen und bei der weiteren Entwicklung und Festigung eines unabhängigen multiethnischen Justizwesens sowie von multiethnischen Polizei- und Zolldiensten und stellt sicher, dass diese Institutionen frei von politischer Einflussnahme sind und international anerkannte Standards und bewährte europäische Praktiken anwenden“<sup>51</sup>.

Das EULEX-Operationskonzept (CONOPS) und der Operationsplan (OPLAN)<sup>52</sup>, die grundlegenden Planungsunterlagen für die Durchführung der Mission, enthalten aber keine klaren Benchmarks und objektiv verifizierbare Indikatoren für die Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zu diesen Zielen.

#### 69. Die EULEX-Mission erfüllt ihre Aufgaben sowohl durch die Ausübung bestimmter exekutiver Befugnisse, für die zuvor die UNMIK zuständig war, als auch durch den Aufbau von Kapazitäten, der sich auf MMA-Maßnahmen stützt. Welche relative Priorität diese beiden Bereiche erhalten sollen, ist nicht klar definiert.

#### 70. Die Europäische Kommission unterstützt den Aufbau kosovarischer Kapazitäten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit seit dem Jahr 2000. Als der Rat der EULEX-Mission Aufgaben in demselben Bereich erteilte, wurden weder deren relative Vorteile noch Möglichkeiten für Synergien mit Kommissionsprojekten identifiziert (siehe Ziffer 91).

### DIE EU-ZIELE IM BEREICH DER INNEREN SICHERHEIT SIND NICHT ANGEMESSEN IN DIE AUSSENPOLITISCHEN ZIELE DER EU FÜR DAS KOSOVO UND DIE LÄNDER DES WESTLICHEN BALKANS INTEGRIERT

#### 71. Die organisierte Kriminalität und Korruption in den Ländern des westlichen Balkans sind für die EU in hohem Maße besorgniserregend. Folglich hat der Rat wiederholt zu einem kohärenten und koordinierten Ansatz aufgerufen, bei dem die innere Sicherheit zu einer zentralen Priorität der auswärtigen Ziele und des auswärtigen Handelns der EU wird. Dessen ungeachtet wurden die inneren Sicherheitsprioritäten der EU bei der Programmplanung der Hilfsmaßnahmen für das Kosovo nicht angemessen berücksichtigt.

<sup>51</sup> Artikel 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (ABl. L 42 vom 16.2.2008, S. 92).

<sup>52</sup> Diese Dokumente sind Verschlussachen und daher nicht ohne Weiteres erhältlich.

- 72.** Beispielsweise hat die wachsende Zahl von Opfern des Menschenhandels aus den Ländern des westlichen Balkans<sup>53</sup> die Kommission oder EULEX nicht zu Änderungen ihrer Politik veranlasst. Weder die Gemeinsame Aktion des Rates über EULEX noch die verschiedenen indikativen IPA-Mehrjahresplanungsdokumente (MIPD) der Kommission für das Kosovo verweisen explizit auf die Prioritäten der verschiedenen EU-Strategien für die Außendimension der Justiz und des Inneren.
- 73.** Die EU-Ziele im Bereich der inneren Sicherheit sind gewöhnlich breit gefächert, und das Hauptgewicht der Aktionspläne liegt eher auf Unternehmungen und Leistungen als auf quantifizierten Ergebnissen und Auswirkungen. Dieser Mangel an spezifischen und klaren Zielen erschwert EULEX und EUO die Konzeption von Interventionen, die auf vom Rat ermittelte Prioritäten ausgerichtet sind (siehe Ziffer 96). So wurde beispielsweise in Europol's Bewertungen der Bedrohungslage durch organisierte Kriminalität wiederholt auf die Bedrohung der EU durch kriminelle Zentren in der Region des westlichen Balkans, darunter auch albanischsprachige organisierte kriminelle Gruppen, und durch den Heroin- und Menschenhandel hingewiesen.
- 74.** Der Rat und die Kommission haben anerkannt, dass die auswärtigen und inneren Ziele besser miteinander verzahnt werden müssen. Die beiden jüngsten einschlägigen Initiativen des Rates, die dieses Problem lösen könnten, sind die Schaffung eines „EU-Politikzyklus“<sup>54</sup> und die Erstellung eines Fahrplans zur Stärkung der Verbindungen zwischen GSVP und Freiheit, Sicherheit und Recht<sup>55</sup>. Für eine Bewertung ihrer Auswirkungen ist es aber noch zu früh.

#### **DIE KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN INSTITUTIONEN DER EU UND IHRE KOORDINIERUNG MIT DEN KOSOVARISCHEN BEHÖRDEN UND DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT IST IN EINIGEN BEREICHEN NOCH UNZUREICHEND**

#### **DIE KOORDINIERUNG ZWISCHEN DEN INSTITUTIONEN DER EU HAT SICH STETIG VERBESSERT, DOCH GIBT ES BEI DEN VERFAHREN DER KOMMISSION UND INSBESONDERE BEI IHRER FLEXIBLEREN ANPASSUNG AN DIE ERFORDERNISSE DER GSVP-MISSION NOCH EINIGE PROBLEME**

#### **KOORDINIERUNGSMECHANISMEN**

- 75.** Das Nebeneinander eines großen von der Kommission verwalteten Finanzhilfeprogramms für das Kosovo und der größten je durchgeführten GSVP-Mission erfordert wirksame Koordinierungsmechanismen. Im Ratsbeschluss über EULEX heißt es: „Die notwendigen Vorkehrungen für eine Koordinierung werden gegebenenfalls im Gebiet der EULEX KOSOVO wie auch in Brüssel getroffen.“<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ratsdokument 11678/11 vom 4. Juli 2011: *Fourth Implementation Report of the „Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice“* (Vierter Umsetzungsbericht zur „Strategie für die JI-Außendimensionen: Globale Freiheit, Sicherheit und Justiz“) vom Sekretariat des Rates (Arbeitsgruppe JAIEX) – Bezugszeitraum: Januar 2010-Juni 2011.

<sup>54</sup> Der kürzlich geschaffene „EU-Politikzyklus“ kann durch sein Kaskadensystem von Bewertungen der Bedrohungslage (durch Europol), Prioritäten, strategischen Zielen, operativen Aktionsplänen (OAP) und Leistungsindikatoren zu einer größeren Kohärenz zwischen interner und externer Sicherheitspolitik führen. (3043. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, 8. und 9. November 2010).

<sup>55</sup> Ratsdokument 18173/11 vom 5. Dezember 2011: *Strengthening Ties between CSDP and FSJ – Draft Road Map* (Ausbau der Beziehungen zwischen GSVP und Freiheit, Sicherheit und Recht – Entwurf eines Fahrplans).

<sup>56</sup> Siehe Artikel 17 der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP des Rates.

- 76.** Im Jahr 2008 hat EULEX mit den kosovarischen Behörden einen Gemeinsamen Koordinierungsausschuss für Rechtsstaatlichkeit (JRCB) gebildet, in dem der EULEX-Missionsleiter und der stellvertretende Ministerpräsident des Kosovo gemeinsam den Vorsitz haben<sup>57</sup>. Auch das EUO war vertreten, aber nur durch Fachpersonal, und seine Beiträge waren vergleichsweise begrenzt. Doch konnte das EUO mehr Einfluss gewinnen, da sein Leiter ab Anfang 2011 zum dritten Ko-Vorsitzenden wurde. Dies führte dazu, dass der JRCB sich stärker darauf konzentrierte, Fortschritte im weiteren Umfeld des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erzielen.
- 77.** Der Rat hat die Position des EU SR im Kosovo in der Absicht geschaffen, die politische Koordinierung und Beratung in der EU sicherzustellen<sup>58</sup>. Bis vor Kurzem hat aber der EU SR keinen nennenswerten Beitrag zur Förderung der Koordinierung zwischen EUO und EULEX geleistet und an den Sitzungen des JRCB nicht teilgenommen, obwohl diese auf hoher politischer Ebene stattfanden und er den Auftrag hatte, EULEX politisch zu beraten. Ebenso war er nicht auf den monatlichen Treffen vertreten, die das EUO mit den Mitgliedstaaten und anderen Gebern veranstaltet hat (bekannt als „*Member States Plus*“-Treffen), obwohl es galt, die Verbindung zwischen politischen Prioritäten und finanzieller Hilfe zu sichern.
- 78.** Dass die Aufgaben des EU SR und des EUO-Leiters im Jahr 2012 zusammengefasst wurden, wird die Koordinierung wahrscheinlich deutlich verbessern. Trotzdem bleibt noch Raum, um die Aufgaben des EU SR besser auf EULEX abzustimmen<sup>59</sup>.

#### KOORDINIERUNG DER PROJEKTPLANUNG UND PROJEKTDURCHFÜHRUNG

- 79.** IPA-Projekte können dazu dienen, MMA-Maßnahmen von EULEX durch die Finanzierung von Ausrüstung und Infrastruktur zu unterstützen. Allerdings ist die Vorlaufzeit, die ein IPA-Projekt für seine Genehmigung und dann bis zum Abschluss der Beschaffung braucht, für die operativen Erfordernisse von EULEX oft zu lang. Das liegt daran, dass Vorschläge für IPA-Projekte in der Regel deutlich vor dem Jahr fertiggestellt werden müssen, in dem sie finanziert werden.
- 80.** Obwohl sich die EULEX-Mission für ihre Maßnahmen auch selbst Ausrüstung beschaffen kann, muss sie den in der Haushaltsordnung festgelegten Beschaffungsverfahren folgen. Diese sind nicht auf GSVP-Missionen wie EULEX zugeschnitten, bei denen gelegentlich schnelle und flexible Reaktionen nötig sind.

<sup>57</sup> Außerdem nehmen der Justizminister, der Minister des Inneren und der Finanz- und Wirtschaftsminister an diesen Sitzungen teil.

<sup>58</sup> Gemeinsame Aktion 2008/123/GASP vom 4. Februar 2008 zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union im Kosovo (ABl. L 42 vom 16.2.2008, S. 88).

<sup>59</sup> Das zur Vorbereitung der EULEX-Mission gebildete Planungsteam der Europäischen Union (EUPT) schlug in seinem Bewertungsbericht von September 2006 eine „vorläufige Struktur“ vor, in der der GSVP-Leiter (EULEX-Leiter) dem EU SR Bericht erstatten sollte. Der Rat billigte ein CONOPS und einen OPLAN, die diesem Vorschlag nicht folgten.

- 81.** Das CONOPS und der OPLAN von EULEX enthalten keine Ausstiegsstrategie, obwohl das jeweilige EULEX-Mandat auf nur zwei Jahre befristet ist (wenn auch mit der Möglichkeit von Verlängerungen). Demgegenüber ist die Beteiligung der Kommission zeitlich unbegrenzt. Obwohl der Rat grundsätzlich anerkannt hat, dass die Ziele einer GSVP-Mission in von der Kommission geführten Projekten weiterverfolgt werden können<sup>60</sup>, haben sich Kommission und EAD noch nicht darauf geeinigt, wann und wie dies im besonderen Fall des Kosovo geschehen soll.

**DIE KAPAZITÄT DER KOSOVARISCHEN BEHÖRDEN FÜR DIE SICHERUNG DER KOORDINIERUNG IST BESCHRÄNKT, UND BEI DER KOORDINIERUNG MIT ANDEREN INTERNATIONALEN GEBERN BESTEHEN NACH WIE VOR PROBLEME**

- 82.** Bis Ende 2011 hatten die kosovarischen Behörden im Bereich der Rechtsstaatlichkeit noch immer keinen wirksamen Koordinierungsmechanismus eingeführt, obwohl die Kommission und andere Geber dessen Wichtigkeit betonten<sup>61</sup>. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte nur eine Sitzung der Arbeitsgruppe für den Bereich Rechtsstaatlichkeit stattgefunden, und die drei für Unterbereiche geplanten Arbeitsgruppen (Justiz, Korruptionsbekämpfung und organisierte Kriminalität sowie Visa, Asyl, Grenzschutz, Zoll und Polizei) hatten ihre Tätigkeit noch nicht aufgenommen.
- 83.** EULEX und die kosovarischen Behörden haben die Beteiligung an den JRCB-Sitzungen (siehe Ziffer 76) auf wenige wichtige Beteiligte begrenzt; das verhindert eine potenzielle Nutzung dieses Forums für die Koordinierung der Rechtsstaatlichkeitshilfe<sup>62</sup>. Außerdem behandelt der JRCB hauptsächlich hochrangige politische Fragen und keine technischen Angelegenheiten. Der Ausschuss hat zwar über die Einrichtung von Arbeitsgruppen diskutiert, die die Koordinierung auf technischer Ebene verbessern sollen, doch wurden diese noch nicht gebildet.

<sup>60</sup> *Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation* (Konzeptpapier zu Verfahren für die Beendigung, Erweiterung und Neuausrichtung einer zivilen EU-Krisenbewältigungsoperation) des Rates vom 9. Januar 2006.

<sup>61</sup> Nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008 veranstaltete die Kommission im Juli 2008 eine Geberkonferenz für das Kosovo. Im Nachgang zur Geberkonferenz wurde bestätigt, dass das Kosovo im Einklang mit den Grundsätzen der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005 die führende Rolle bei der Entwicklung seiner Politiken und der Koordinierung der Geberunterstützung übernehmen sollte.

<sup>62</sup> An den JRCB-Sitzungen haben die USA teilgenommen, aber keine anderen an der Rechtsstaatlichkeitshilfe Beteiligten wie EU-Mitgliedstaaten oder internationale Organisationen.

- 84.** Das EUO hat die regelmäßigen monatlichen „*Member States Plus*“-Treffen (siehe Ziffer 77) genutzt, um Informationen über die Planung seiner IPA-Hilfe zu verbreiten. Demgegenüber haben die Mitgliedstaaten nur vergleichsweise begrenzte Informationen über ihre Programme ausgetauscht, obwohl der detaillierte Informationsaustausch ein erster Schritt zu einer gemeinsamen Planung der Hilfe sein könnte.
- 85.** Ein wichtiger Partner von EULEX ist die von der NATO geführte KFOR<sup>63</sup>. EULEX und KFOR arbeiten auf operativer und taktischer Ebene im Allgemeinen eng zusammen, auch wenn es zwischen der EU und der NATO keine förmliche Vereinbarung gibt. Allerdings hat die EULEX-Mission Schwierigkeiten, ihre Verpflichtungen gegenüber der KFOR zu erfüllen, nachdem die EULEX von den Mitgliedstaaten zugewiesenen polizeilichen Ordnungskräfte einseitig um 50 % reduziert wurden (siehe Ziffer 90). Das hatte zur Folge, dass die EULEX-Mission im Sommer 2011 ihre Aufgaben während der schweren Unruhen im Norden des Kosovo nicht wirksam wahrnehmen konnte und sich stattdessen auf die KFOR verlassen musste. Aufgrund dieser Situation und von Ereignissen vor Ort konnte die KFOR die nächste Phase ihrer Truppenreduzierung nicht weiter fortsetzen und war während des vergangenen Jahres gezwungen, ihre Operative Reserve (*Operational Reserve Force*) einzusetzen.
- 86.** Die Institutionen der EU haben sich nachdrücklich um die Koordinierung mit den USA bemüht, die der größte bilaterale Geber im Kosovo sind. Trotzdem bleibt die umfassende Koordinierung angesichts des breiten Spektrums von US-Akteuren, die im Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit tätig sind, schwierig<sup>64</sup>. Eine besondere Herausforderung ist die Koordinierung der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften; hier sind die USA ungeachtet des kosovarischen Interesses an einer Übernahme des EU-Besitzstands und trotz des Umstands sehr aktiv, dass sich der Rechtsrahmen des Kosovo auf kontinentales europäisches Recht stützt. Beispielsweise wurden für das neue Gesetz über Gerichte ab dem Jahr 2004 etwa 50 Entwürfe benötigt, und das Parlament hat es erst im August 2010 verabschiedet. Die Regierung führt die beträchtliche Verzögerung auf Meinungsverschiedenheiten zwischen EUO und USAID zurück.

<sup>63</sup> Die KFOR wurde vom UN-Sicherheitsrat beauftragt, die Freizügigkeit zu ermöglichen und ein sicheres Umfeld im Kosovo aufzubauen.

<sup>64</sup> Dazu zählen die US-Botschaft, die US-Agentur für Internationale Entwicklung (USAID), das Internationale Schulungsprogramm für kriminalpolizeiliche Ermittlungen (ICITAP) und das Büro für staatsanwaltschaftliche Entwicklung, Unterstützung und Schulung im Ausland (OPDAT). Bestehende Koordinierungsforen erlauben keine wirksame Koordinierung mit den USA, da sie in der Regel nur einen Vertreter je Geber akzeptieren.



## DIE WIRTSCHAFTLICHKEIT UND WIRKSAMKEIT VON EULEX HABEN UNTER BESCHRÄNKTEN RESSOURCEN GELITTEN

- 87.** Zum Zeitpunkt der Prüfung konnte EULEX aufgrund von Schwierigkeiten bei der Einstellung von Personal nur zu etwa 75 % der bewilligten Stärke tätig sein; dies betrifft insbesondere das von den Mitgliedstaaten abgeordnete Personal<sup>65</sup>, wobei die Abordnung das vom Rat bevorzugte Mittel der Einstellung ist. Die Mitgliedstaaten haben weniger Personal zugesagt, als bewilligt war, und später weniger Personal abgeordnet, als sie ursprünglich zugesagt hatten<sup>66</sup> (siehe **Tabelle 2**). Auf die sechs Beitragsabrufe der Jahre 2010 und 2011 entsandten die Mitgliedstaaten weniger Bewerber auf abgeordnete Stellen, als es freie Stellen gab. Deshalb konnten nur 47 % der freien Stellen mit neuem abgeordnetem Personal besetzt werden<sup>67</sup>. Die Besetzung von spezialisierten Stellen wie etwa Richtern war besonders schwierig.
- 88.** Ein weiteres Handicap der EULEX-Operationen ist die kurze Dauer der Abordnungen. Der übliche zeitliche Rahmen von einem Jahr reicht für Schlüsselpositionen wie hochrangige Berater, Richter oder Ermittler im Bereich der organisierten Kriminalität nicht aus. In einigen Fällen kann Personal erst nach zwölf Monaten in vollem Umfang einsatzbereit sein. Dieser häufige Wechsel von wichtigen Beratern ist dem wirksamen Wissenstransfer zu den kosovarischen Behörden nicht förderlich und untergräbt die Wirksamkeit der MMA-Maßnahmen.

<sup>65</sup> Ende 2011 waren etwa 78 % des internationalen EULEX-Personals abgeordnet, hauptsächlich von den Mitgliedstaaten (94 %). Auch Kanada, Kroatien, Norwegen, die Schweiz, die Türkei und die Vereinigten Staaten haben Personal zu EULEX abgeordnet.

<sup>66</sup> Die Mitgliedstaaten informieren den CPCC durch sogenannte „Zusagen“, wie viel Personal sie zur Mission abordnen werden. Gibt es für die Abordnung nicht genügend Bewerber, können die Stellen mit Vertragspersonal besetzt werden; das ist aber teurer, weil dann EULEX dessen Gehälter zahlen muss.

<sup>67</sup> Die Abrufe umfassten 2 396 freie Stellen für abgeordnetes Personal. 47 % wurden mit neuem abgeordneten Personal besetzt und 5 % mit neuem Vertragspersonal. 13 % wurden mit vorhandenem EULEX-Personal besetzt; das bedeutet aber, dass dessen bisherige Stellen frei wurden.

TABELLE 2

### INTERNATIONALES EULEX-PERSONAL UND ERSTE ZUSAGEN

Herkunft des Personals	Internationale Stellen laut OPLAN <sup>1</sup>	Ursprüngliche Zusagen	Durchschnittlicher Personalbestand (2010)	Geänderte Zusagen (2011)	Durchschnittlicher Personalbestand (2011)	31.12.2011
Abgeordnet von den Mitgliedstaaten		1 405	1 203	1 145	1 137	939
Abgeordnet von anderen Beitragenden		142	166	183	184	148
<b>Teilsomme abgeordnetes Personal</b>		<b>1 547</b>	<b>1 369</b>	<b>1 328</b>	<b>1 321</b>	<b>1 087</b>
Internationales Vertragspersonal		310	330	360	327	302
<b>Internationales Personal insgesamt</b>		<b>Insgesamt: 2 042</b>	<b>1 699</b>	<b>1 688</b>	<b>1 648</b>	<b>1 389</b>

<sup>1</sup> Bis Oktober 2010 betrug die bewilligte Personalstärke von EULEX 2 042 Stellen für internationales Personal; danach wurde die Stellenzahl für internationales Personal auf 1 950 reduziert.

Quelle: CPCC und EULEX-Operationsplan (OPLAN).

- 89.** Auch die Qualität des bei EULEX eingesetzten Personals gibt Anlass zu Bedenken. Der Hof stellte fest, dass elf Mitgliedstaaten zu mindestens einem der zehn geprüften Ausleseverfahren unqualifizierte Bewerber entsandt hatten. Außerdem muss das EULEX-Personal über Sachkenntnisse in der Projektverwaltung und über soziale Kompetenzen verfügen<sup>68</sup>, um seinen MMA-Verpflichtungen gerecht zu werden; im Ausleseverfahren beurteilen die Mitgliedstaaten Bewerber in diesen Bereichen aber meistens nicht, und sie sorgen auch nicht dafür, dass die Bewerber vor dem Einsatz darin ausreichend geschult werden.
- 90.** Der Missionsleiter von EULEX kann Personal bei wechselnden Erfordernissen nicht versetzen. Hierfür wird vielmehr die vorherige Genehmigung des PSK oder selbst der Mitgliedstaaten benötigt<sup>69</sup>. Für die personellen Ressourcen ergaben sich daraus beträchtliche Unausgewogenheiten sowohl zwischen als auch in den Komponenten. Während EULEX-Personal in der Justizkomponente fehlt, gibt es derzeit in der Zoll- und in der Polizeikomponente insgesamt mehr als genug davon. Andererseits haben Teile der Polizeikomponente, darunter insbesondere die Einheiten der Ordnungs- und Krawallbekämpfungskräfte, unter erheblicher personeller Unterbesetzung zu leiden, nachdem einige Mitgliedstaaten einseitig Personal abgezogen haben (siehe Ziffer 85).
- 91.** EULEX hat kein angemessenes System für die Überwachung und Analyse der Zeit, die das Personal für einzelne MMA-Maßnahmen und für exekutive Aufgaben aufgewendet hat. Außerdem erhebt der EAD keine Daten zu den Zahlungen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten an das abgeordnete Personal von EULEX geleistet werden, und kann deshalb die Gesamtkosten von EULEX nicht ermitteln, die für die EU einschließlich der Mitgliedstaaten entstehen. Eine Bewertung, wie kostenwirksam EULEX im Vergleich zu anderen Formen der EU-Hilfe für den Kapazitätsaufbau ist, ist deshalb nicht möglich.
- 92.** Wie alle GSVP-Missionen besitzt EULEX keine Rechtspersönlichkeit. Das ist ein erhebliches Handicap gewesen, denn es bedeutet, dass der Betrieb der ganzen Organisation mit einem Personal von 2 500 Personen von dem Mandat abhängt, das eine einzelne Person erhalten hat. Das wiederum bedeutet, dass der Missionsleiter selbst Gegenstand von gerichtlichen Schritten wird, weil EULEX vor Gericht nicht auftreten kann.
- 93.** Überdies kann EULEX keine die Mission bindenden Vereinbarungen unterzeichnen, da jede vom Missionsleiter unterzeichnete Vereinbarung nur ihn selbst, nicht aber EULEX als Einheit bindet. Diese Beschränkung hat beispielsweise die Umsetzung einer permanenten Vereinbarung mit Europol über den Datenaustausch verhindert<sup>70</sup> (siehe Ziffer 32).

<sup>68</sup> Die einschlägigen sozialen Kompetenzen von MMA-Beratern umfassen u. a. Kommunikation, Verhandlung, Moderation, Überzeugungsvermögen, Teamarbeit und Anleitung sowie Durchhaltevermögen.

<sup>69</sup> Änderungen von Stellenbeschreibungen werden vom PSK genehmigt. Die Mitgliedstaaten müssen einer Versetzung von abgeordnetem Personal zustimmen.

<sup>70</sup> Der Rat ist unterrichtet worden, dass der Datenaustausch dadurch behindert wird, dass GSVP-Missionen keine Rechtspersönlichkeit besitzen (Ratsdokument 5620/11 vom 25. Januar 2011, *Tightening links between the external and internal aspects of EU security* (Ausbau der Verbindungen zwischen inneren und äußeren Aspekten der Sicherheit in der EU)).

94. Im Juni 2012 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Haushaltsführung von GSVP-Missionen. Darin wurde beim Rat beantragt, ihnen Rechtspersönlichkeit zu verleihen, ihren Status als durch einen Rechtsakt des Rates geschaffene Einheiten eindeutig festzulegen und sie in die Lage zu versetzen, gegenüber der Kommission für die ihnen anvertrauten Mittel verantwortlich zu sein<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> C(2012) 4052 final vom 26.6.2012.

<sup>72</sup> SMART ist das Akronym von *Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound* (konkret, messbar, erreichbar, realistisch und mit einem Datum versehen).

<sup>73</sup> Im Sprachgebrauch der Kommission „Projektbögen“.

#### **TROTZ DER PERSONALKNAPPHEIT DES EUO IM KOSOVO WURDEN IPA-PROJEKTE IN DER REGEL ANGEMESSEN VERWALTET**

95. Die strategische Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo für die EU lässt sich nicht am Personal ablesen, das im EUO damit beschäftigt ist, die Finanzhilfe für diesen Bereich zu verwalten. Das operative Team besteht nämlich aus nur fünf Personen. Das verhindert, dass sich Sachbearbeiter auf verschiedene Bereiche wie etwa Polizei- oder Justizangelegenheiten spezialisieren. Und es bedeutet auch, dass die Kapazitäten für wichtige Bereiche wie informationstechnologische Anwendungen begrenzt sind, die sich auf den Bereich der Rechtsstaatlichkeit beziehen. Die Personalknappheit hat außerdem dazu geführt, dass das EUO für die Projektüberwachung in erheblichem Umfang externe Berater herangezogen hat.
96. In der Regel wurden die IPA-Rechtsstaatlichkeitsprojekte von der Kommission trotz Personalknappheit angemessen und unter Einsatz bewährter Verfahren verwaltet. Die wichtigsten bei der Prüfung festgestellten Unzulänglichkeiten waren die folgenden:
- a) Die geprüften Projekte konzentrierten sich eher auf weitere Reformen und die Verabschiedung von Primärrecht, als dafür zu sorgen, dass Sekundärrecht erlassen und umgesetzt wird und die neuen Systeme funktionieren (siehe Ziffer 47).
  - b) Die Projekte waren nicht wirksam darauf ausgerichtet, die EU-Ziele im Bereich der inneren Sicherheit zu erreichen (siehe Ziffer 73).
  - c) Bei den meisten Projekten waren weder die Ziele des SMART-Ansatzes<sup>72</sup> noch Ausgangsdaten und objektiv verifizierbare Indikatoren zur Beurteilung der erzielten Fortschritte Projektbestandteil.
  - d) Die Planungsunterlagen für die IPA-Projekte enthielten keine angemessene Risikoabschätzung, und es wurden darin auch keine Risikominderungsstrategien formuliert<sup>73</sup>. Insbesondere die Risiken von Korruption und politischer Einflussnahme in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll sind nicht ausreichend berücksichtigt worden.

## KOMMISSION UND EAD HABEN DEN POLITISCHEN DIALOG UND DIE KONDITIONALITÄT NICHT AUSREICHEND GENUTZT, UM DIE RECHTSSTAATLICHKEIT ZU STÄRKEN

- 97.** Der formale Rahmen für den politischen Dialog zwischen der EU und dem Kosovo ist der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP). Allerdings findet jährlich nur ein Treffen auf technischer Ebene statt<sup>74</sup>. Die Kommission hat dieses Problem vor Kurzem erkannt und im Mai 2012 den sogenannten „Strukturierten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit“ eröffnet, der auf der politischen Ebene angesiedelt ist. In seinem Rahmen werden pro Jahr zwei weitere EU-Kosovo-Treffen zur Rechtsstaatlichkeit veranstaltet, deren Hauptgewicht auf Korruption, organisierter Kriminalität und Justiz liegt.
- 98.** Die Anreize und die Konditionalität, von denen die Kommission und der EAD Gebrauch machten, haben sich bislang als nur bedingt tauglich erwiesen, Fortschritte bei den Rechtsstaatlichkeitsproblemen zu fördern.
- 99.** Im Gegensatz zu den restlichen Ländern des westlichen Balkans wird der Anreiz eines möglichen EU-Beitritts im Falle des Kosovo durch das Fehlen eines gemeinsamen Standpunkts der EU zu seiner Unabhängigkeit gefährdet (siehe Ziffer 6). Kurzfristiger könnte die Möglichkeit der Visaliberalisierung als Anreiz dienen, da der Fahrplan der Visaliberalisierung Bedingungen enthält, die sich auf die Rechtsstaatlichkeit beziehen. Für die Visaliberalisierung müssen jedoch 95 Anforderungen erfüllt werden, und so besteht die Gefahr, dass die Wirkung dieses Anreizes untergraben wird<sup>75</sup>.
- 100.** Die EU-Hilfe für das Kosovo ist grundsätzlich an Fortschritte bei der Umsetzung der in der Europäischen Partnerschaft festgelegten Prioritäten geknüpft<sup>76</sup>. Allerdings setzt die Partnerschaft allein zur Rechtsstaatlichkeit immerhin 79 Prioritäten. Darüber hinaus wurde die Partnerschaft nach 2008 nicht mehr aktualisiert. Auch wenn die IPA-Jahresprogramme spezifische Bedingungen enthalten, sind diese im Allgemeinen technischer Natur und nehmen keinen Bezug auf allgemeinere politische Anliegen.
- 101.** Die einzige Bedingung, die die EULEX-Mission in ihrem OPLAN förmlich festgelegt hat, besteht darin, dass Grundlage ihrer Anwesenheit im Kosovo eine kontinuierliche Zusammenarbeit und Unterstützung vonseiten der kosovarischen Behörden sind. Die kosovarischen Behörden bemühen sich aber verstärkt um das Ende der „überwachten Unabhängigkeit“ (siehe Ziffern 5 und 11). Für einzelne MMA-Maßnahmen macht EULEX von der Konditionalität keinen Gebrauch.

<sup>74</sup> Bei diesem Treffen ist das EUO Ko-Vorsitzender. Teilnehmer sind Vertreter der GD Erweiterung, der GD Justiz, der GD Inneres, von EULEX, des EU SR und des EUO. Bei den Treffen der Jahre 2010 und 2011 übernahm ein Sachbearbeiter der Kommission den Ko-Vorsitz.

<sup>75</sup> Im Juni 2012 hat die Kommission den kosovarischen Behörden einen „Reformfahrplan“ übermittelt, der auch Rechtsstaatlichkeitsreformen einschließt, und den diese abarbeiten müssen, um zur Visaliberalisierung zu gelangen (siehe Sitzungsdokument 012-12 Rev 3 Origin CION).

<sup>76</sup> In Artikel 5 von Anhang 1 der Europäischen Partnerschaft heißt es: „Die Gemeinschaftshilfe für die westlichen Balkanländer wird von Fortschritten bei der Erfüllung der Kriterien von Kopenhagen sowie bei der Umsetzung der in der Europäischen Partnerschaft festgelegten Prioritäten abhängig gemacht. Die Nichteinhaltung dieser Bedingungen könnte dazu führen, dass der Rat geeignete Maßnahmen ergreift.“

# SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 102.** Wie die Prüfung ergab, war die EU-Hilfe für das Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht ausreichend wirksam. Die Hilfe hat nur einen bescheidenen Beitrag zum Kapazitätsaufbau bei der kosovarischen Polizei geleistet, und bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden nur geringe Fortschritte erzielt. Im Justizwesen war die Hilfe nützlich, doch leidet die Justiz weiterhin unter politischer Einflussnahme, Ineffizienz und einem Mangel an Transparenz und Durchsetzung. Die EU-Interventionen zeigten bei der Bekämpfung der Korruption, die in vielen Bereichen noch weit verbreitet ist, nur begrenzte Wirkung. Die meisten Fortschritte wurden im Bereich des Zolls erzielt. Nahezu keine Fortschritte gab es bei der Einführung der Rechtsstaatlichkeit im Norden des Kosovo. Allgemein ist die Nachhaltigkeit der durch die Hilfe erzielten Ergebnisse durch einen Mangel an politischem Willen, die unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit und den begrenzten Einfluss der Zivilgesellschaft bedroht.
- 103.** Die begrenzte Wirksamkeit der EU-Hilfe lässt sich in erster Linie auf die besonderen Verhältnisse im Kosovo zurückführen: die schlechte Ausgangslage für den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit und die unzulängliche Priorität, die der Rechtsstaatlichkeitsagenda von den kosovarischen Behörden zugewiesen wurde. Außerdem hat das Fehlen eines gemeinsamen Standpunkts der EU zur Anerkennung des Kosovo den Anreiz des EU-Beitritts gefährdet.
- 104.** Trotzdem zeigte die Prüfung, dass es wichtige Bereiche gibt, in denen EAD und Kommission die EU-Hilfe durch eine bessere Verwaltung hätten wirksamer gestalten können. Dies gilt ungeachtet der Verbesserungen, die im geprüften Zeitraum eingeführt worden sind.
- 105.** Die jeweiligen Ziele und Aufgaben der Kapazitätsaufbaumaßnahmen von Kommission und EULEX sind in der Planungsphase der EULEX-Mission nicht angemessen geprüft und bewertet worden. Die EU-Ziele im Bereich der inneren Sicherheit, die im Zusammenhang mit dem Kosovo stehen, sind mit den außenpolitischen Zielen der EU für das Kosovo nicht ausreichend koordiniert worden.

- 106.** Die Koordinierung zwischen der Kommission und den Einsätzen im Rahmen der GSVP erwies sich als große Herausforderung. Die Verfahren für die Programmplanung und Beschaffung behindern nach wie vor eine wirksame Zusammenarbeit. Die EU hat keine Ausstiegsstrategie festgelegt, bei der die Kommission die Kapazitätsaufbaufunktionen von EULEX übernimmt. Seit 2012 spielt der EU SR eine wichtigere Rolle bei der Sicherung der Koordinierung, doch könnte er in die Verwaltung von GSVP-Einsätzen noch stärker einbezogen werden. Allgemein wurde die Geberkoordinierung durch die beschränkte Führungsfähigkeit der kosovarischen Behörden behindert. Die EU- und US-Einrichtungen im Kosovo sollten, soweit möglich, ihre Koordinierung weiter ausbauen.
- 107.** Auch wenn die EULEX-Mission die bei weitem größte je durchgeführte GSVP-Mission ist, wurde ihre Wirksamkeit bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durch Personalknappheit gemindert. Die Mitgliedstaaten haben nicht genügend Personal zu EULEX abgeordnet. Außerdem wurde das Personal häufig für zu kurze Zeiträume abgeordnet und verfügt nicht über die für den Kapazitätsaufbau erforderlichen Kompetenzen. Ein weiteres Handicap von EULEX war, dass die Mission keine Rechtspersönlichkeit besitzt.
- 108.** Die Zahl der EUO-Mitarbeiter, die mit der Überwachung der Kommissionshilfe für die Rechtsstaatlichkeit beschäftigt sind, entspricht nicht der Bedeutung dieses Bereichs. Dennoch wurden IPA-Projekte in der Regel angemessen verwaltet.
- 109.** Der EAD und die Kommission haben neben der gewährten Hilfe den politischen Dialog und die Konditionalität nicht ausreichend dafür genutzt, dass die EU ihre Ziele hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo besser erreicht. Die kürzliche Einführung eines auf politischer Ebene geführten „Strukturierten Dialogs über die Rechtsstaatlichkeit“ und eines Fahrplans für die Visaliberalisierung könnten diesbezüglich wichtige Fortschritte bedeuten.

## EMPFEHLUNGEN

### EMPFEHLUNG 1

Der Rat und die Kommission sollten sicherstellen, dass die Rechtsstaatlichkeitsziele für das Kosovo den Zielen der EU im Bereich der inneren Sicherheit Rechnung tragen und mit konkreten Benchmarks verknüpft werden, an denen sich die Fortschritte messen lassen.

### EMPFEHLUNG 2

Der EAD und die Kommission sollten zur Verbesserung ihrer Koordination die Programmplanungs- und Beschaffungsverfahren der Kommission überprüfen, um sicherzustellen, dass diese auf die operativen Erfordernisse von EULEX abgestimmt sind, und eine Ausstiegsstrategie für EULEX vorbereiten, bei der die Kommission die Kapazitätsaufbaufunktionen von EULEX übernimmt.

### EMPFEHLUNG 3

Der EAD sollte mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass künftige GSVP-Missionen mit der bewilligten Gesamtmitarbeiterstärke durchgeführt werden, dass die Mitarbeiter für den erforderlichen Zeitraum eingesetzt werden und über die für eine wirksame Tätigkeit nötigen Kenntnisse verfügen.

### EMPFEHLUNG 4

Der Rat und die Kommission sollten sicherstellen, dass künftige GSVP-Missionen Rechtspersönlichkeit besitzen.

**EMPFEHLUNG 5**

Der EAD und die Kommission sollten sicherstellen, dass der Einsatz von Personal im EU-Büro in Priština, das die Rechtsstaatlichkeitshilfe verwaltet, der hohen Priorität entspricht, die die EU diesem Bereich beimisst.

**EMPFEHLUNG 6**

Der Rat, der EAD und die Kommission sollten sicherstellen, dass ihre politischen Dialoge mit dem Kosovo sich insbesondere auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit konzentrieren und an Anreize sowie vorrangige Bedingungen geknüpft sind.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2012 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Präsident*



**PRO-KOPF-FINANZHILFE DER EU (LÄNDER DES WESTLICHEN BALKANS)**

Empfänger	2011 gewährte IPA-Hilfe (Euro)	2011 gewährte GSVP-Hilfe <sup>1</sup> (Euro)	Bevölkerung <sup>2</sup>	Pro-Kopf-Hilfe der EU (Euro)
Albanien	94 428 286		3 069 275	31
Bosnien und Herzegowina	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Kroatien	156 528 286		4 290 612	36
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	98 028 286		2 048 619	48
<b>Kosovo</b>	<b>68 700 000</b>	<b>132 566 667</b>	<b>1 733 872</b>	<b>116</b>
Montenegro	34 153 943		625 266	55
Serbien	201 879 600		7 120 666	28

<sup>1</sup> Die GSVP-Ausgaben für das Kosovo (EULEX) und für Bosnien und Herzegowina (EUPM) wurden auf Grundlage der Kosten berechnet, die durch Gemeinsame Aktionen des Rates genehmigt wurden, und im Verhältnis aufgeteilt (für EULEX 165 Millionen Euro zur Deckung der Ausgaben vom 15. Oktober 2010 bis zum 14. Dezember 2011 und 72,8 Millionen Euro für den Zeitraum vom 15. Dezember 2011 bis zum 14. Juni 2012).

<sup>2</sup> Die Bevölkerungsdaten wurden den Ergebnissen der Volkszählung von 2011 entnommen, ausgenommen Bosnien und Herzegowina sowie die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien; für diese hat die GD Erweiterung Schätzungen für das Jahr 2009 übermittelt.

Quelle: Vom Hof analysierte Daten der Kommission.

## PRÜFUNGSSTICHPROBE

Projekte des Instruments für Heranführungshilfe (IPA)		
Vertrag (CRIS-Az.)	Projektbezeichnung	Haushaltsplan (Euro)
2009/209-712	<i>Border and Boundary Police</i> (Grenz- und Trennlinienpolizei, Partnerschaftsprojekt)	2 000 000
2008/172-158	<i>Border and Boundary Police Equipment</i> (Ausrüstung der Grenz- und Trennlinienpolizei)	412 506
2008/172-282		635 210
2010/250-987		480 238
2010/248-943		1 967 353
2010/253-575		372 948
2009/215-030	<i>Legal Education System Reform</i> (Reform der beruflichen Bildung im Rechtsbereich)	3 600 000
2010/241-467	<i>Completion of re-appointment of Judges and Prosecutors</i> (Abschluss der Wiederernennung von Richtern und Staatsanwälten) (IPA/IFS)	876 460
2008/169-890	<i>Support to Public Procurement Reform</i> (Unterstützung der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens)	1 912 373
2008/169-230	<i>Support to Anti-Corruption Institutions in Kosovo</i> (Unterstützung von Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung im Kosovo)	997 260
2009/202-640	<i>Preparation of Fiscal and Customs Blueprint exercise in Tax and Customs Administrations of Kosovo</i> (Vorbereitung des Projekts Konzept für das Steuer- und Zollsystem in den Steuer- und Zollverwaltungen des Kosovo) (UNSCR 1244)	102 876
2009/211-402	<i>Support to Customs and Taxation Administrations</i> (Unterstützung der Steuer- und Zollverwaltungen)	2 639 500

Projekte des Stabilitätsinstruments		
Vertrag (CRIS-Az.)	Projektbezeichnung	Wert (Euro)
2008/154-134	<i>Re-appointment of Judges and Prosecutors in Kosovo</i> (Wiederernennung von Richtern und Staatsanwälten im Kosovo)	5 000 000

Maßnahmen zur Beobachtung, Anleitung und Beratung (MMA)		
Komponente	EULEX-Az.	Bezeichnung der MMA-Maßnahme
Polizei	PSD05/2009	<i>Team Approach – Criminal Investigations</i> (Teamkonzept – Strafrechtliche Ermittlungen)
Polizei	PSD10/2009	<i>Intelligence-led policing</i> (Erkenntnisgestützte Polizeiarbeit)
Polizei	PSD19/2009	<i>Border Police: Enhanced Planning</i> (Grenzpolizei – Verbesserte Planung)
Polizei	PSD24/2009	<i>Rationalize Kosovo Police Structure</i> (Rationalisierung der Polizeistruktur im Kosovo)
Justiz	–	<i>Judges in the criminal and civil field</i> (Richter im Straf- und Zivilrecht)
Justiz	–	<i>Prosecutors</i> (Staatsanwälte)
Zoll	CC/06/2009	<i>Enhanced internal communications and data sharing, specifically intelligence communication and dissemination</i> (Verbesserung der internen Kommunikation und des Datenaustauschs sowie insbesondere der Übermittlung und Verbreitung von Erkenntnissen)
Zoll	CC/09/2009	<i>Implementation of the IBM Action Plan, specifically including upgrading of infrastructure and equipment at Customs stations</i> (Umsetzung des Aktionsplans für Integrierten Grenzschutz, darunter insbesondere Modernisierung der Infrastruktur und Ausrüstung der Zollämter)

### DETAILLIERTE PRÜFUNGSFRAGEN UND PRÜFUNGSKRITERIEN

Der Hof hat die Prüfungsfragen beantwortet, indem er sie in Teilfragen zur Wirksamkeit und zu den Auswirkungen der Interventionen sowie zu Verwaltungsaspekten untergliedert hat. Die einzelnen Themen wurden durch Beantwortung der detaillierten Fragen geprüft, die in diesem Anhang zusammen mit den einschlägigen vom Hof verwendeten Prüfungskriterien vorgestellt werden.

#### **War die EU-Hilfe wirksam? Hat die EU-Hilfe für den Bereich Rechtsstaatlichkeit insgesamt die beabsichtigten Ergebnisse erzielt?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Die EU-Fortschrittsberichte haben zufriedenstellende Fortschritte verzeichnet.
- b) Die in der Europäischen Partnerschaft festgelegten Prioritäten wurden umgesetzt.
- c) Die in den indikativen IPA-Mehrjahresplanungsdokumenten und in der Gemeinsamen Aktion des Rates für EULEX festgelegten Ziele wurden erreicht.
- d) Die Projektaktivitäten werden fristgerecht und im Einklang mit der Planung durchgeführt, die Begünstigten übernehmen Eigenverantwortung und beteiligen sich an der Durchführung der Projekte/Maßnahmen.
- e) Die in den Projektbögen/Bögen der MMA-Maßnahmen festgelegten Ziele wurden erreicht.

#### **Können die kosovarischen Behörden den Rechtsstaatlichkeitsbereich nachhaltig und ohne Geberinterventionen verwalten?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Die Kommission und EAD/EULEX bewerten die Aussichten, dass die kosovarischen Behörden den Rechtsstaatlichkeitsbereich ohne Geberinterventionen verwalten können.
- b) Die kosovarischen Behörden haben Eigenverantwortung für den Reformprozess im Rechtsstaatlichkeitsbereich übernommen und verfügen über die fachliche und finanzielle Leistungsfähigkeit für die nachhaltige Verwaltung des Rechtsstaatlichkeitsbereichs.

**Gibt es eine hinreichend definierte übergeordnete EU-Strategie für die Rechtsstaatlichkeit im Kosovo, und sind die besonderen Ziele der verschiedenen Einrichtungen eindeutig festgelegt?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Die EU-Strategie für die Rechtsstaatlichkeit im Kosovo wird im Rahmen einer klaren übergeordneten Strategie für das Kosovo festgelegt.
- b) Die EU-Strategie für die Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist in die verwandten EU-Rechtsstaatslichkeitsstrategien integriert.
- c) Die für die Umsetzung der Strategie zuständigen EU-Einrichtungen haben klare Aufträge, und ihre Ziele überschneiden sich nicht.
- d) Für die Zahl der Ziele gibt es eine angemessene Obergrenze, den Zielen wurden Prioritäten zugeordnet, und sie sind SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound* – konkret, messbar, erreichbar, realistisch und mit einem Datum versehen).

**Wird die auf die Rechtsstaatlichkeit ausgerichtete EU-Hilfe für das Kosovo zwischen den EU-Einrichtungen gut koordiniert?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Die allgemeine Koordinierung durch Kommunikation und Berichterstattung zwischen den Einrichtungen der EU erfolgt zeitnah und kohärent.
- b) Die Planung und Umsetzung durch verschiedene Einrichtungen der EU wird koordiniert.
- c) Die spezifische Kommunikation und Berichterstattung zwischen den Einrichtungen der EU erfolgt zeitnah und kohärent.

**Wurde die EU-Hilfe gut mit anderen Beteiligten koordiniert?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Es gibt eine umfassende Bewertung des Bedarfs, den das Kosovo im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat, und eine Analyse der erforderlichen Ressourcen.
- b) Im Land wird die Arbeit im Bereich der Rechtsstaatlichkeit durch Regelungen für die führenden Geber aufgeteilt.
- c) Die EU-Hilfe wurde koordiniert mit anderen Gebern geplant, und es gibt Mechanismen, die eine koordinierte Durchführung der Hilfe sichergestellt haben.

**Hat die EU die Risiken, denen die Finanzierung ausgesetzt ist, angemessen geprüft und gemindert?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Die Risiken für die Ausgabe von EU-Mitteln sind identifiziert und bewertet worden.
- b) Angemessene Risikominderungs- und Risikomanagementstrategien sind entwickelt und umgesetzt worden.

**Sind die für die Rechtsstaatlichkeit im Kosovo eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen der EU entsprechend den EU-Prioritäten für Hilfe in diesem Bereich und innerhalb eines klaren zeitlichen Rahmens für die Umsetzung zugewiesen worden?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Es gibt eindeutige Meilensteine für die Umsetzung der EU-Strategie (vom Anfang bis zum Ende), und es gibt eine Abschätzung, welche Ressourcen in den einzelnen Phasen benötigt werden.
- b) Die für die Interventionen eingesetzten finanziellen Ressourcen werden entsprechend den Prioritäten der EU zugewiesen.
- c) Das für die Interventionen tätige Personal besitzt die erforderlichen Sachkenntnisse und ist zeitnah verfügbar.

**Sind andere Beiträge (Dialog, Konditionalität und Überwachung) wirksam genutzt worden, um das Erreichen der Hilfsziele zu unterstützen?**

Bei der Prüfung dieser Frage wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- a) Der politische Dialog der EU befasst sich mit den wichtigsten Schwachpunkten/Reformerfordernissen des Rechtsstaatlichkeitsbereichs und macht geeignete Vorschläge.
- b) Die EU hat das Erreichen ihrer Ziele im Rechtsstaatlichkeitsbereich durch die Nutzung einer geeigneten Konditionalität gefördert.
- c) Die EU besitzt ein angemessenes System für die Überwachung ihrer Rechtsstaatlichkeitshilfe.

## ANHANG IV

## ANALYSE DER UMSETZUNGSLÜCKEN VON FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG WICHTIGEN RECHTSVORSCHRIFTEN

Rechtstext	Bewertung und Unzulänglichkeiten	Folgen
Gesetz über Korruptionsbekämpfung und geltende Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (CCK).	Das Mandat der kosovarischen Behörde für Korruptionsbekämpfung ist auf Ermittlungen in Fällen nicht krimineller Aktivitäten beschränkt, und die Behörde kann keine Verfolgung einleiten. Das Gesetz über Korruptionsbekämpfung und das vorläufige Strafgesetzbuch definieren Korruption unterschiedlich.	Das Mandat der Behörde schließt Ermittlungen in Fällen von krimineller Korruption aller Arten und deren Verfolgung aus.
Geltende Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (CCK) und der Strafprozessordnung (CPCK) zur Beschlagnahme von durch kriminelle Aktivitäten erworbenen materiellen Vorteilen.	Es sind nur sehr wenige Vermögenswerte beschlagnahmt worden, und es scheint an der Bereitschaft zur Anwendung geltender rechtlicher Bestimmungen in Fällen zu fehlen, in denen leitende Beamte in hoch-komplexes Korruptionsverhalten verwickelt sind.	Verurteilte Straftäter bleiben Eigentümer der Gewinne aus ihren kriminellen Aktivitäten.
Gesetz über die Erklärung leitender Beamter zur Herkunft von Eigentum und Geschenken (Gesetz über Vermögenserklärungen).	Schwacher Sanktionsrahmen; so gilt die Abgabe einer falschen Erklärung nicht als strafbare Handlung.	Bei den Vermögenserklärungen sind weiterhin Diskrepanzen zwischen den angegebenen Vermögenswerten und dem tatsächlichen Einkommen festzustellen.
Gesetz über die Verhinderung von Interessenkonflikten bei der Ausübung öffentlicher Ämter.	Das Gesetz über Interessenkonflikte enthält keine einschlägigen Berichtspflichten und sieht nur vor, dass die kosovarische Behörde für Korruptionsbekämpfung Beamte auffordert, Konflikte zu vermeiden.	Anhaltende Interessenkonflikte.
Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten.	Dieses Gesetz sieht Strafen für Verstöße vor, doch bleibt unklar, ob sie von der Behörde oder dem zuständigen Beamten zu zahlen sind.	Unzulängliche Transparenz führt zu geringerer Übersicht über öffentlichen Aktivitäten und zu mehr Gelegenheiten für Korruption.
Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien.	Geschenke von juristischen Personen, die Waren oder Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung bereitstellen, werden vom Gesetz weder verboten noch streng geregelt.	Die Finanzierungspraktiken politischer Parteien sind nicht transparent.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## LITERATURVERZEICHNIS

- *Adapting the EU's approach to today's security challenges – the Review of the 2003 European Security Strategy* (Anpassung der Vorgehensweise der EU an die heutigen Sicherheits Herausforderungen – Überprüfung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003), European Union Committee/House of Lords, London, 2008.
- *Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)* (Bewertung des Kosovo (gemäß UNSCR 1244/99)), SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, OECD, 2010, 2011.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states* (Förderung der Reform des Sicherheitssektors in fragilen Staaten), USAID, 2005.
- Blockmans, S., Wouters, J., Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects* (Die Europäische Union und Friedenskonsolidierung – Politische und rechtliche Aspekte), ISBN 9789067043298, 2010.
- Briscoe, I., Price, M., *Kosovo's new map of power: governance and crime in the wake of independence* (Die neue Machtverteilung im Kosovo: Regierungsführung und Kriminalität im Gefolge der Unabhängigkeit), Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, 2011.
- Chivvis, Ch-S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far* (Zivile EU-Krisenbewältigung: Was bisher erreicht wurde), RAND Corporation, 2010.
- *Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A-Z of cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era* (Kommunikation, Koordinierung und Kooperation: Eine Beitragssammlung zum Alphabet kohärent gestalteter EU-Krisenbewältigung in der Ära nach Lissabon), ISIS Europe, 2011.
- *Corruption Cases Report Kosovo* (Bericht über Korruptionsfälle im Kosovo), Advocacy and Legal Advice Centre, Transparency International, 2009.
- *Corruption in Kosovo, implications for USAID* (Korruption im Kosovo und die Folgen für USAID), USAID, 2006.
- *Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population* (Korruption in den Ländern des westlichen Balkans, Erfahrungen der Bevölkerung mit Bestechung), UNODC Statistics and Surveys Section (SASS), UN OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes* (GSVP-Missionen und -Operationen: Erkenntnisprozesse), Europäisches Parlament, Generaldirektion Externe Politikbereiche, 2012.
- Derks, M., More, S., *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform – An Overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009* (Die Europäische Union und die internen Herausforderungen einer wirksamen Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors – Ein Überblick über die Vorbereitungen der EU auf die Reform des Sicherheitssektors im Frühjahr 2009), Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, 2009.
- Derks, M., Price M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo* (Die EU und die Rechtsstaatlichkeitsreform im Kosovo), Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, 2010.

- *EU Anti-Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* (Anforderungen der EU an die Korruptionsbekämpfung: Ermittlung der Fortschritte in Albanien, im Kosovo, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in der Türkei), Transparency International, CIMAP, ISBN 9783935711777, 2011.
- *EULEX – The first ten years (1999-2009) – The rule-of-law mission in Kosovo* (EULEX Die ersten 10 Jahre (1999-2009) – Die Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo), European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009.
- *EULEX: Still in search of Identity* (EULEX: Noch auf der Suche nach der Identität), IPOL – Balkan Policy Institute, Priština, 2010.
- *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999-2009)* (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: die ersten 10 Jahre (1999-2009)), Institute for Security Studies (EUISS), 2009.
- *Fighting corruption in security sector reform* (Korruptionsbekämpfung bei der Reform des Sicherheitssektors), Peacebrief n° 32, United States Institute of Peace, 2010.
- Hobbing, P., *CEPS – Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border* (CEPS – Zusammenarbeit der Zollverwaltungen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht: die Rolle des Zolls beim Schutz der EU-Außengrenzen), 2011.
- *Indicators of the spread of corruption in Kosovo's Judicial System* (Indikatoren für die Verbreitung der Korruption im Justizwesen des Kosovo), Kosovo Democratic Institute, Transparency International, Priština, 2009.
- Jones, S-G., Wilson, J-M., Rathmell, A., Riley, K-J., *Establishing Law and Order after conflict* (Wiederherstellung von Recht und Ordnung nach Konflikten), RAND Corporation, 2005.
- King, I., Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo* (Frieden um jeden Preis: Wie die Welt das Kosovo im Stich gelassen hat), ISBN 9780801445392, 2006.
- Korski, D., and Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities* (Kann die EU scheiternde Staaten wieder aufbauen? Europas zivile Kapazitäten im Überblick), European Council on Foreign Relations, 2009.
- *Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way* (Kosovo und Serbien: Mit etwas gutem Willen käme man weit), International Crisis Group, Priština, Belgrad und Brüssel, 2012.
- *Kosovo Justice Support Program QR, October-December 2009* (Hilfsprogramm für die kosovarische Justiz, Vierteljahresbericht Oktober-Dezember 2009), USAID.
- *Kosovo: Time for EULEX to prioritize War Crimes* (Kosovo: EULEX muss Kriegsverbrechen jetzt vorrangig verfolgen), Amnesty International, 2012.
- Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship* (Kosovo und Serbien: Auf dem Weg zu einer normalen Beziehung), Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil-Military Cooperation* (Krisenbewältigung in der EU: Internationale Koordinierung und zivil-militärische Kooperation), Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
- *Mission in Kosovo – 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action* (Mission im Kosovo – 6 Jahre voran: Umsetzung der Schlussakte von Helsinki), OSZE, 2005.



## ANHANG V

- *Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions* (Mission im Kosovo: Unabhängigkeit des Justizwesens im Kosovo, institutionelle und funktionale Dimensionen), OSZE, 2012.
- Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State* (Das Dilemma des Aufbaus staatlicher Strukturen im Kosovo: Bewältigung der Fragilität in einem umkämpften Staat), FRIDE, 2009.
- *Nato presence in Kosovo, Implications of KFOR troop reduction and essential political processes*, NATO, Open Society Foundations, Friedrich-Ebert-Stiftung, Foreign Policy Club, Priština, 2011.
- *North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice* (Der Norden des Kosovo: Doppelte Souveränität in der Praxis), *Europe Report* n° 211, International Crisis Group, Priština, Mitrovica und Brüssel, 2011.
- Philips, D-L., *Realizing Kosovo's Independence* (Die Unabhängigkeit des Kosovo verwirklichen), National Committee on American Foreign Policy, 2010.
- Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo* (Der Rechtsstaatlichkeitsbereich im Kosovo: Bewertung und Hilfevorschlüsse des Vereinigten Königreichs), Department for International Development (DFID), 2008.
- *Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act* (Die öffentliche Wahrnehmung der Sicherheit im Kosovo: Jetzt handeln), Safer world, London, 2011.
- Qosaj, A., Mustafa, *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime* (Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo: die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität), Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), Policy Paper 2010/8, Priština, 2010.
- Rathmell, A., Oliker, O., Kelly T-K., Brannan, D., Crane, K., RAND Corporation – *Developing Iraq's security sector* (Aufbau des Sicherheitssektors im Irak), 2005.
- Rehl, J. und Weisserth, H.-B. (Hrsg.), *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union* (Handbuch der GSVP – Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union), European Security and Defence College, Wien, 2010.
- *Rule of Law tools for post-conflict states: monitoring legal systems* (Rechtsstaatlichkeitsinstrumente für Staaten nach Konflikten: Überwachung der Rechtssysteme), United Nations Rule of Law, 2006.
- Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo* (Zivilgesellschaft gegen Korruption: Kosovo-Bericht), Hertie School of Governance, 2010.
- *Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform* (Sicherung von Frieden und Entwicklung: die Rolle der UN bei der Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors), Bericht des Generalsekretärs, UN-Generalversammlung, 2008.
- *Security Reform and Governance* (Sicherheitsreform und Regierungshandeln), *DAC reference document*, OECD, 2005.
- Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention* (Der Staat gegen den Einzelnen, das ungelöste Dilemma der humanitären Intervention), ISBN 9789004202917, 2011.

## ANHANG V

- *Situation in Kosovo. Information note from Mr. Von Sydow* (Die Lage im Kosovo. Informationsvermerk von Herrn von Sydow), Parlamentarische Versammlung des Europarats, 2010.
- *Special Report: The EU's experience with Security Sector Governance* (Sonderbericht: Erfahrungen der EU mit der Steuerung im Sicherheitssektor), United States Institute of Peace, 2011.
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights* (Kosovo: ein Präzedenzfall? Die Unabhängigkeitserklärung, das Gutachten und die Folgen für Eigenstaatlichkeit, Selbstbestimmung und Minderheitenrechte), ISBN 9789004175990, 2011.
- *The Rule of Law in Independent Kosovo* (Rechtsstaatlichkeit im unabhängigen Kosovo), *Europe Report* n° 204, International Crisis Group, Priština, Brüssel, 2010.
- *The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September-October 2011* (Der Korruptionsmonitor: Bericht über die Überwachung institutioneller Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung September-Oktober 2011), FOL, 2011.
- *The Fragile Triangle – Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo* (Das fragile Dreieck – Koordinierung von Polizei, Richtern und Staatsanwälten bei Reaktionen in kosovarischen Strafverfahren), Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), Priština, 2010.
- *The UK approach to stabilization* (Das Stabilisierungskonzept des Vereinigten Königreichs), Department for Internal Development (DFID), 2008.
- *Trust Me, I'm an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo* (Vertrauen Sie mir, ich bin ein Internationaler: zu den Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft im Kosovo), FOL discussion paper.
- *US Army – Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building* (US-Armee – Reform des Sicherheitssektors: ein Fallstudienkonzept für Übergang und Kapazitätsaufbau), Strategic Studies Institute, 2010.
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?* (Die EU und die Reform des Sicherheitssektors in Afrika: Führen in der Theorie, trödeln in der Realität?) UN University/ College of Europe, 2009.
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy* (Die Europäische Union und die Förderung der Demokratie), ISBN 9780199249794, 2002.
- Zogiani, A., Pula, B., Bërxulli, D., Mulaj, I., *USAID – Early Warning Report Kosovo, January-June 2006* (USAID – Frühwarnbericht Kosovo, Januar-Juni 2006), Evaluation Report, ABA-Roli Activities in Kosovo, USAID, Kosovo, 2010.

# ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

## 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 Anerkennung 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

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.

### VI. 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

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.

### **VI. 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 sogenannte „Force Sensing Exercises“ durchgeführt.

### **VI. 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.

### **VI. 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.

### **VI. 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### 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 „erkenntnisgestützte“ 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 einen großen Teil der grünen Grenze von der KFOR und einem besseren Management der Streifendienste Leistungssteigerungen.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### 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.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

**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.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

**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 aufrechtzuerhalten. 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 rassistischem Hass usw.) oder Kapitel XIV (Kriegsverbrechen, Menschenhandel usw.) des Strafgesetzbuches verurteilt worden war, wurde begnadigt.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

**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) überprüfbare Indikatoren 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 Abstimmung 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 Rechtsache „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 15 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### **„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 (EUP) deshalb nicht weiterverfolgt wurde, weil der Rat nach erfolgter Anfangsplanung des EUP 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 Zentren 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 1 250 gesenkt, wobei jetzt durchschnittlich 1 200 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 Mitgliedsstaaten erarbeitet, in der erklärt wird, warum ein Bewerber nicht ausgewählt wurde.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

**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.

**96. 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.

**96. 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### 96. 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### 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.



## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

### 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.

## ANTWORTEN DER KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENSTES

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.



Europäischer Rechnungshof

**Sonderbericht Nr. 18/2012**

**Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2012 – 64 S. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-941-4

doi:10.2865/31559



## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.  
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):**

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union ([http://publications.europa.eu/eu\\_bookshop/index\\_de.htm](http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm)).

DAS KOSOVO IST DER WELTWEIT GRÖSSTE PRO-KOPF-EMPFÄNGER VON EU-FINANZ-HILFE, WOBEI EIN GROSSTEIL DER EU-HILFE DER FÖRDERUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT DIENT. GEGENSTAND DIESES BERICHTS IST DIE UNTERSUCHUNG DER WIRKSAMKEIT DER HILFE, DIE VON DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION UND ÜBER EULEX, DER GRÖSSTEN JEMALS VON DER UNION EINGELEITETEN ZIVILEN KRISENBEWÄLTIGUNGS-OPERATION, GEWÄHRT WIRD. DER HOF GELANGT IN DEM BERICHT ZU DER SCHLUSSFOLGERUNG, DASS DIE EU-RECHTSSTAATLICHKEITSHILFE FÜR DAS KOSOVO NICHT AUSREICHEND WIRKSAM WAR: DIE KOSOVARISCHEN BEHÖRDEN MESSEN DER RECHTSSTAATLICHKEIT NICHT GENÜGEND PRIORITÄT BEI, DER ANREIZ EINES EU-BEITRITTS WIRD DURCH EINEN FEHLENDEN GEMEINSAMEN STANDPUNKT ZUR ANERKENNUNG DES KOSOVO GEFÄHRDET, UND DIE EU-HILFE MUSS BESSER VERWALTET WERDEN.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9237-941-4

