



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 11. Oktober 2012 (12.10)  
(OR. fr)**

**14864/12**

**COWEB 162**

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 11. Oktober 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

---

Nr. Komm.dok.: COM(2012) 602 final

Betr.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo\*

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 602 final.

---

Anl.: COM(2012) 602 final

---

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.



Brüssel, den 10.10.2012  
COM(2012) 602 final

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

**über eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen  
zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo\***

{SWD(2012) 339 final}

---

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## über eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo\*

### 1. EINLEITUNG

Die wichtigsten Grundsätze des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) wurden in einer Mitteilung der Kommission vom Mai 1999<sup>1</sup> festgelegt und vom Rat im Juni 1999 bestätigt. Durch diesen Prozess gibt die Europäische Union (EU) ihrer Entschlossenheit Ausdruck, die Herausforderung und die Verantwortung anzunehmen, zur Stabilität des westlichen Balkan beizutragen. Im Gegenzug zur Einhaltung der entsprechenden Bedingungen bietet die EU den Ländern jeweils individuell zugeschnittene vertragliche Beziehungen an: die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Die Bedingungen für die Aufnahme von Vertragsbeziehungen zu Ländern des westlichen Balkan wurden in den Schlussfolgerungen des Rates vom April 1997 festgelegt. Zu den wichtigsten Elementen zählen ein glaubwürdiges Engagement für die Durchführung demokratischer Reformen, Achtung und Schutz der Menschenrechte, der Minderheiten und der freien Meinungsäußerung sowie freie und regelmäßig stattfindende Wahlen. Der Rat setzt auch die Durchführung der ersten wirtschaftlichen Reformen, die Rückübernahme von Personen aus EU-Mitgliedstaaten und ein Engagement für die regionale Zusammenarbeit voraus.

Der Europäische Rat gab den westlichen Balkanländern auf seiner Tagung in Feira (Juni 2000) ein deutliches Signal, indem er den Status der potenziellen Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft schuf. Diese Botschaft wird durch den Gipfel in Zagreb (November 2000) weiter verstärkt. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2003 wird betont, dass die Zukunft der westlichen Balkanländer in der EU liegt und dass ein starker politischer Wille und nachhaltige Anstrengungen erforderlich sind, um diese Zukunft zu sichern. Die im Juni 2003 angenommene Agenda von Thessaloniki für den westlichen Balkan macht deutlich, dass die westlichen Balkanländer und die Unterstützung für ihre Vorbereitung auf die künftige Integration in die EU-Strukturen und letztlich die Mitgliedschaft in der Europäischen Union für die EU eine hohe Priorität haben.

Bislang wurden Machbarkeitsstudien für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro erstellt. Anschließend wurden mit all diesen Ländern Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Dezember 2011 bekräftigt, dass die EU im Einklang mit der europäischen Perspektive für die gesamte Region bereit ist, die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Kosovos durch eine klare europäische Perspektive zu unterstützen. Dabei unterstrich er die Notwendigkeit, hierfür konkrete Schritte zu unternehmen. Im Februar 2012 nahm der Rat die Absicht der Kommission zur

---

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

<sup>1</sup> KOM(1999) 235 endg.

Kenntnis, - unbeschadet der Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Statusfrage und etwaiger künftiger Entscheidungen des Rates – die Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo einzuleiten.

Vor dem Hintergrund der Ratsschlussfolgerungen vom Februar 2012 gab die Kommission eine Erklärung ab, in der sie hervorhob, dass sie „in ihrer Durchführbarkeitsstudie prüfen [wird], ob die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Kriterien für das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erfüllt sind. Die Einleitung der Durchführbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo berührt nicht den rechtlichen Status und die Standpunkte der Mitgliedstaaten zur Anerkennung des Kosovos.“

### *Methode*

Diese Studie basiert auf den Ergebnissen, die im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen<sup>2</sup> dargelegt wurden. Zusammengestellt wurde dieses Arbeitsdokument auf der Grundlage eines Fragebogens, der von den kosovarischen Behörden ausgefüllt wurde, einer Bewertungsmission, an der 20 Experten beteiligt waren, sowie von Beiträgen des EU-Büros in Pristina und internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen. Die Studie dient der Beurteilung der Frage, ob das Kosovo in der Lage ist, ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen auszuhandeln und anschließend umzusetzen. In dem Dokument werden prioritäre Fragen ermittelt, die vor der Aufnahme von Verhandlungen geregelt werden müssen, sowie prioritäre Bereiche, in denen das Kosovo tätig werden müsste, um die aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können.

### *Rechtliche Aspekte*

Die Möglichkeit der Union, internationale Abkommen zu schließen, ist nicht auf allgemein anerkannte unabhängige Staaten oder internationale Organisationen beschränkt. Solche Abkommen können mit jedem Rechtssubjekt geschlossen werden, sofern dieses als Vertragspartei anerkennt, dass es Abkommen eingehen kann, die dem Völkerrecht unterliegen. In der Vergangenheit hat die EU mehrere internationale Abkommen mit Rechtssubjekten geschlossen, die keine souveränen Staaten waren.

Diese Abkommen wurden vom Rat auf der Grundlage von Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) (bzw. auf der Grundlage der entsprechenden Artikel in dessen Vorläufer – Artikel 300 und zuvor Artikel 228 – EG-Vertrag) geschlossen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Rückgriff auf Artikel 218 AEUV als Rechtsgrundlage für ein Abkommen mit dem Kosovo weder eine Anerkennung des Kosovos als unabhängiger Staat durch die Union noch durch einzelne Mitgliedstaaten darstellt, sofern diesbezüglich ein ausdrücklicher Vorbehalt formuliert wird. Gleichermäßen stellt es keine Aufhebung der Anerkennung durch diejenigen Mitgliedstaaten dar, die das Kosovo bereits als Staat anerkannt haben.

Es bestehen keine rechtlichen Hindernisse dagegen, dass die Union auf dieser Grundlage ein Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo schließt. Es gibt im EU-Recht keine präzise Definition dieses Begriffs: Artikel 217 AEUV besagt, dass solche Abkommen „eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen“. Nach der Praxis der Union schaffen

---

<sup>2</sup> SWD(2012) 339 final.

Assoziierungsabkommen besondere, privilegierte Verbindungen zu dem betreffenden Drittland. So wird in Assoziierungsabkommen immer besonderer Nachdruck auf die gemeinsamen Werte und Grundsätze gelegt, sie umfassen eine wichtige Handelskomponente, sehen eine Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften und politischen Strategien des betreffenden Landes an die Politik der Union in allen zentralen Bereichen vor und regeln die Kooperation in fast allen der Zuständigkeit der Union unterliegenden Bereichen. Die Assoziierung wird in einem institutionellen Rahmen entwickelt, der nicht nur einen Entscheidungsfindungsmechanismus bietet, sondern auch einen intensiven Dialog auf der Ebene des öffentlichen Dienstes ermöglicht.

Folglich kann die Union ein solches Abkommen mit einem Drittland schließen, wenn dessen Regierungs- und Justizbehörden in der Lage sind sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Abkommens eingehalten, umgesetzt und angewandt werden. Zweck dieser Machbarkeitsstudie ist es, zu prüfen, ob die politische und wirtschaftliche Entwicklung des Kosovos es ihm erlauben würde, die weitreichenden Verpflichtungen zu übernehmen, die aus einem Assoziierungsabkommen erwachsen. Rechtlich gesehen genügt es jedoch, festzustellen, dass die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten das Kosovo nicht als unabhängigen Staat anerkennen, für die kosovarische Regierung kein rechtliches Hindernis darstellt, das der Umsetzung der aus einem Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen entgegensteht. Die Assoziierung des Kosovos mit der Europäischen Union ist mit der Tatsache vereinbar, dass die Mitgliedstaaten der Union unterschiedliche Standpunkte in Bezug auf den völkerrechtlichen Status des Kosovos haben. Zudem wäre der genaue rechtliche Charakter des Abkommens zum Ende der Verhandlungen unter gebührender Berücksichtigung der konkret abgedeckten Inhalte und des rechtlichen Kontexts festzulegen.

Die internationale Präsenz<sup>3</sup> im Kosovo stellt kein Hindernis für die Umsetzung der aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen dar. Ein solches Abkommen stünde nicht im Widerspruch zu der 1999 angenommenen Resolution Nr. 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ist auch mit der derzeitigen Präsenz der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für das Kosovo (UNMIK) vereinbar.

Das internationale Zivilbüro (ICO) wurde eingerichtet, um die Umsetzung des Umfassenden Vorschlags für eine Regelung des Status des Kosovos zu überwachen. Nachdem die internationale Lenkungsgruppe (ISG) zu dem Schluss gekommen war, dass das Kosovo die Bestimmungen dieses Vorschlags in erheblichem Umfang umgesetzt hatte, und nachdem das Kosovo den erforderlichen Verfassungs- und Rechtsrahmen geschaffen hatte, erklärte die ISG am 10. September sowohl die Überwachung der Unabhängigkeit des Kosovos als auch das Mandat des Internationalen Zivilbeauftragten für beendet. Infolgedessen wird das internationale Zivilbüro Ende 2012 geschlossen. Nach diesem Prozess wird der EU eine bedeutendere Rolle im Kosovo zukommen.

Wichtigstes Anliegen der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX ist es, den kosovarischen Behörden in zentralen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit – Polizei, Justizwesen und Zoll – Hilfe und Unterstützung zu bieten. Aufgrund ihres Mandats verfügt diese Mission über

---

<sup>3</sup> Es sei daran erinnert, dass im Falle Bosnien und Herzegowinas die Präsenz eines Hohen Repräsentanten, der durch das Amt des Hohen Repräsentanten (OHR) unterstützt und vom Friedensimplementierungsrat (PIC) ernannt wurde, um die zivile Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton zu beaufsichtigen, nicht als rechtliches Hindernis für die Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und Bosnien und Herzegowina betrachtet wurde.

bestimmte Exekutivbefugnisse. Bei Abschluss eines Assoziierungsabkommens würde diese EU-Mission – in ihrem Aufgabenbereich – die kosovarischen Behörden bei der Umsetzung des Abkommens unterstützen.

#### *Aspekte im Zusammenhang mit dem Nord-Kosovo*

Als Nord-Kosovo wird ein Gebiet bezeichnet, das die Gemeinden Leposaviq/Leposavić, Zubin Potok und Zvečan/Zvečan sowie den nördlich des Flusses Ibër/Ibar gelegenen Teil der Gemeinde Mitrovicë/Mitrovica umfasst. Die Einwohner dieses Gebiets sind in der Mehrzahl Serben.

Serbien hat in diesem Teil des Kosovos die Finanzierung und den Betrieb bestimmter Strukturen fortgesetzt. Dies betrifft nicht nur Krankenhäuser und Schulen, sondern auch Gemeindeverwaltungen, Sicherheitsdienste und Einrichtungen des Justizwesens. Derzeit kann das Bezirksgericht Mitrovica seine Aufgaben nur mit der Unterstützung der EULEX-Richter wahrnehmen. Das serbische Stromversorgungsunternehmen unterhält eine nicht zugelassene Niederlassung im Nord-Kosovo, zudem sind dort weiterhin nicht zugelassene serbische Mobilfunkunternehmen tätig und die Bevölkerung im Norden nutzt zur Überquerung der Grenze/Verwaltungsgrenze vielfach Ausweichstraßen.

Die wirtschaftliche Lage im Nord-Kosovo ist schwierig. Die örtliche Bevölkerung ist übermäßig abhängig von der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und von durch Belgrad finanzierter Sozialhilfe. Das Gebiet verfügt über Rohstoffvorkommen, wie z. B. im Bergwerk Trepça/Trepča, dieses Potenzial wird jedoch bei weitem nicht ausgeschöpft.

2011 wurde im Kosovo eine Volkszählung durchgeführt, diese lieferte jedoch keine Daten zu diesen Gegenden des Kosovos. Bei den letzten Wahlen im Kosovo war die Wahlbeteiligung in diesen Gemeinden extrem niedrig. Im Mai 2012 haben die Gemeinden Zubin Potok und Zvečan/Zvečan gleichzeitig mit den Wahlen in Serbien einseitig gesonderte Kommunalwahlen organisiert. Diese Wahlen wurden weder von Pristina noch von Belgrad oder von der internationalen Gemeinschaft anerkannt.

Nach dem Einsatz von kosovarischen Polizeikräften und Zollbeamten an den Grenzübergängen der Landes-/Verwaltungsgrenze im Sommer 2011 wurden mehrere Barrikaden errichtet. Die meisten wurden mittlerweile wieder abgebaut. Die wichtigste Brücke über den Ibër/Ibar ist allerdings weiter gesperrt. Die derzeitige Situation, in der es immer wieder zu Gewaltausbrüchen und vielfach zu großen Spannungen kommt, ist nicht tragbar. Die KFOR und die EULEX-Mission spielen eine wichtige Rolle und tragen zur Wahrung der Ruhe bei.

#### *Dialog zwischen Belgrad und Pristina*

Die Situation im Nord-Kosovo ist weiterhin eine Herausforderung für das Kosovo, Serbien, den westlichen Balkan und die internationale Gemeinschaft. Nach der Annahme der Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2010 wurde ein von der EU unterstützter Dialog zwischen Belgrad und Pristina eingeleitet. Der Dialog wurde im März 2011 aufgenommen, um die Zusammenarbeit zu fördern, Fortschritte auf dem Weg in die Europäische Union zu erzielen und das Leben der Menschen zu verbessern. Bislang haben die beiden Parteien Vereinbarungen über die Freizügigkeit von Personen, über Zollziegel, die Anerkennung von Hochschulabschlüssen, Grundbücher, Personenstandsregister, integrierte Grenzverwaltung und über die regionale Zusammenarbeit geschlossen. Sowohl das Kosovo als auch Serbien müssen alle bislang getroffenen

Vereinbarungen in gutem Glauben umsetzen und sämtliche anstehenden Fragen mit Unterstützung der EU konstruktiv angehen.

Nur durch die konstruktive Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure können weitere Fortschritte in diesen Fragen im Nord-Kosovo erzielt werden. Auch die kosovarischen Behörden müssen das Ihrige tun. Sie müssen sich für ein multiethnisches Kosovo einsetzen und die besonderen Bedürfnisse der örtlichen Bevölkerung achten. Das Kosovo hat im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2011 die Vorbereitungen für eine Agenda für den Nord-Kosovo fortgesetzt. Eine Normalisierung der Lage im Nord-Kosovo wird auch den dort lebenden nicht-serbischen Minderheiten zugutekommen.

Die derzeitige Situation ist problematisch und muss dringend verbessert werden. Die Kommission ist diesbezüglich der Auffassung, dass die Vorteile, die ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit sich bringt, als Ermutigung für die Bevölkerung des gesamten Kosovos, einschließlich des Nordens, dienen werden.

## **2. BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEM KOSOVO**

Das Kosovo hat seine mit dem europäischen Integrationsprozess befassten Strukturen schrittweise gestärkt. Es hat einen Nationalrat für EU-Integration geschaffen, in dem der Präsident den Vorsitz führt. Ziel dieses Nationalrates ist es, die kosovarischen Institutionen zu mobilisieren, damit sie Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Reformagenda erzielen. Das Ministerium für Europäische Integration führt den Vorsitz in einer Task Force zur Europäischen Integration. Das Ministerium hat im Rahmen der Koordinierung des umfassenden Beitrags des Kosovos zur Vorbereitung dieser Machbarkeitsstudie seine Fähigkeit zur Mobilisierung anderer Ministerien und Institutionen unter Beweis gestellt.

*Überarbeitung der Mitteilung von 2009 zum Kosovo – Verwirklichung der europäischen Perspektive<sup>4</sup>*

2009 nahm die Kommission eine Mitteilung zum Kosovo mit Empfehlungen zu einer Reihe praktischer Schritte an, die die EU unternehmen könnte, um die weiteren Fortschritte des Kosovos auf dem Weg in die EU zu unterstützen.

Die EU hat einen Dialog über die Visaerleichterung eingeleitet und dem Kosovo den Fahrplan für die Visaliberalisierung übermittelt; die kosovarischen Behörden haben nun ihren ersten Bericht vorgelegt. Die EU hat der Verlängerung der autonomen Handelsmaßnahmen für das Kosovo 2011 zugestimmt. Das Kosovo wurde auch in das Übereinkommen über präferenzielle Ursprungsregeln in der Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierungszone aufgenommen, an dem es sich aktiv beteiligen kann, sobald ein Handelsabkommen in Kraft ist. Das Kosovo setzt seine Vorbereitungen auf die Integration in den Rahmen für die wirtschafts- und finanzpolitische Überwachung fort. Im Dezember 2011 erkannte der Rat an, dass auch die Mitgliedschaft des Kosovos in der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung förderlich für seine sozioökonomische Entwicklung wäre.

Im März 2011 empfahl die Kommission dem Rat, sie zur Aushandlung eines Rahmenabkommens über die Teilnahme des Kosovos an EU-Programmen zu ermächtigen. Die Kommission und das Kosovo haben drei Zyklen des Dialogs über den Stabilisierungs-

---

<sup>4</sup> KOM(2009) 534 endg.

und Assoziierungsprozess abgeschlossen. Dieser Dialog hat sich als wirksames Verfahren für das Monitoring und die Beratung des Kosovos in Bezug auf die Maßnahmen erwiesen, die es zur Umsetzung seiner europäischen Reformagenda ergreifen muss. Dieses Verfahren sieht auch Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen vor.

Das Kosovo nimmt im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe an Programmen für die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Montenegro teil. Die Mittelzuweisungen für die Teilnahme des Kosovos an den Programmen Erasmus Mundus, Tempus und Young Cell wurden aufgestockt. Für den Zeitraum 2007-2013 steht für das Kosovo ein Gesamtbetrag von 635,4 Mio. EUR zur Verfügung.

Zusammen mit der kosovarischen Regierung hat die Kommission einen strukturierten Dialog über Rechtsstaatlichkeit eingeleitet. Dies zeugt von dem politischen Willen des Kosovos und der Kommission, Herausforderungen in diesem Bereich zu einem frühen Zeitpunkt im Erweiterungsprozess anzugehen.

#### *EU-Präsenz im Kosovo*

Das Doppelmandat des EU-Sonderbeauftragten, der gleichzeitig Internationaler Zivilbeauftragter (ICR) war, wurde entkoppelt. Das Büro des EU-Sonderbeauftragten und das Verbindungsbüro der Europäischen Kommission wurden zusammengelegt, so dass es jetzt nur noch ein EU-Büro gibt. Dadurch wurden Präsenz und Sichtbarkeit der EU im Kosovo gestärkt. Um dem Ausbau der Kapazitäten der kosovarischen Behörden Rechnung zu tragen, wurde das Mandat von EULEX neu zugeschnitten und vom Umfang her verringert. Das Mandat wurde bis Juni 2014 verlängert, so dass die kosovarischen Behörden bei der Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen unterstützt werden können. Das Kosovo muss die gute Zusammenarbeit mit der Mission aufrechterhalten und die Umsetzung ihres Mandats aktiv unterstützen. Die Kommission arbeitet während der Umstrukturierung eng mit EULEX zusammen, um einen reibungslosen Übergang und eine nahtlose Unterstützung der kosovarischen Behörden zu gewährleisten.

#### *Das Kosovo im regionalen Kontext*

Das Kosovo beteiligt sich an dem Regionalen Kooperationsrat (RCC), dem Vertrag über die Energiegemeinschaft, an der Beobachtungsstelle für den Verkehr in Südosteuropa (SEETO) und am Mitteleuropäischen Freihandelsabkommen (Central European Free Trade Agreement, CEFTA) und ist bereit, an anderen regionalen Initiativen teilzunehmen. Die Regelung, die im Februar 2012 für die Beteiligung des Kosovos an Initiativen für die Zusammenarbeit in der Region vereinbart wurde, stellt eine gute Grundlage für das Kosovo dar, auf der es seine direkte Teilnahme an diesen Initiativen intensivieren und erweitern kann. Hierzu gehören unter anderem der Vertrag über eine Verkehrsgemeinschaft, die justizielle Zusammenarbeit sowie beschäftigungs- und sozialpolitische Regelungen im Rahmen des Südosteuropäischen Netzes für Beschäftigungs- und Sozialpolitik und des SEE-Gesundheitsnetzes. Sie dürfte auch die uneingeschränkte Beteiligung des Kosovos an der Initiative „Jahrzehnt der Integration der Roma“ ermöglichen.



### 3. BEURTEILUNG

#### 3.1. Politik

Das politische System des Kosovos beruht auf den Grundsätzen einer parlamentarischen Demokratie, die in seiner Verfassung und im Rechtsrahmen verankert sind. Im Laufe der letzten drei Jahre wurden das ordnungsgemäße **Funktionieren der demokratischen Einrichtungen und die Rechtsstaatlichkeit** gefestigt. Die erforderlichen Institutionen wurden eingerichtet.

Im Hinblick auf die Zuständigkeit für die Umsetzung des Reformprozesses sind der Präsident, die Regierung und das Parlament die wichtigsten Institutionen. Das Verfassungsgericht hat eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung demokratischer Grundsätze und der Achtung der Verfassung gespielt, unter anderem durch seine Urteile über das Mandat des derzeitigen Präsidenten. Auch die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Parlament im Bereich der Gesetzgebung hat sich nach und nach verbessert. Das Kosovo hat unter Beweis gestellt, dass es den Grundsätzen der demokratischen Staatsführung in ausreichendem Maße verpflichtet ist, so dass Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufgenommen werden können. Um die aus einem solchen Abkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können, muss das Kosovo die Durchführung der demokratischen Reformen fortsetzen. Insbesondere müssen das Parlament und die parlamentarischen Ausschüsse ihre Aufsicht über die Exekutive und den Sicherheitssektor durch eine verbesserte Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften und eine bessere Überwachung der Umsetzung der politischen Strategien und der Gesetze stärken. Das Parlament muss in finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängiger von der Regierung werden. Dies kann erreicht werden, indem entsprechende Rechtsvorschriften zum Status der Parlamentsbeamten angenommen werden. Außerdem ist es wichtig, sicherzustellen, dass Änderungen des Haushaltsentwurfs des Parlaments durch die Regierung mit dem Parlament abgesprochen werden, bevor die Regierung den Haushaltsvorschlag dem Parlament zur Annahme vorlegt.

Das Kosovo hat sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene regelmäßig Wahlen abgehalten. Das Wahlsystem ermöglicht den Wettbewerb zwischen verschiedenen politischen Parteien und bietet den Wählern die Möglichkeit, eine freie Wahl zu treffen. Dies hat dazu geführt, dass die Regierungskoalitionen im Laufe der Zeit unterschiedlich zusammengesetzt waren. Die jüngsten allgemeinen Wahlen 2010/2011 haben gezeigt, dass neue politische Parteien Zugang zum Parlament erlangen können. Das Kosovo ist in der Lage, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufzunehmen. Gleichzeitig waren diese Wahlen von erheblichen Mängeln und technischen Schwierigkeiten geprägt. Daher muss das Kosovo sicherstellen, dass der Rechtsrahmen verbessert wird, um den in der EU bewährten Verfahren und Standards besser Rechnung zu tragen und damit es seine aus einem solchen Abkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen kann.

Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist der Rechtsrahmen komplex und enthält sowohl Rechtsvorschriften aus dem früheren Jugoslawien und der Bundesrepublik Jugoslawien als auch UNMIK-Rechtsvorschriften und neue Rechtsvorschriften des Kosovos. Einige Elemente der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlichen Rechtsreformen wurden eingeführt. Mehrere wichtige Gesetze wurden noch nicht angenommen bzw. müssen geändert werden, insbesondere im Bereich Geldwäsche und Beschlagnahme von Vermögenswerten. Auf kurze Sicht muss das Kosovo unter Beweis stellen, dass es zu entschlossenem Vorgehen bereit ist, um bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität Ergebnisse zu erzielen, unter anderem indem es in enger Zusammenarbeit mit EULEX Ermittlungen einleitet. Das Kosovo

muss neue Rechtsvorschriften zur Beschlagnahme von Vermögenswerten annehmen und das Gesetz zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an den Besitzstand angleichen.

Die Durchsetzung des Rechtsrahmens für die Bekämpfung verschiedener Formen der organisierten Kriminalität ist weiterhin eine große Herausforderung. Damit das Kosovo seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen kann, müssen als Erstes konkrete Ergebnisse in diesem Bereich vorgewiesen werden. Das Kosovo muss auch seine Rechtsvorschriften und deren Anwendung weiter stärken, dies gilt insbesondere für die Bereiche Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels, des Handels mit Drogen und Drogenausgangsstoffen sowie des Waffenhandels. Das Kosovo muss zudem die Verlässlichkeit seiner Statistiken verbessern.

Im Kosovo sind wichtige Komponenten des für die Korruptionsbekämpfung erforderlichen Rechtsrahmens vorhanden. Dies gilt zum Beispiel für die Rechtsvorschriften zu Vermögenserklärungen, zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Ausübung öffentlicher Ämter, Informanten, zum öffentlichen Auftragswesen und zur Parteienfinanzierung. Es ist wichtig, dass das Kosovo nun konkrete Ergebnisse in diesem Bereich erzielt.

In den letzten drei Jahren wurden die Staatsanwaltschaft und die Polizei umstrukturiert, um ihre Kapazität zur Korruptionsbekämpfung zu verbessern. Das Kosovo verfügt zudem über eine Korruptionsbekämpfungsbehörde, mit der Aufgabe, Ermittlungen durchzuführen und Bericht zu erstatten. Die Kapazität der Behörde entspricht dem Umfang ihrer Zuständigkeiten. Auf kurze Sicht muss das Kosovo unter Beweis stellen, dass es zu entschlossenem Vorgehen bereit ist, um bei der Korruptionsbekämpfung konkrete Ergebnisse zu erzielen, unter anderem indem es in enger Zusammenarbeit mit EULEX Ermittlungen einleitet. Das Kosovo muss eine neue Strategie für die Korruptionsbekämpfung annehmen.

Um seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen zu können, muss das Kosovo zudem seine Rechtsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung effizient umsetzen und ein wirksames Verfahren für die Korruptionsprävention einrichten. Vor allem muss das Kosovo die bei der Korruptionsbekämpfung erzielten Ergebnisse konkret belegen. Hierzu zählen z. B. erfolgreiche Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung von ernannten oder gewählten Amtsträgern, die sich der Korruption schuldig gemacht haben. Das Kosovo muss auch die Verlässlichkeit seiner Statistiken in diesem Bereich verbessern.

In den Schlussfolgerungen des Rates vom April 1997 wird die Bedeutung eines angemessenen Rückübernahmeverfahrens hervorgehoben. Im Rahmen des Visaliberalisierungsprozesses hat das Kosovo ein Rückübernahmegesetz angenommen und es setzt die Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedstaaten zum Thema Rückübernahme fort. Es muss sein Rückübernahmegesetz uneingeschränkt umsetzen und für die Wiedereingliederung der Rückkehrer sorgen.

Im Laufe der letzten drei Jahre hat das Kosovo Rechtsvorschriften für wichtige Justizreformen angenommen. Kernpunkte dieser Reform sind die Grundsätze Unparteilichkeit, Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Effizienz. Durch diese Reformen wird die Struktur des Gerichtswesens und der Staatsanwaltschaft geändert. Ein Rat der Staatsanwälte wurde eingerichtet und der Richterrat wurde gestärkt. Die wichtigsten Einrichtungen des Justizwesens sind vorhanden, im Gericht von Mitrovica im Norden sind

allerdings nur EULEX-Richter tätig. Sie haben ihre Kapazität schrittweise ausgebaut und haben eine klare Vorstellung davon, wie diese Reformen weiter vorangebracht werden können. Dank der Bemühungen zum Abbau des Verfahrensrückstaus sind hier nun erste Ergebnisse zu verzeichnen. Bei der Umsetzung der neuen Struktur des Gerichtswesens muss das Kosovo sicherstellen, dass die für Fälle von organisierter Kriminalität und Korruption und für Kriegsverbrechen zuständige Sonderstaatsanwaltschaft ihre Zuständigkeit behält.

Es ist offensichtlich, dass das Kosovo in diesem Bereich mit zahlreichen großen Herausforderungen konfrontiert ist. Um seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen zu können, muss das Kosovo Wirksamkeit, Rechenschaftspflicht und Unparteilichkeit des Justizwesens weiter verbessern. Es muss zudem die vier wichtigsten Gesetze zur Justizreform erfolgreich umsetzen und insbesondere ihre Kohärenz gewährleisten. Das Kosovo muss Maßnahmen ergreifen, um den gesamten Verfahrensrückstau abzubauen. Die kosovarischen Behörden müssen angemessene Sicherheits- und Schutzmaßnahmen für Richter, Staatsanwälte, Zeugen und Kläger wie auch für das Gerichtspersonal vorsehen. Das Kosovo muss sicherstellen, dass Gerichtsverfahren in angemessenen Räumlichkeiten und im Einklang mit der geltenden Prozessordnung durchgeführt werden. Die im Rechtsrahmen vorgesehene Einstellung von Richtern und Staatsanwälten aus Minderheitengruppen muss fortgesetzt werden.

Der Rechtsrahmen, der die Grundbedingungen für einen soliden und professionellen öffentlichen Dienst gewährleistet, ist weitgehend vorhanden. Die Gesetzgebung orientiert sich an den jüngsten Konzepten für **die öffentliche Verwaltung** in Europa. Die Kapazität der öffentlichen Verwaltung auf zentraler Ebene ist besser ausgebaut als die Kapazität auf kommunaler Ebene. Das Kosovo hat auch die Institution des Ombudsmanns geschaffen, eine zentrale unabhängige Instanz, die der Förderung der Menschenrechte und der Grundrechte verpflichtet ist. Der Ombudsmann steht allerdings vor erheblichen Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf die verfügbaren Mittel und Räumlichkeiten.

Auf kurze Sicht muss das Kosovo die erforderlichen Durchführungsvorschriften zum öffentlichen Dienst und zu den Gehältern für öffentliche Bedienstete annehmen. Es muss ferner Räumlichkeiten für den Ombudsmann zur Verfügung stellen und dessen finanzielle Unabhängigkeit gewährleisten. Die Regierung muss den Haushaltsentwurf des Ombudsmanns ohne Änderungen in den allgemeinen Haushaltsentwurf übernehmen, der dem Parlament vorgelegt wird.

Gleichzeitig muss das Kosovo die Umsetzung der erforderlichen Reformen der öffentlichen Verwaltung fortsetzen. Um seine aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können, muss das Kosovo Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die öffentliche Verwaltung und bei der Annahme diesbezüglicher Rechtsvorschriften erzielen. Es muss zudem für eine nachhaltige Reform der öffentlichen Verwaltung sorgen und die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen. Unter den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung muss der Anteil der Angehörigen von Minderheitengruppen erhöht werden. Eine effiziente und professionelle öffentliche Verwaltung ist ein wesentlicher Faktor für die erfolgreiche Umsetzung von Abkommen.

Die Verfassung des Kosovos und der allgemeine Rechtsrahmen bieten Garantien für die grundlegenden **Menschenrechte und den Minderheitenschutz**. Obwohl das Kosovo nicht Mitglied der Vereinten Nationen (VN) und des Europarats ist, ist in seiner Verfassung festgelegt, dass die wichtigsten Übereinkommen und Protokolle der VN und des Europarats

im Kosovo unmittelbar anwendbar sind und Vorrang vor den kosovarischen Rechtsvorschriften haben. In den letzten drei Jahren hat das Kosovo Schritte unternommen, um diese Bestimmungen in die Praxis umzusetzen.

Um die aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können, muss das Kosovo große Herausforderungen bewältigen. Dieser Bereich ist angesichts des neuen strategischen Rahmens der EU für Menschenrechte und Demokratie und des diesbezüglichen Aktionsplans, die der Rat im Juni 2012 angenommen hat, von besonderer Bedeutung. Das Kosovo muss in allen Fällen von physischer Gewalt gegen Journalisten Ermittlungen anstellen und strafrechtliche Verfolgungen einleiten; es muss zudem das parlamentarische Verfahren abschließen und die strafrechtlichen Bestimmungen über die Haftung der Medien und den Schutz journalistischer Quellen ändern. Das Kosovo muss auch die Struktur der unterschiedlichen Stellen, die mit dem Schutz der Menschenrechte und der Grundrechte befasst sind, verschlanken und vereinfachen, um ein wirksames Monitoring und die Durchsetzung des Rechtsrahmens in diesem Bereich zu gewährleisten. Das Kosovo muss Fortschritte bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten erzielen, zum Beispiel durch Abbau des Verfahrensrückstaus und eine bessere Durchsetzung von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen. Die Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten müssen weiter an die EU-Standards angepasst werden und die Verwaltungskapazitäten in diesem Bereich müssen ausgebaut werden.

Der Rechtsrahmen für den Minderheitenschutz einschließlich der verfassungsrechtlichen Garantien ist vorhanden. Nach der kosovarischen **Verfassung** ist das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten im Kosovo unmittelbar anwendbar. Minderheitenangehörige sind im Parlament wie auch in politischen Ämtern auf Regierungsebene gut vertreten.

Mit erheblicher internationaler Unterstützung hat das Kosovo Vertriebenen weiterhin die Möglichkeit zur Rückkehr angeboten. Insgesamt sind seit 2000 mehr als 23 000 Minderheitenangehörige in das Kosovo zurückgekehrt.

Das Kosovo hat auch die Dezentralisierung in Angriff genommen, einschließlich der Einrichtung neuer Gemeinden, in der die Mehrzahl der Einwohner Minderheitenangehörige sind. Auf kurze Sicht muss Kosovo sicherstellen, dass es eine Stelle gibt, die direkte Konsultationen zur Förderung und zum Schutz des religiösen und kulturellen Erbes mit den Glaubensgemeinschaften, insbesondere der serbisch orthodoxen Kirche, ermöglicht.

Um die aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können, muss das Kosovo die Entwicklung eines multiethnischen Kosovos fördern und die Bedingungen dafür schaffen, dass Kosovo-Serben sich der Zukunft des Kosovos zugehörig fühlen und dass die freiwillige Rückkehr erleichtert wird. Die Kommission erwartet auch, dass das Kosovo die Dezentralisierung – insbesondere in den neuen Gemeinden – fortsetzt und dadurch die Integration der Kosovo-Serben fördert. Das Amt des Sprachenbeauftragten muss mit Haushaltsmitteln, Personal und Räumlichkeiten ausgestattet werden.

Kosovo muss auch die Rechtsvorschriften zum Schutz des kulturellen Erbes und der serbisch orthodoxen Kirche umsetzen, insbesondere die Gesetze zum historischen Zentrum von Prizren und zum Dorf Velika Hoča/Hoçë e Madhe. Die öffentliche Rundfunkanstalt des Kosovos muss auch serbischsprachige Sendungen ausstrahlen. Ethnisch und religiös motivierte Gewalttaten müssen untersucht und die Täter vor Gericht gebracht werden;

Diskriminierungen müssen bekämpft werden. In Bezug auf die Volksgruppen der Roma, Aschkali und Balkanägypter, die immer noch unter sehr schlechten Bedingungen leben, muss das Kosovo Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans vorweisen, unter anderem durch die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen.

Was die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen angeht, so hat das Kosovo seine gute Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof Nationen für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) fortgesetzt. Das Kosovo muss auch die Arbeit der EULEX-Mission unterstützen.

### **3.2. *Wirtschaft***

Das Kosovo hat die ersten zentralen Reformen für den Aufbau einer voll funktionsfähigen Marktwirtschaft durchgeführt. Dies ist gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom April 1997 für die Aufnahme von Vertragsbeziehungen mit Ländern des westlichen Balkans ausreichend. Gleichzeitig hat das Kosovo in wirtschaftlicher Hinsicht zahlreiche große Herausforderungen zu bewältigen. Die Arbeitslosigkeit ist sehr hoch und der Privatsektor ist weiterhin schwach. Informelle Wirtschaftstätigkeiten sind weit verbreitet und die Rechtsstaatlichkeit muss gestärkt werden, um das Unternehmensumfeld zu verbessern und die Privatsektorentwicklung zu unterstützen. Es bedarf erheblicher weiterer Bemühungen, um die wirtschaftspolitischen Strategien zielführender zu gestalten, Probleme in den Bereichen Haushaltskonsolidierung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit anzugehen und Privatinvestitionen zu fördern, um ein nachhaltigeres und breitenwirksames Wachstum zu erzielen.

### **3.3. *Fähigkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen***

Die Analyse der Kommission bestätigt, dass im Kosovo in der Mehrzahl der Sektoren der Rechtsrahmen zumindest in Teilen vorhanden ist und grundlegende Verwaltungskapazitäten geschaffen wurden. Dies ist ausreichend, um Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufzunehmen. Gleichzeitig wird in dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen darauf hingewiesen, dass es erhebliche Defizite gibt und dass das Kosovo zahlreiche Schwierigkeiten angehen muss, um seine Verpflichtungen im Rahmen eines solchen Abkommens erfüllen zu können.

Der Handel ist im Kontext des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ein Schlüsselsektor. Das Kosovo verfügt über ein liberales Handelssystem und eine sehr offene Volkswirtschaft mit geringen Handelsbeschränkungen. Das Kosovo ist Mitglied des Mitteleuropäischen Freihandelsabkommens (CEFTA) und sieht im Handel mit allen CEFTA-Mitgliedern eine Zollbefreiung für alle industriellen Waren und landwirtschaftlichen Produkte vor. Das Kosovo verfügt dank der autonomen Handelsmaßnahmen der EU über zollfreien Zugang zum EU-Markt für verarbeitete Erzeugnisse und fast alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Das Kosovo hat Schritte unternommen, um den Rechtsrahmen für den freien Warenverkehr zu modernisieren und die Angleichung an den Besitzstand durch die Annahme neuer den EU-Standards entsprechender Vorschriften und die Abschaffung nicht mit dem EU-Recht zu vereinbarender Vorschriften voranzubringen.

Das Ministerium für Handel und Industrie wird derzeit umstrukturiert, um die Kapazität in diesem Bereich mit Blick auf die handelsbezogenen Teile des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens auszubauen. Die Umstrukturierung wurde noch nicht vollständig

abgeschlossen. Das Kosovo muss daher die Entscheidung der Regierung über die Umstrukturierung des Ministeriums in Kürze umsetzen und eine Struktur schaffen, die für die Leitung und Koordinierung der Verhandlungen über das Abkommen zuständig ist. Um die Auswirkungen der Handelsbestimmungen eines künftigen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens auf die kosovarische Wirtschaft besser einschätzen zu können, muss das Kosovo eine analytische Studie vorbereiten, die seine Prioritäten im Rahmen der Verhandlungen klar erkennen lässt.

Es gibt noch weitere Bereiche, in denen das Kosovo Fortschritte erzielen muss, um seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen zu können. Hierzu zählt vor allem auch die Umsetzung des Rechtsrahmens für Handels-, Wettbewerbs- und Binnenmarktangelegenheiten. Es wird weiterhin illegaler Tierhandel betrieben und illegal geschlachtet, und das Kosovo muss die Kontrolle dieser Praktiken verschärfen. Auch die Kontrollen auf Viehmärkten müssen verschärft werden. Zudem wären bessere Unternehmensstatistiken für das Kosovo von Vorteil.

Um seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen zu können, muss das Kosovo die Anlagen für tier- und pflanzengesundheitliche Einfuhrkontrollen und die Kapazität zur Weiterleitung von Proben weiter ausbauen. Die Versetzung der Inspektoren für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit von den Gemeinden in die Behörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen des Kosovos muss abgeschlossen werden. Die Eingabe von Daten in die Datenbank für die Identifizierung und Registrierung von Tieren und die Registrierung ihrer Verbringung muss systematischer gehandhabt werden. Für die an Lebensmittelkontrollen beteiligten Labors ist eine Akkreditierung vorzusehen.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

Seit dem Konflikt Ende der 1990er Jahre hat das Kosovo auf seinem Weg in die EU erhebliche Fortschritte erzielt. Durch einen stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmen wurden die Voraussetzungen für eine demokratische Staatsführung und den Schutz der Menschenrechte, den Schutz aller im Kosovo lebenden Minderheiten und den Schutz der Rechte von Rückkehrern geschaffen.

Die wesentlichen Elemente des institutionellen und rechtlichen Rahmens zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sind vorhanden. Die Rechtsvorschriften bieten gute Garantien für die Unabhängigkeit des Justizwesens. Die wichtigsten Institutionen des Justizwesens haben begonnen, ihre Rolle wahrzunehmen. Auch der für eine solide und professionelle öffentliche Verwaltung erforderliche Rechtsrahmen ist weitgehend vorhanden.

Das Kosovo hat die ersten wesentlichen Reformen für den Aufbau einer funktionsfähigen Marktwirtschaft durchgeführt. Es verfügt über ein liberales Handelssystem und eine insgesamt sehr offene Volkswirtschaft mit geringen Handelsbeschränkungen. Eine der wichtigsten wirtschaftlichen Herausforderungen, denen sich das Kosovo gegenüberstellt, ist die hohe Arbeitslosigkeit.

Durch seine aktive Teilnahme an dem von der EU unterstützten Dialog mit Serbien hat das Kosovo sein Engagement für die regionale Zusammenarbeit und Stabilität unter Beweis gestellt. Das Kosovo hat auch gute Beziehungen mit den meisten Nachbarländern aufgebaut. Es nimmt an einigen regionalen Foren teil und hat den CEFTA-Vorsitz ausgeübt.

In den letzten drei Jahren hat das Kosovo seine Fähigkeit zur Erfüllung der aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen verbessert. Das Kosovo ist derzeit das einzige Land des westlichen Balkan, das noch keine vertraglichen Beziehungen mit der EU eingegangen ist bzw. für das keine Visabefreiung gewährt wurde. Sein Handel stützt sich auf die autonomen Handelsmaßnahmen der EU.

Rechtlich gesehen kann die EU nach den Artikeln 217 und 218 AEUV ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo schließen. Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen dem Kosovo und der EU kann so abgeschlossen werden, dass die Standpunkte der Mitgliedstaaten zum Status des Kosovos geachtet werden. Der Rat hat die europäische Perspektive des westlichen Balkan mehrfach bestätigt und zuletzt für das Kosovo im Dezember 2011 bekräftigt. Die europäischen Ambitionen des Kosovo finden in der allgemeinen Öffentlichkeit im Kosovo breite Unterstützung.

Die Situation im Nord-Kosovo stellt weiterhin eine erhebliche Herausforderung für das Kosovo, den gesamten westlichen Balkan wie auch die EU dar. Alle beteiligten Akteure müssen positive, proaktive Schritte unternehmen, um zur Lösung dieser Frage beizutragen. Die kosovarischen Behörden müssen sich für ein multiethnisches Kosovo einsetzen. Sie müssen geeignete Bedingungen für Kosovo-Serben schaffen, damit diese zur Überzeugung gelangen, dass sie eine Zukunft im Kosovo haben. Die gegenwärtige Situation steht der Aufnahme von Verhandlungen über das Abkommen nicht entgegen, es bedarf aber weiterer Fortschritte, damit das Kosovo die aus einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen kann. Es liegt im Interesse der Menschen, die im Nord-Kosovo leben, Nutzen aus den Vorteilen eines etwaigen künftigen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zu ziehen. Die EU setzt sich dafür ein, allen beteiligten Parteien bei der Suche nach Lösungen, die das Leben der im Nord-Kosovo lebenden Menschen verbessern, zu helfen.

Die im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen dargelegte Analyse, die Gegenstand dieser Mitteilung ist, kommt zu dem Schluss, dass das Kosovo im Großen und Ganzen in der Lage ist, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufzunehmen. Dabei ist gleichzeitig unabdingbar, dass das Kosovo alle zwischen Belgrad und Pristina getroffenen Vereinbarungen weiterhin in gutem Glauben umsetzt und sämtliche anstehenden Fragen mit der Unterstützung der EU konstruktiv angeht. Auf dieser Grundlage wird die Kommission Verhandlungsdirektiven für ein solches Abkommen vorschlagen, sobald das Kosovo die folgenden Schritte unternommen hat:

- *Rechtsstaatlichkeit*: Bezeugung eines klaren Engagements zur Erzielung von Ergebnissen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption, u. a. durch die Einleitung von Ermittlungen und Gewährleistung einer fortlaufenden guten Zusammenarbeit mit EULEX. Unterstützung der Arbeit der Sonderermittlungseinheit. Sicherstellen, dass bei der Umsetzung der neuen Struktur des Gerichtswesens die für Fälle von organisierter Kriminalität und Korruption zuständige Sonderstaatsanwaltschaft ihre Zuständigkeiten behält. Annahme der Rechtsvorschriften zur Beschlagnahme von Vermögenswerten und Überarbeitung des Gesetzes zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Annahme einer neuen Korruptionsbekämpfungsstrategie.
- *Öffentliche Verwaltung*: Annahme der erforderlichen Durchführungsvorschriften zu den Gesetzen über den öffentlichen Dienst und die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst. Bereitstellung von Räumlichkeiten für das Amt des

Ombudsmanns und Gewährleistung der finanziellen Unabhängigkeit dieser Stelle, indem die Regierung dazu verpflichtet wird, den Haushaltsentwurf des Ombudsmanns ohne Änderungen in den allgemeinen Haushaltsentwurf, der dem Parlament vorgelegt wird, zu übernehmen.

- *Minderheitenschutz*: Gewährleistung einer Stelle, die direkte Konsultationen zur Förderung und zum Schutz des religiösen und kulturellen Erbes mit den Glaubensgemeinschaften, insbesondere der serbisch orthodoxen Kirche, ermöglicht.
- *Handel*: Umsetzung des Regierungsbeschlusses über die Umstrukturierung des Ministeriums für Handel und Industrie, Schaffung einer Struktur für die interne Leitung und Koordinierung der Verhandlungen mit der EU und Vorbereitung einer Folgenabschätzung der handelsbezogenen Aspekte eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens.

Das Kosovo muss weiterhin sein Engagement für die gesamte EU-Reformagenda unter Beweis stellen, unter anderem durch die verstärkte Angleichung der Rechtsvorschriften an den Besitzstand. Um seine Verpflichtungen im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens erfüllen zu können, muss das Kosovo insbesondere in den folgenden Bereichen Fortschritte erzielen:

- *Rechtsstaatlichkeit*: Vorrangig Erbringung konkreter Nachweise über die Ergebnisse bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption, ferner Stärkung der Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung insbesondere in den Bereichen Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel, Handel mit Drogen und deren Vorläufern sowie Waffenhandel. Verbesserung der Verlässlichkeit der Statistiken im Bereich der Bekämpfung von schweren Straftaten, organisierter Kriminalität und Korruption. Aktive Unterstützung der Durchführung des EULEX-Mandats, einschließlich der Sonderermittlungseinheit. Gewährleistung der Rückübernahme von Personen aus Mitgliedstaaten.
- *Justizwesen*: Maßnahmen zum Abbau des gesamten Verfahrensrückstaus. Umsetzung der Reform des Justizwesens, unter anderen durch Gewährleistung der Kohärenz zwischen den Gesetzen über die Gerichte, den Richterrat, den Staatsanwaltsrat und die Strafverfolgung. Bereitstellung angemessener Sicherheits- und Schutzmaßnahmen für Richter und Gerichtspersonal, sowie für Staatsanwälte, Zeugen und Kläger sowie Gewährleistung wirksamer Schutzvorkehrungen gegen Bedrohungen und Einschüchterungen. Sicherstellen, dass Gerichtsverfahren in angemessenen Räumlichkeiten und im Einklang mit der geltenden Prozessordnung durchgeführt werden. Fortsetzung der im Rechtsrahmen vorgesehenen Einstellung von Richtern und Staatsanwälten aus Minderheitengruppen.
- *Öffentliche Verwaltung*: Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die öffentliche Verwaltung und der Anwendung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften. Durchführung einer nachhaltigen Reform der öffentlichen Verwaltung unter Bereitstellung entsprechender finanzieller und personeller Ressourcen. Erhöhung des Gesamtanteils der Minderheitenangehörigen an den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung.
- *Wahlreform und Parlament*: Gewährleistung eines stärker an den in der EU bewährten Verfahren ausgerichteten Rechtsrahmens für Wahlen, dessen Umsetzung



auch in Einklang mit internationalen Standards erfolgt. Das Parlament muss die Aufsicht über die Exekutive einschließlich des Sicherheitssektors durch eine verbesserte Überprüfung der Rechtsvorschriften und eine effizientere Überwachung der Umsetzung der politischen Strategien und der Gesetze stärken. Stärkung der finanziellen und administrativen Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung, insbesondere durch die Annahme der Rechtsvorschriften zum Status der Parlamentsbeamten, so dass sichergestellt wird, dass Änderungen des Haushaltsentwurfs des Parlaments durch die Regierung mit dem Parlament abgesprochen werden, bevor die Regierung den Haushaltsvorschlag dem Parlament zur Annahme vorlegt.

- *Menschenrechte und Grundrechte:* Einleitung von Ermittlungen in allen Fällen von physischer Gewalt gegen Journalisten und Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zur Änderung der strafrechtlichen Bestimmungen zur Haftung der Medien und zum Schutz journalistischer Quellen. Verschlanke und Vereinfachung der Struktur der unterschiedlichen mit dem Schutz dieser Rechte befassten Stellen, um ein wirksames Monitoring und die Durchsetzung des Rechtsrahmens in diesem Bereich zu gewährleisten. Fortschritte bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten erzielen, zum Beispiel durch Abbau des Verfahrensrückstaus und verbesserte Durchsetzung von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen. Anpassung der Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten an die EU-Standards und Schwerpunkt auf deren Umsetzung, insbesondere durch Ausarbeitung der Durchführungsvorschriften und Aufbau von Verwaltungskapazitäten.
- *Minderheitenschutz:* Förderung eines multiethnischen Kosovos; Schaffung der Bedingungen dafür, dass Kosovo-Serben sich der Zukunft des Kosovos zugehörig fühlen, und für die Erleichterung der freiwilligen Rückkehr. Weitere Umsetzung der Dezentralisierung, insbesondere in den neuen Gemeinden. Bereitstellung von Haushaltsmitteln, Personal und Räumlichkeiten für das Amt des Sprachenbeauftragten. Anwendung der Rechtsvorschriften über den Schutz des Kulturerbes und der serbisch-orthodoxen Kirche. Die Ausstrahlung serbischsprachiger Sendungen durch die öffentliche Rundfunkanstalt muss gewährleistet werden. Einleitung von Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung in allen Fällen von ethnisch und religiös motivierter Gewalt; Täter müssen vor Gericht gebracht werden. Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans für die Integration der Roma-, Aschkali- und Balkanägypter-Gemeinschaften, unter anderem durch Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen.
- *Handel und Binnenmarkt:* Umsetzung des Rechtsrahmens für Handels-, Wettbewerbs- und Binnenmarktangelegenheiten. Verschärfung der Kontrollen des weiterhin praktizierten illegalen Tierhandels und illegaler Schlachtungen sowie Verschärfung der Kontrollen auf Viehmärkten. Verbesserung der Unternehmensstatistik.
- *Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit* Ausbau der Anlagen für tier- und pflanzengesundheitliche Einfuhrkontrollen und der Kapazität zur Weiterleitung von Proben. Verschärfung der Kontrollen im Bereich Lebensmittelsicherheit und Pflanzengesundheit, insbesondere indem die Versetzung der Inspektoren für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit von den Gemeinden in die Behörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen des Kosovos abgeschlossen wird. Systematisierung der Eingabe von Daten in die Datenbank für die Identifizierung und

Registrierung von Tieren und die Registrierung ihrer Verbringung. Akkreditierung der an Lebensmittelkontrollen beteiligten Labors.

Die Kommission fordert das Kosovo auf, die Reformen in diesen Bereichen zu intensivieren und sich auf deren Umsetzung zu konzentrieren. Die Verantwortung für die Geschwindigkeit der Fortschritte liegt beim Kosovo. Ausschlaggebend für die rasche Umsetzung der EU-Reformagenda ist der öffentliche und politische Konsens über diese Agenda. Die Kommission wird die Fortschritte des Kosovos weiterhin im Rahmen des Dialogs über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, des strukturierten Dialogs über die Rechtsstaatlichkeit, des Visadialogprozesses wie auch ihrer regelmäßigen Fortschrittsberichte überwachen.