



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 31. Juli 2014  
(OR. en)

12315/14

VISA 197  
COWEB 83

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Juli 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 488 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Zweiter Bericht über die Fortschritte des Kosovos* bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 488 final.

---

Anl.: COM(2014) 488 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 24.7.2014  
COM(2014) 488 final

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

**Zweiter Bericht über die Fortschritte des Kosovos\* bei der Erfüllung der Vorgaben des  
Fahrplans für die Visaliberalisierung**

{SWD(2014) 251 final}

---

\* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos

## **1. EINFÜHRUNG**

Am 19. Januar 2012 eröffnete die Europäische Kommission einen Dialog mit dem Kosovo über die Visaliberalisierung. Am 14. Juni 2012 übergab sie der Regierung des Kosovos einen Fahrplan für die Visaliberalisierung. Dieser Fahrplan enthält sämtliche vom Kosovo zu erlassenden und umzusetzenden Rechtsvorschriften und alle weiteren Maßnahmen, die das Land im Hinblick auf die Visaliberalisierung durchführen muss.

Am 8. Februar 2013 nahm die Europäische Kommission den ersten Bericht über die Fortschritte des Kosovos im Rahmen des Visadialogs an.<sup>2</sup> Jener Bericht enthielt eine Bewertung der Fortschritte des Kosovos, an die Behörden des Kosovos gerichtete Empfehlungen sowie statistische Daten dazu, welche Auswirkungen die Liberalisierung der Visaregelung auf die Migration und die Sicherheit haben dürfte.

Am 12. Februar 2013 veranstaltete die Europäische Kommission das zweite Treffen hoher Beamter des Kosovos. Das dritte Treffen fand am 29. Juli 2013, das vierte Treffen am 16. Juni 2014 statt.

Dies ist der zweite Bericht der Europäischen Kommission über die Bewertung der Fortschritte des Kosovos bei der Erfüllung der Vorgaben des Visa-Fahrplans. Darin werden die wichtigsten Entwicklungen bei der Verabschiedung oder Änderung von Rechtsvorschriften sowie deren Umsetzung im Überblick dargestellt und der Regierung des Kosovos geeignete Empfehlungen erteilt. Dem Bericht beigefügt ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, in der die in diesem Bericht beschriebenen Entwicklungen ausführlicher erläutert werden. In der Arbeitsunterlage wird auch darauf eingegangen, welche Auswirkungen die Liberalisierung der Visaregelung auf die Migration und die Sicherheit haben dürfte.

Der Bericht und die Arbeitsunterlage stützen sich auf die Berichte, die von der Regierung des Kosovos vorgelegt wurden, auf Berichte, die von Sachverständigen aus denjenigen Mitgliedstaaten der EU verfasst wurden, die an den Bewertungsmissionen vom Dezember 2013 und vom März 2014 teilnahmen, auf Informationen des EU-Büros im Kosovo und von EULEX sowie auf statistische Daten der Mitgliedstaaten, die von Eurostat zusammengestellt wurden.

Der Bericht und die Arbeitsunterlage enthalten Empfehlungen in Politikbereichen, in denen im Hinblick auf die Visaliberalisierung weitere – gesetzgeberische und umsetzungsrelevante - Reformen erforderlich sind.

Der Visadialog wird unbeschadet der Standpunkte der EU-Mitgliedstaaten zum Status geführt.

## **2. VORGABEN IM BEREICH RÜCKÜBERNAHME UND WIEDEREINGLIEDERUNG**

### **2.1. Rückübernahme**

Im Kosovo ist ein Rechtsrahmen für die Rückübernahme vorhanden. Das Kosovo hat weitere Verhandlungen mit EU-Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Staaten sowie den

---

<sup>2</sup> COM(2013) 66 final.

wichtigsten Transit- und Herkunftsländern irregulärer Migranten geführt und Rückübernahmeabkommen geschlossen.<sup>3</sup>

Die Rückübernahme funktioniert gut. Das Kosovo hat die Bearbeitung von Anträgen verbessert, und die Zahl der noch nicht bearbeiteten Fälle gibt nicht länger Anlass zur Besorgnis. Die Rückübernahme kosovarischer Bürger funktioniert im Allgemeinen gut. Zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und von Staatenlosen liegen keine ausreichenden Daten vor.

### **Empfehlungen:**

- Es sollten weitere Verhandlungen mit interessierten Mitgliedstaaten der EU sowie den wichtigsten Transit- und Herkunftsländern irregulärer Kosovo-Migranten geführt und Rückübernahmeabkommen geschlossen werden.
- Aus allen EU-Mitgliedstaaten sollten Bürger des Kosovos, Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die die Voraussetzungen für die Einreise in die EU-Mitgliedstaaten und den Aufenthalt in diesen Staaten nicht mehr erfüllen, weiterhin rückübernommen werden.
- Es sollten die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Rückübernahme schutzbedürftiger Personen zu erleichtern.

### **2.2. Wiedereingliederung**

Im August 2013 wurde die Verordnung über die Wiedereingliederung geändert, indem darin Rechtsbehelfe und eine Rechtsgrundlage für eine Berufungskommission aufgenommen wurden. Die Mitglieder der Berufungskommission wurden ernannt.

Die Regierung des Kosovos stattet den Wiedereingliederungsfonds weiterhin mit Finanzmitteln aus. Im Jahr 2013 belief sich die Mittelzuweisung auf 3,2 Mio. EUR. Etwa 1,7 Mio. EUR wurden für die direkte finanzielle Unterstützung von Begünstigten aufgewandt und eine Million EUR wurde an das Ministerium für Umwelt und Raumplanung überwiesen, damit für Rückkehrer aus dem Ausland Unterkünfte renoviert und gebaut werden. Die Behörden neigen eher zu Soforthilfeleistungen denn zu Leistungen zur dauerhaften Wiedereingliederung.

Ausschließlich Personen, die das Kosovo vor dem 28. Juli 2010 verließen und die innerhalb einer bestimmten Frist<sup>4</sup> einen Antrag stellten, haben Anspruch auf Unterstützung aus dem Wiedereingliederungsfonds. Andere kommen für Grundleistungen oder Sozialhilfe der Kommunen in Betracht. Dieser Stichtag für die Geltendmachung von Leistungsansprüchen wird immer mehr zu einem Hemmnis für die dauerhafte Wiedereingliederung, da eine wachsende Zahl von Rückkehrern, die das Kosovo nach Juli 2010 verließen, nicht für eine Unterstützung aus dem Fonds in Betracht kommt. Eine Änderung des Stichtags für die Geltendmachung von Leistungsansprüchen und die Ausrichtung auf Leistungen zur dauerhaften Wiedereingliederung dürften es dem Kosovo ermöglichen, für die dauerhafte Wiedereingliederung seiner rückgeführten Bürger zu sorgen.

Das Case-Management-System für die Wiedereingliederung ist seit Januar 2013 in Betrieb; alle Kommunen haben seit April 2013 Zugang hierzu. Das System ermöglicht die Eintragung von Grunddaten, nicht jedoch die Weiterverfolgung. Alle kommunalen Ämter für

---

<sup>3</sup> Das Kosovo unterzeichnete kürzlich Rückübernahmeabkommen mit Estland, Kroatien, Liechtenstein, der Schweiz, Norwegen, Albanien und Montenegro.

<sup>4</sup> 12 Monate ab dem Datum der Rückführung.

Gemeinschaften und Rückkehr haben Leitlinien erhalten und wurden in der Anwendung dieses Systems geschult.

Rückgeführte Kinder haben Zugang zu Bildung, wenngleich Sprachkurse und andere sprachliche Förderung nicht systematisch angeboten werden. Die Gesundheitsversorgung könnte weiter verbessert werden - insbesondere ist das örtliche medizinische Personal nicht immer in der Lage, die gesundheitlichen Probleme rückgeführter Personen zu diagnostizieren.

### **Empfehlungen:**

- Anstatt für Soforthilfeleistungen sollten die Mittel aus dem Wiedereingliederungsfonds eher für Leistungen zur dauerhaften Wiedereingliederung verwendet werden, etwa für Bildung, berufsbildende Maßnahmen, Hilfe bei der Arbeitssuche und Bereitstellung von Wohnraum.
- Es sollte erwogen werden, den Stichtag für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Leistungen aus dem Wiedereingliederungsfonds zu ändern.
- Es sollte ein Case-Management-System für die Wiedereingliederung entwickelt werden, das es ermöglicht, die Gewährung von Leistungen für alle erfassten Begünstigten zu verfolgen.
- Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sollte intensiviert werden, um der doppelten Gewährung von Unterstützung zugunsten rückgeführter Bürger vorzubeugen.

### **3. BLOCK 1: DOKUMENTENSICHERHEIT**

Im Februar 2014 wurde ein neues System für die Personenstandsregistrierung in Form einer einheitlichen, zentralen Datenbank (Civil Status Registration System - CSRS) in Betrieb genommen. Gegenwärtig werden die Meldeverzeichnisse und die Datenbank parallel verwendet bzw. genutzt. Hinsichtlich der Kohärenz und der Richtigkeit der Daten, die in der Datenbank gespeichert sind, bestehen schwerwiegende Bedenken, da es mit dem System möglich ist, für ein- und dasselbe Ereignis Urkunden zu drucken, die unterschiedliche Datensätze oder nicht zutreffende Daten enthalten. Die Aufbewahrung der physischen Akten ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich und in einigen Fällen nicht geeignet, um einem Verlust an Informationen vorzubeugen.

Die von Serbien zurückgegebenen Meldeverzeichnisse wurden eingelesen und als Bilddateien in das System hochgeladen. Sie können auf Antrag abgefragt und zur Überprüfung genutzt werden.

Im Dezember 2013 erließ das Kosovo Durchführungsvorschriften, nach denen es zulässig ist, Personenstandsunterlagen auf Antrag in Sprachen wie Bosnisch, Kyrillisch und Türkisch und in den betreffenden Schriften auszustellen.

### **Empfehlungen:**

- Die Datenbank sollte deutlich verbessert werden, um für die Qualität und Kohärenz der darin gespeicherten Daten zu sorgen, erforderlichenfalls indem die Einträge anhand der Daten überprüft werden, die in den beglaubigten Kopien der von Serbien zurückgegebenen Originalmeldeverzeichnisse vorhanden sind.
- Es sollte für die Interoperabilität zwischen den Datenbanken für Reisedokumente, Personalausweise und Strafverfolgung gesorgt werden.
- Es sollten Standardverfahren für die Aufbewahrung und das Binden von Ausgangsdokumenten („breeder documents“) ausgearbeitet werden.

## **4. BLOCK 2: GRENZMANAGEMENT UND MIGRATIONSTEUERUNG**

### **4.1. Grenzmanagement**

Auf dem Gebiet des integrierten Grenzmanagements (Integrated Border Management - IBM) sind deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Im September 2013 wurde das Gesetz über Grenzkontrolle und -überwachung an den Besitzstand angepasst und das neue Gesetz über die behördenübergreifende Zusammenarbeit trat in Kraft. Eine neue IBM-Strategie und ein Aktionsplan wurden angenommen. Der Rechtsrahmen ist im Wesentlichen vorhanden.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern wurde verbessert. Bei der Festlegung des Verlaufs der Grenze zu Montenegro sind Fortschritte erzielt worden: 70 km des Grenzverlaufs wurden festgelegt, so dass lediglich noch 9 km desselben festgelegt werden müssen.

Das Kosovo arbeitet beim Informationsaustausch, bei der Risikoanalyse, dem Kapazitätsaufbau und der Schulung mit FRONTEX zusammen. Im Jahr 2013 benannte das Kosovo eine Kontaktstelle für die Risikoanalyse, die für die Zusammenarbeit mit FRONTEX zuständig ist.

Die Grenzübergangsstellen sind hinreichend ausgestattet, um Kontrollen in der ersten und zweiten Kontrolllinie durchzuführen. Die Grenzpolizei und der Zoll verfügen über ausreichend Personal, um die Beförderungsmittel und die Reisenden zu kontrollieren. In der Praxis werden die Grenzkontrollen auf den Ausreisepuren nicht systematisch vorgenommen.

Im Januar 2013 wurde ein nationales Zentrum für Grenzmanagement eingerichtet. Dieses Zentrum verfügt über Personal aus allen Behörden, die für Grenzangelegenheiten zuständig sind, und ist für die strategischen und operativen Risikoanalysen auf zentraler Ebene, den Informationsaustausch und den Datenschutz verantwortlich. Auf örtlicher Ebene wird die Risikoanalyse an den Grenzübergangsstellen (Border Crossing Points - BCP) vorgenommen, jedoch ist die praktische Anwendung dieses Analyseinstruments beschränkt.

Das Kosovo bleibt eine bedeutende Transitregion für irreguläre Migration und Menschenhandel. Die Zahl der aufgedeckten und untersuchten Fälle, in denen der irregulären Migration, dem Menschenhandel und dem Drogenhandel Vorschub geleistet wurde, ist nach wie vor gering<sup>5</sup>.

#### **Empfehlungen:**

- Es sollten Bemühungen unternommen werden, um die Festlegung des Verlaufs der Grenze zu Montenegro zum Abschluss zu bringen.
- Es sollten systematische Grenzübertrittskontrollen auf den Ein- und Ausreisepuren durchgeführt werden, der Anwendungsbereich des Systems zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sollte geklärt werden und es sollten Standardverfahren für die Registrierung von Reisenden erarbeitet werden.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Lebensmittel- und Veterinärbehörde an allen Grenzübergangsstellen Zugang zum Internet hat.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Muster der Reisedokumente an allen Grenzübergangsstellen regelmäßig aktualisiert werden.
- Es sollte ausreichende Ausrüstung für die Grenzüberwachung bereitgestellt werden.

---

<sup>5</sup> FRONTEX: jährliche Risikoanalyse der westlichen Balkanstaaten (2014).

- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Risikoanalyse öfter angewendet wird, insbesondere bei der Planung operativer Maßnahmen.
- Es sollte grenzüberschreitend dafür gesorgt werden, dass der irregulären Migration und dem Menschenhandel vorgebeugt wird.

#### **4.2. Migrationssteuerung**

Im Jahr 2013 überarbeitete und erließ das Kosovo ein Gesetzespaket, in dem der legislative Rahmen für die Migrationssteuerung festgelegt wurde und das unter anderem die Gesetze betreffend Ausländer, Staatsbürgerschaft und Asyl enthält. In den neuen Rechtsvorschriften werden Begriffsbestimmungen eingeführt, die mit dem Besitzstand der EU vereinbar sind. Gegenwärtig können im Ausland lediglich in der Türkei und in Albanien Visa ausgestellt werden. Mit den technischen Vorbereitungen für die Inbetriebnahme des kosovarischen Visa-Informationssystems in anderen diplomatischen Vertretungen wurde begonnen.

Im Jahr 2013 stellte das Ministerium für Inneres Mittel in Höhe von 1 Mio. EUR für den Bau einer neuen Hafteinrichtung bereit. Diese Anstalt dürfte Ende 2014 bezugsfertig sein.

Im Dezember 2012 führte das Kosovo eine neue Datenbank für Migration und Asyl ein; sie ist jedoch noch nicht umfassend betriebsbereit und auch nicht vollständig mit anderen Datenbanken vernetzt, die Informationen zur Migration enthalten. Im Ausländergesetz ist der Zugang der Behörden zu der Datenbank geregelt.

Im Oktober 2013 wurden eine neue nationale Migrationsstrategie und ein zugehöriger Aktionsplan angenommen, und es wurde eine nationale Behörde für die Überwachung von Migrationsströmen eingerichtet.

#### **Empfehlungen:**

- Die Umsetzung des Rechtsrahmens sollte fortgesetzt werden, und es sollte dafür gesorgt werden, dass die Verfahrensgarantien hinsichtlich Inhaftnahme, Abschiebung und Rückführung eingehalten werden.
- Das kosovarische Visa-Informationssystem sollte in allen diplomatischen Vertretungen und konsularischen Einrichtungen eingeführt werden.
- Es sollte erwogen werden, eine Integrationsstrategie und einen Aktionsplan zu erarbeiten, um Ausländern die Integration in die Gesellschaft zu erleichtern.
- Es sollte eine Hafteinrichtung für in Haft genommene Ausländer gebaut werden.
- Es sollte erwogen werden, eine Frist für die Unterbringung von Ausländern in dem internationalen Flughafen von Pristina einzuführen.
- Die Entwicklung der Datenbank für Migration und Asyl sollte fortgesetzt werden, und alle in Betracht kommenden Behörden sollten Zugang zu der Datenbank erhalten.
- Die Interoperabilität der Datenbanken auf dem Gebiet der Migrations- und Asylpolitik sollte verbessert werden.
- Die Entwicklung eines erweiterten Migrationsprofils sollte fortgesetzt werden.

#### **4.3. Asyl**

Im Juli 2013 wurde ein neues Asylgesetz verabschiedet und die zugehörigen Durchführungsvorschriften wurden geändert. Die Rechte und Pflichten von Asylbewerbern und von Personen, denen Schutzstatus zuerkannt wurde, stehen im Einklang mit dem Besitzstand. Die Bereitstellung von Dolmetschdiensten sollte verbessert werden. Die Funktion

des Amtes des Hohen Kommissars für Flüchtlinge wurde an die Bestimmungen der Asylverfahrensrichtlinie und des Genfer Abkommens angepasst.

### **Empfehlungen:**

- Es sollte dafür gesorgt werden, dass Dolmetscher verfügbar sind, und es sollte die Möglichkeit des Ferndolmetschens in Betracht gezogen werden.
- Die in Betracht kommenden Datenbanken, etwa das Grenzmanagementsystem, das kosovarische Visa-Informationssystem und die Asyldatenbank, sollten verknüpft werden.

## **5. BLOCK 3: ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT**

Am 1. Januar 2013 trat ein neues Regelwerk zum Strafrecht in Kraft. Im März 2013 nahmen die kosovarischen Behörden eine erste Überprüfung des Strafrechtssystems vor. Für das Strafrechtssystem wäre es von Vorteil, wenn sich die Einrichtungen besser abstimmen und eine einheitliche Vorgehensweise anwenden. Ein Kontrollmechanismus wurde eingerichtet, jedoch sind die Daten immer noch unzureichend, und die Ausrichtung auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption auf höchster Ebene wurde immer noch nicht genügend in den Vordergrund gerückt.

Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz ist anzumerken, dass ein deutlicher Rückgang der Zahl öffentlicher Stellungnahmen von Politikern zu Strafverfahren zu verzeichnen ist. Die negativen Äußerungen zu Richtern und Staatsanwälten in den Medien geben nach wie vor Anlass zur ernsthafter Besorgnis, und auch die Einschüchterung von Zeugen ist nach wie vor ein Problem.

Bei der fachlichen Qualifikation und der Personalausstattung der kosovarischen Polizeikräfte und Zollbeamte ist eine deutliche Verbesserung zu verzeichnen. Die Kapazität des Strafverfolgungs- und des Gerichtssystems muss ausgebaut werden. Die betreffenden Behörden sind ungenügend mit Mitteln ausgestattet und haben Schwierigkeiten, freie Stellen zu besetzen, insbesondere solche Stellen, die Personen vorbehalten sind, welche einer Minderheit angehören. Das Verfahren zur Ernennung von Richtern und Staatsanwälten weist Mängel auf. Das Kosovo sollte die vier wichtigen Gesetze, die im Januar 2013 in Kraft traten und in denen die Kriterien für die Ernennung oder Entlassung von Richtern und Staatsanwälten festgelegt sind, harmonisieren. Es besteht nach wie vor ein beträchtlicher Verfahrensrückstau, wenngleich Fortschritte dabei erzielt wurden, diesen abzubauen.

Das Kosovo verfügt noch nicht über eine Datenbank mit einem elektronischen Strafregister. Die Akten über den kriminellen Hintergrund von Personen werden nach wie vor auf Einzelfall-Basis manuell erstellt. Die Regierung beabsichtigt, im Jahr 2014 ein System mit Informationen aus dem Strafregister einzurichten.

Die Justiz verfügt nicht über ein integriertes Verwaltungssystem für Rechtssachen, das es ermöglichen würde, diese ab der Ermittlungs- und Untersuchungsphase über die Strafverfolgung bis hin zur Urteilsfindung und der Einziehung von Sachvermögen zu verfolgen. 2014 lancierte die Regierung ein Pilotprojekt zur Entwicklung eines solchen Systems.

Im März 2013 nahm die Regierung eine neue Strategie zur erkenntnisgestützten Polizeiarbeit und einen zugehörigen Aktionsplan an. Im März 2014 wurde die erste, im Kosovo vorgenommene Bewertung der Bedrohungslage im Bereich schwere und organisierte Kriminalität veröffentlicht. Die erkenntnisgestützte Polizeiarbeit muss intensiviert werden, die analytischen Fähigkeiten sollten weiterentwickelt werden und die behördenübergreifende Zusammenarbeit sollte ausgebaut werden.

In dem Entwurf eines Gesetzes zur Überwachung sind die allgemeinen Grundsätze und die institutionellen Zuständigkeiten für die rechtmäßige Überwachung mittels elektronischer Geräte festgelegt. Dieses Gesetz sollte verabschiedet werden, und in Durchführungsvorschriften sollten detaillierte Verfahren festgelegt werden.

Im Jahr 2013 wurden einige Durchführungsvorschriften zum Zeugenschutzgesetz erlassen. Die zuständige Polizeidirektion verfügt über genügend Personal und über eigene Haushaltsmittel. Das Kosovo sollte in heiklen Fällen die Umsiedlung von Zeugen ins Ausland in Betracht ziehen.

Im Januar 2014 nahm die Regierung eine Strategie zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an. Die Finanzfahndungsstelle (Financial Intelligence Unit – FIU) hat vor, ihr Personal aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Die Zahl der Meldungen verdächtiger Transaktionen ist nach wie vor hoch, jedoch wurden keine Verurteilungen wegen Geldwäsche gemeldet.

Im März 2013 wurde ein neues Gesetz zur Festlegung erweiterter Befugnisse für die Beschlagnahme von Vermögenswerten verabschiedet. Nach diesem Gesetz können Vermögenswerte, die nicht unmittelbar aus der Straftat herrühren, für die die Person verurteilt wurde, beschlagnahmt werden. Außerdem wird darin der Grundsatz der Beweislastumkehr eingeführt. Nach diesen neuen Rechtsvorschriften ist die Beschlagnahme von Vermögenswerten aus Vermögen ungeklärter Herkunft zulässig. Die Beschlagnahme von Vermögenswerten kommt nach wie vor sehr selten vor.

Das Kosovo bleibt ein Land für den Transit und die Aufbewahrung von geschmuggeltem Heroin und Marihuana<sup>6</sup>. Die neuen Vorschriften des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung bieten ein wirksameres Instrumentarium für die Ermittlungen in Drogenfällen. Die nationalen Koordinatoren der Drogenbekämpfung stützen sich auf die bestehenden Formen der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der Zivilgesellschaft. Präventions- und Aufklärungsmaßnahmen sowie die Suchtmittelüberwachung sind zufriedenstellend. Die kosovarischen Polizeikräfte verfügen über genügend Kapazität zur Prävention und Untersuchung des Drogenhandels, jedoch gibt die relativ geringe Zahl der Verurteilungen aufgrund von Ermittlungen wegen Drogenkriminalität weiterhin erheblichen Anlass zur Besorgnis.

Im Juli 2013 wurde das Gesetz zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und für den Opferschutz verabschiedet. Der nationale Koordinator zur Bekämpfung des Menschenhandels arbeitet mit den zuständigen Behörden und der Zivilgesellschaft zusammen. Es wurde ein Gesetz über die Entschädigung der Opfer von Straftaten erarbeitet. Eine neue Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels wird derzeit konzipiert.

Das Kosovo hat begonnen, gegen den Waffenhandel vorzugehen, jedoch ist der Umfang der Vernichtung von Kleinwaffen nach wie vor gering. Wenn man die Zahl der Waffen bedenkt, die in den letzten Jahren von der Kosovo-Truppe (KFOR) und sonstigen Behörden beschlagnahmt wurden, so dürfte davon auszugehen sein, dass eine beträchtliche Zahl von Waffen immer noch im Kosovo befindlich ist.

Die Bemühungen des Kosovos auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung zeigen Wirkung. Ausländische Kämpfer geben nach wie vor Anlass zur Besorgnis, wobei die kosovarischen Behörden eine Fülle an Informationen über kosovarische Kämpfer in Syrien

---

<sup>6</sup> <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/204050.htm>  
[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_DT\\_through\\_SEE\\_REPORT\\_2014\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_DT_through_SEE_REPORT_2014_web.pdf)

zusammengetragen haben. Es wurde ein neues Gesetz über das Verbot der Teilnahme an bewaffneten Konflikten erarbeitet. Die Regierung hat vor, einen Aktionsplan zur Prävention von Radikalisierung und gewaltbereitem Extremismus zu erarbeiten.

Bei der Bekämpfung der Korruption sind Verbesserungen zu verzeichnen, jedoch gibt es offenbar keine Gerichtsverfahren, die tatsächlich zu einem abschließenden Ergebnis geführt wurden. Der unter der Leitung des Präsidenten des Kosovos stehende Antikorruptionsrat nimmt seine Aufgaben wahr. Er erteilt Empfehlungen und veröffentlicht Berichte über die Korruptionsbekämpfung. Es ist wichtig, dass das Kosovo bei rechtskräftigen Gerichtsurteilen in Fällen von Korruption und Geldwäsche Ergebnisse erzielt.

Das öffentliche Auftragswesen im Kosovo ist weiterhin sehr korruptionsanfällig. Es gibt zwei zuständige Einrichtungen auf diesem Gebiet, nämlich die Kommission für das öffentliche Auftragswesen und die Vergabekontrollbehörde. Die Arbeitsweise der zuletzt genannten Behörde konnte nicht ordnungsgemäß bewertet werden, da das Mandat dieser jungen Einrichtung abgelaufen und noch kein neues Personal benannt worden war.

Im August 2013 wurde das neue Gesetz über die Parteienfinanzierung verabschiedet. Die Zentrale Wahlkommission ist für die Umsetzung des Gesetzes und die Registrierung der politischen Parteien zuständig. Sie ist eindeutig unterbesetzt, so dass die Umsetzung künftig unter Umständen beeinträchtigt ist.

Die Änderungen des Gesetzes über den Schutz personenbezogener Daten dürften Ende 2014 angenommen werden. Im Jahr 2013 wurde die nationale Behörde für den Schutz personenbezogener Daten zu einer Reihe von Gesetzen und Durchführungsvorschriften konsultiert. In der Behörde muss ein weiterer Kapazitätsaufbau betrieben werden. Das Kosovo sollte Durchführungsvorschriften in Bezug auf die Datensicherheit erarbeiten und Sorge dafür tragen, dass alle Gesetzesentwürfe, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, von der nationalen Behörde für den Schutz personenbezogener Daten überprüft werden. Das Kosovo sollte weitere Aufklärungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Datenschutzes in Betracht ziehen und die Zahl der auf örtlicher Ebene für den Datenschutz zuständigen Sachbearbeiter erhöhen.

### **Empfehlungen:**

- Die Unabhängigkeit der Justiz sollte gestärkt werden, indem die vier wichtigen Gesetze, die im Januar 2013 in Kraft traten und in denen die Kriterien für die Ernennung oder Entlassung von Richtern und Staatsanwälten festgelegt sind, harmonisiert werden.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass freie Stellen im kosovarischen Richterrat (Kosovo Judicial Council – KJC) und im kosovarischen Staatsanwaltsrat (Kosovo Prosecutorial Council – KPC) besetzt werden.
- Der Verfahrensrückstau sollte abgebaut werden.
- Es sollte ein System mit Informationen aus dem Strafregister entwickelt werden und seine Verwaltung sollte richtig geregelt werden.
- Es sollte ein integriertes Verwaltungssystem für Rechtssachen entwickelt werden, das es ermöglicht, Strafrechtssachen ab der Ermittlungs- und Untersuchungsphase über die Strafverfolgung bis hin zur Urteilsfindung und Einziehung von Sachvermögen zu verfolgen.
- Der Austausch von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Justizbehörden über die erkenntnisgestützte Polizeiarbeit sollte verbessert werden; in

diesen Behörden sollte Kapazitätsaufbau betrieben werden und es sollte Personal eingestellt werden.

- Der Entwurf des Gesetzes zur Überwachung sollte verabschiedet werden, und im Wege des Erlasses von Durchführungsvorschriften sollten Standardverfahren vorgesehen werden.
- Die finanzielle und personelle Kapazität zum Schutz von Zeugen sollte aufrechterhalten werden, und die internationale Zusammenarbeit sollte intensiviert werden.
- Alle Ermittlungen über organisierte Kriminalität und Korruption sollten auch Finanzermittlungen umfassen.
- Bei rechtskräftigen Gerichtsurteilen in Fällen von Menschenhandel, Waffenhandel, Drogenhandel, Korruption, öffentlichen Vergabeverfahren und Geldwäsche sollten Ergebnisse erzielt werden, die strafrechtlichen Sanktionen sollten vollstreckt werden und die Erträge aus Straftaten sollten eingezogen werden.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Opfer des Menschenhandels Hilfe und Unterstützung erhalten.
- Es sollte erwogen werden, das Gesetz über das Auftragswesen zu überprüfen, um dafür zu sorgen, dass die Vergabekontrollbehörde ordnungsgemäß arbeitet.
- Das Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien sollte bei Wahlkampagnen angewendet werden, und die Personalausstattung der zentralen Wahlkommission sollte verbessert werden.
- Es sollten weitere Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung geschlossen werden, und die operative Zusammenarbeit mit Nachbarländern und EU-Mitgliedstaaten sollte intensiviert werden.
- Die Zusammenarbeit mit EUROPOL und INTERPOL sowie regionalen Strafverfolgungsbehörden sollte fortgesetzt werden.
- Es sollten weitere Abkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen mit Nachbarländern und EU-Mitgliedstaaten geschlossen werden.
- Die Modalitäten für eine Zusammenarbeit mit EUROJUST sollten näher geprüft werden.
- Es sollten Durchführungsvorschriften zur Datensicherheit erarbeitet werden.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die nationale Behörde für den Schutz personenbezogener Daten zu allen Entwürfen von Gesetzen über die Verarbeitung personenbezogener Daten konsultiert wird, und in der Behörde sollte weiterer Kapazitätsaufbau betrieben werden.
- Es sollten weitere Maßnahmen zur Aufklärung über den Datenschutz in Betracht gezogen werden, und die Zahl der auf örtlicher Ebene für den Datenschutz zuständigen Sachbearbeiter sollte erhöht werden.

## **6. BLOCK 4: GRUNDRECHTE IM ZUSAMMENHANG MIT DER FREIZÜGIGKEIT**

Das Regelwerk zu den Grundrechten ist nach wie vor tragfähig, jedoch beabsichtigt die Regierung, es im Einklang mit dem Besitzstand auszugestalten. Der vorhandene rechtliche Antidiskriminierungsrahmen wurde noch nicht vollständig umgesetzt, jedoch wurden Schritte unternommen, um die Durchsetzung und Kontrolle zu verbessern. Im Mai 2014 verabschiedete die Regierung Änderungen des Antidiskriminierungsgesetzes. Die

Versammlung dürfte sich demnächst mit dem Menschenrechtspaket befassen, das Entwürfe von Gesetzen über die Antidiskriminierung, die Gleichstellung der Geschlechter und den Bürgerbeauftragten umfasst.

Die nächste Strategie für Menschen- und Grundrechte und der zugehörige Aktionsplan dürften nach dem Erlass des Menschenrechtspakets angenommen werden. Der Sanktionsmechanismus in dem Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes sieht verschiedene Rechtsbehelfe für Personen vor, die zu Opfern von Menschenrechtsverletzungen geworden sind. Bei der Festlegung, welche Gerichte in Menschenrechtsfällen angerufen werden können, stützt sich das Gesetz auf das Gesetz von 2013 über das Gerichtswesen. Das Primärrecht sollte durch Durchführungsvorschriften vervollständigt werden, und die Öffentlichkeit sollte über die möglichen Rechtsbehelfe unterrichtet werden.

Die Umsetzung der Strategie zur Integration der Gemeinschaften der Roma, Aschkali und Balkanägypter sowie die Durchführung des zugehörigen Aktionsplans werden fortgesetzt, wenn auch langsam. Eine Halbzeitüberprüfung wurde im Jahr 2013 abgeschlossen und es wurde eine Rahmenunterlage hinzugefügt. Diese Unterlage enthält eine Rangordnung der bis zum Jahr 2015 zu ergreifenden Maßnahmen. Es bedarf eines anhaltenden Einsatzes hierfür, insbesondere was die Zuweisung und Auszahlung von Haushaltsmitteln betrifft. Für die Umsetzung bzw. Durchführung kommt es entscheidend darauf an, die Eigenverantwortung vor Ort zu stärken.

Die Bürger des Kosovos haben keine großen Probleme beim Zugang zu Reise- und Ausweisdokumenten.

Die Polizeikräfte des Kosovos sammeln Daten über ethnisch motivierte Verbrechen. Zwischen Januar 2011 und März 2014 wurden 44 Fälle gemeldet, jedoch kam es nur in zwei Fällen zu einem Gerichtsurteil. In 16 Fällen wird noch ermittelt, und es wurden sechs Anklagen erhoben. Das Kosovo sollte eine einheitliche Definition ethnisch motivierter Vorkommnisse ausarbeiten, die sich nicht auf Artikel 147 des Strafgesetzbuches beschränkt.

Im Kosovo gibt es nach wie vor einen großen Verfahrensrückstau an den Gerichten, und es besteht Bedarf an spezialisierten Richtern in bestimmten Dienststellen der Gerichte. Eine effizientere Justiz mit einer ausreichenden Zahl spezialisierter Richter würde dazu beitragen, dass die ethnisch motivierten Fälle besser gehandhabt werden.

In allen kosovarischen Kommunen, mit Ausnahme der Kommunen im Norden, gibt es Beiräte für die Sicherheit in den Kommunen. Diese Beiräte erarbeiten auch kommunale Sicherheitsprojekte und führen sie durch. Sie sind im Großen und Ganzen im Einklang mit dem Rechtsrahmen tätig, jedoch ist die Qualität ihrer Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich.

### **Empfehlungen:**

- Der Erlass und die Durchführung der neuen Gesetze über die Antidiskriminierung und die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Änderungen des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten sollten in einem Gesetzgebungspaket erfolgen.
- Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Bürger Zugang zu eindeutigen Informationen über ihre Rechte und Rechtsbehelfe haben, wenn es um die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen geht.
- Die Umsetzung der Strategie zur Integration der Gemeinschaften der Roma, Aschkali und Balkanägypter sowie die Durchführung des zugehörigen Aktionsplans sollten auf zentraler und lokaler Ebene fortgesetzt werden.

- Es sollte eine einheitliche Definition ethnisch motivierter Vorkommnisse ausgearbeitet werden, die sich nicht auf Artikel 147 des Strafgesetzbuches beschränkt.
- Jegliche Überschneidung von Zuständigkeiten und Tätigkeiten der Beiräte für die Sicherheit in den Kommunen und der Gemeindeversammlungen sollte beseitigt werden.

## **7. FAZIT**

Die Europäische Kommission hat die Umsetzung des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch den Kosovo anhand der Informationen und relevanten Rechts- und Grundsatzdokumente bewertet, die vom Kosovo übermittelt wurden. Diese Bewertung wurde durch eine Evaluierungsmission vor Ort vervollständigt, die von den Kommissionsdienststellen mit Unterstützung von Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wurde.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission hat das Kosovo Fortschritte bei der Umsetzung des Fahrplans für die Visaliberalisierung erzielt. Jedoch sind nach wie vor weitere Anstrengungen entsprechend den Empfehlungen erforderlich, die in diesem Bericht und in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten sind.

Die Europäische Kommission wird den Kosovo bei der Umsetzung des Fahrplans weiterhin unterstützen und die Erfüllung aller relevanten Vorgaben aktiv überwachen, um den Mitgesetzgebern über die weiteren Fortschritte im Rahmen des Visaliberalisierungsdialogs berichten zu können.