



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Juli 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 19. Juli 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 543 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Aktualisierter Bericht über die Umsetzung der laut dem vierten Fortschrittsbericht vom 4. Mai 2016 verbleibenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch das Kosovo* <FMT:Font=Times New Roman> 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. </FMT:FN>

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 543 final.

Anl.: COM(2018) 543 final

Brüssel, den 18.7.2018
COM(2018) 543 final

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

**Aktualisierter Bericht über die Umsetzung der laut dem vierten Fortschrittsbericht vom
4. Mai 2016 verbleibenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch
das Kosovo***

* 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.

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Aktualisierter Bericht über die Umsetzung der laut dem vierten Fortschrittsbericht vom 4. Mai 2016 verbleibenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch das Kosovo*

I. EINLEITUNG

Am 19. Januar 2012 eröffnete die Europäische Kommission einen Dialog mit dem Kosovo über die Visaliberalisierung, die vier Hauptbereiche betrifft (Dokumentensicherheit; Grenzmanagement und Migrationssteuerung; öffentliche Ordnung und Sicherheit; Grundrechte im Zusammenhang mit der Freizügigkeit). Am 14. Juni 2012 übergab die Kommission der Regierung des Kosovos einen Fahrplan für die Visaliberalisierung; dieses Dokument enthält sämtliche vom Kosovo zu erlassenden und umzusetzenden Rechtsvorschriften und alle weiteren Maßnahmen, die das Kosovo im Rahmen des Dialogs über die Visaliberalisierung durchführen muss. Die Kommission verpflichtete sich, Visumfreiheit für Personen aus dem Kosovo für Kurzaufenthalte (d. h. bis 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Europäischen Union vorzuschlagen, sobald das Kosovo alle Anforderungen und weiteren Maßnahmen des Fahrplans für die Visaliberalisierung erfüllt bzw. durchgeführt hat.

Die Europäische Kommission nahm vier Berichte über die Fortschritte des Kosovos im Rahmen des Visadialogs an: den ersten am 8. Februar 2013¹, den zweiten am 24. Juli 2014², den dritten am 18. Dezember 2015³ und den vierten und letzten am 4. Mai 2016⁴. Diese Berichte enthielten eine Bewertung der Fortschritte des Kosovos bei der Erfüllung der 95 Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung, an die Behörden des Kosovos gerichtete Empfehlungen sowie eine Einschätzung dazu, welche Auswirkungen die Liberalisierung der Visaregelung auf die Migration und die Sicherheit haben dürfte.

Die Europäische Kommission schlug dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament am 4. Mai 2016 vor, die Visumpflicht für Bürger und Bürgerinnen des Kosovos aufzuheben und das Kosovo in die Liste der von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte im Schengen-Raum befreiten Länder aufzunehmen.⁵

Die Kommission bestätigte in ihrem Vorschlag, dass das Kosovo alle Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung erfüllt hat, mit der Maßgabe, dass das Kosovo zum Zeitpunkt der Annahme dieses Vorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat das Abkommen über die Festlegung des Verlaufs der Grenze zu Montenegro ratifiziert und seine Ergebnisse bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption verbessert hat.

Nach der Ratifizierung des Abkommens mit Montenegro über den Grenzverlauf durch die Versammlung des Kosovos am 21. März 2018 erfolgte am 3. und 4. Mai 2018 im Kosovo

* 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 COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final mit SWD(2015) 706 final als Begleitdokument.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

eine technische Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Vorgaben, einschließlich der Verbesserung der Ergebnisse bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption auf hoher Ebene. Es fanden Treffen mit dem Premierminister, dem Justizminister, dem Minister für Europäische Integration und dem Innenminister sowie mit den Hauptakteuren im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des Staatsanwaltsrats, des Richterrats und der Polizei des Kosovos, statt. Die Kommission erkundigte sich auch nach Maßnahmen, die die Behörden des Kosovos zur Abwehr von Gefahren durch Migration und Sicherheitsbedrohungen unternehmen. Die Ergebnisse der technischen Bewertung sowie detaillierte Arbeiten vor Ort und der nachfolgende Austausch mit den Behörden des Kosovos bilden die Grundlage für diese Bewertung.

Seit der Annahme vierten Fortschrittsberichts im Mai 2016 hat das Kosovo kontinuierlich darauf hingearbeitet, seinen Verpflichtungen in den vier Bereichen des Fahrplans für die Visaliberalisierung (Dokumentensicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Grundrechte im Zusammenhang mit der Freizügigkeit) verstärkt nachzukommen. Durch Verbesserung seines Rechtsrahmens hat das Kosovo weiter für ein hohes Integritäts- und Sicherheitsniveau personenbezogener Daten gesorgt. Das Innenministerium stellt weiterhin maschinenlesbare biometrische persönliche Reisedokumente aus, die den Standards der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation und den EU-Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Reisedokumenten entsprechen. Wie bereits im Jahresbericht zum Kosovo von 2018⁶ dargelegt wurde, hat das Kosovo seinen Rechtsrahmen für das Grenzmanagement weiter an den EU-Besitzstand angepasst. Die Strategie und der Aktionsplan für das integrierte Grenzmanagement (Integrated Border Management – IBM), die sich auf den Zeitraum 2013-2018 erstrecken, wurden auf das IBM-Konzept der EU von 2006 abgestimmt. Im Juli 2017 wurde ein überarbeiteter und neu bewerteter IBM-Aktionsplan genehmigt. Die im nationalen Zentrum für Grenzmanagement angesiedelte gemeinsame Nachrichtendiensteneinheit für die Auswertung von Risiken und Bedrohungen erstellt monatliche Risikobewertungen, in denen Bedrohungen in allen operativen Regionen aufgezeigt werden sowie auf die Maßnahmen hingewiesen wird, die zur Verringerung der Bedrohungen durchgeführt werden müssen. Das Kosovo hat außerdem seine Rechtsvorschriften im Bereich Asyl und Migration an den EU-Besitzstand angepasst und erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Rückübernahme und der Rückkehr/Rückführung erzielt. Die Spezialisierung der Strafverfolgungsbehörden im Hinblick auf die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel sowie Terrorismus wird fortgesetzt. Die Polizeikräfte sind gut ausgebildet und – unter anderem durch Spezialeinheiten – dazu in der Lage, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Der Rechtsrahmen des Kosovos steht im Einklang mit dem EU-Besitzstand und internationalen Instrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus, auch hinsichtlich der Rechtsvorschriften zur strafrechtlichen Verfolgung ausländischer terroristischer Kämpfer. Das Kosovo hat seine Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus verstärkt, unter anderem durch Maßnahmen, die gewaltbereiten Extremismus verhüten sollen und verhindern sollen, dass sich inländische terroristische Kämpfer an Konflikten im Ausland beteiligen. Ein erfolgreiches Beispiel in dieser Hinsicht ist die Festnahme mehrerer mutmaßlicher Terroristen, bei der die Behörden des Kosovos mit den Strafverfolgungsbehörden Albaniens und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien kooperiert hatten. Es gibt außerdem erfolgreiche Beispiele für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Bereich der organisierten Kriminalität, auch mit verschiedenen Mitgliedstaaten und Europol. Die Strafverfolgungsbehörden kooperierten beispielsweise am 21. März 2018 bei der Festnahme von in den westlichen Balkanstaaten

⁶ SWD(2018) 156 final.

agierenden Schleusern. Slowenien, das Kosovo, die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (EULEX) und Europol verhafteten die Beschuldigten im Rahmen einer grenzüberschreitenden Aktion zur Zerschlagung einer organisierten kriminellen Gruppierung in diesem Gebiet.

Mit dieser Aktualisierung zum vierten Fortschrittsbericht bestätigt die Kommission, dass alle Vorgaben im Fahrplan für die Visaliberalisierung erfüllt sind.

II. AKTUELLER STAND DER LETZTEN VORGABEN

1. Abkommen über den Grenzverlauf mit Montenegro

Die Versammlung des Kosovos ratifizierte am 21. März 2018 nach mehr als zwei Jahre dauernden innenpolitischen Diskussionen das Abkommen über den Grenzverlauf, das im August 2015 mit Montenegro unterzeichnet worden war, und erfüllte damit eine der beiden ausstehenden Vorgaben für die Visaliberalisierung. **Die Ratifizierung stellte einen wichtigen Durchbruch dar, wie im Bericht über das Kosovo von 2018 dargelegt ist.**

2. Fortschritte bei der Verbesserung der Ergebnisse der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption auf hoher Ebene

Gemäß der letzten zu erfüllenden Vorgabe des Fahrplans für die Visaliberalisierung werden vom Kosovo eine Verbesserung der Ermittlungsergebnisse und rechtskräftige Gerichtsurteile in Fällen von organisierter Kriminalität und Korruption verlangt. Das Kosovo führte einen soliden rechtlichen und operativen Rahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität und zur Bewältigung von Migrations- und Sicherheitsrisiken ein. Dies wurde in den Jahresberichten der Kommission – zuletzt im Bericht zum Kosovo von 2018⁷ – bestätigt, wobei darauf hingewiesen wurde, dass noch weitere Herausforderungen bestehen. Die Erfolge bei den ausgewählten Fällen auf hoher Ebene liefern eine Momentaufnahme der Gesamtfortschritte aufgrund des Antikorruptionsrahmens im Kosovo und bieten einen Einblick in die Vorgehensweise der Behörden bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption auf hoher Ebene.

2.1 Zusammenstellung und Entwicklung der Ergebnisbilanz

Die Behörden des Kosovos unternahmen entscheidende Vorbereitungen, um die Kriterien dieser Vorgabe zu erfüllen.

Zunächst wurde eine Reihe von Kriterien für die Auswahl der relevanten Fälle, die in der Ergebnisbilanz aufgeführt werden sollten, entwickelt. Diese Kriterien, die in den „Standardverfahrensanweisungen zur Auswahl von zu bekämpfenden schweren Straftaten und für die interinstitutionelle Kooperation“ festgelegt wurden, wurden am 18. Juli 2014 vom Staatsanwaltsrat des Kosovos angenommen. In den Standardverfahrensanweisungen sind Kriterien festgelegt, die ein Fall erfüllen muss, um in die Ergebnisbilanz aufgenommen zu werden, wie z. B.: Schwere der Straftat und Höhe des verursachten Schadens, Organisation der beteiligten kriminellen Gruppe, Koordinierungsbedarf bei den Ermittlungen, Notwendigkeit der Mittelverwaltung bei den Ermittlungen usw. (Artikel 2 der Standardverfahrensanweisungen). Auf diese Weise werden in der Ergebnisbilanz nur die

⁷ SWD(2018) 156 final.

schwersten und relevantesten Fälle aufgeführt. Auf der Grundlage der Entscheidung des Richterrats des Kosovos vom 30. Dezember 2015 sollen die ausgewählten Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität außerdem absolute Priorität vor Gericht erhalten. Die Gerichtspräsidenten sind gehalten, diese Fälle umgehend einem Richter zur sofortigen Bearbeitung zuzuweisen. Außerdem sind sie gehalten, dem Richterrat monatlich über die Fortschritte bei diesen Fällen zu berichten.

Darüber hinaus wurde **ein multidisziplinäres Team eingesetzt, das die Bearbeitung der ausgewählten Fälle wirksam koordinieren soll**. Dieses Team setzt sich aus Mitarbeitern der Strafverfolgung, der Justiz, der Polizei, dem Zoll, der Steuerbehörden, der Finanzfahndungsstelle, des Amtes für die Verwaltung von beschlagnahmten und eingezogenen Vermögenswerten und des Justizvollzugsdienstes zusammen. Der Leiter der Sonderstaatsanwaltschaft des Kosovos ist der Team-Koordinator.

Um die Fortschritte hinsichtlich dieser ausstehenden Vorgabe zu messen, **führte das Kosovo 2015 einen fortschrittlichen IT-Kontrollmechanismus ein**, der die Koordinierung und Überwachung der ausgewählten Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität in allen Phasen der Strafverfolgung ermöglicht. Dieses ausgereifte IT-Managementsystem, auf das alle Mitglieder des multidisziplinären Teams in Echtzeit zugreifen können, verpflichtet alle am Verfahren Beteiligten, von der Polizei bis zu der Staatsanwaltschaft und den Richtern, Informationen zur jeweiligen Phase der Strafverfolgung einzutragen, an der sie beteiligt sind.

2.2 Fortschritte bei der Verbesserung der Ergebnisbilanz

Die Bewertung der Vorgabe in Bezug auf die Ergebnisse bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption auf hoher Ebene konzentriert sich auf die ausgewählten Fälle in der Ergebnisbilanz. Der Fortschritt wird anhand der Anzahl der Fälle ermittelt, die in der Kette des Strafverfolgungsverfahrens bearbeitet wurden (Ermittlungen – Strafverfolgung – erstinstanzliches Gericht – rechtskräftiges Urteil). Der Fortschritt wird außerdem am Wert der vorläufig und endgültig beschlagnahmten Vermögenswerte gemessen, was zeigt, dass das Kosovo entschlossen ist, die finanziellen Aspekte schwerer Kriminalität anzugehen.

Das multidisziplinäre Team bearbeitete im **Mai 2016** ursprünglich **31 Fälle**. Auf der Grundlage der oben genannten Standardverfahrensanweisungen wurden bis **6. Juni 2018** **daraus insgesamt 42 Fälle**. Somit haben die Behörden Fortschritte bei der Feststellung, Ermittlung und Verfolgung zusätzlicher Fälle von organisierter Kriminalität und Korruption auf hoher Ebene innerhalb der vom multidisziplinären Team gesetzten Grenzen erreicht.

In 33 der 42 Fälle wurde Anklage erhoben, in fünf Fällen laufen Ermittlungen und vier Fälle wurden in der vorgerichtlichen Phase eingestellt. In **23** der 33 Fälle geht es um Korruption (**mit 145 beschuldigten Personen**) und in **zehn** Fällen um organisierte Kriminalität (**mit 151 beschuldigten Personen**). Insgesamt betreffen die Fälle hochrangige Beschuldigte. Zu den Angeklagten zählen beispielsweise: zwei Minister, der Leiter der Kontrollbehörde für das öffentliche Auftragswesen, drei Generalsekretäre von Ministerien, vier Bürgermeister, ein ehemaliger Vorsitzender des Verfassungsgerichts, ein Mitglied des Parlaments, ein Gerichtspräsident und ein Staatsanwalt der Abteilung für Schwere Kriminalität. **Der Gesamtwert des eingezogenen Vermögens (d. h. der Vermögenswerte, die vorläufig, jedoch noch nicht endgültig beschlagnahmt wurden) beläuft sich auf 13 249 470 EUR.**

Von den 42 Fällen wurden zwölf abgeschlossen, die allesamt Korruption betrafen. Wie in Abbildung 1 dargestellt, wurden vier Fälle in der vorgerichtlichen Phase eingestellt. **In acht**

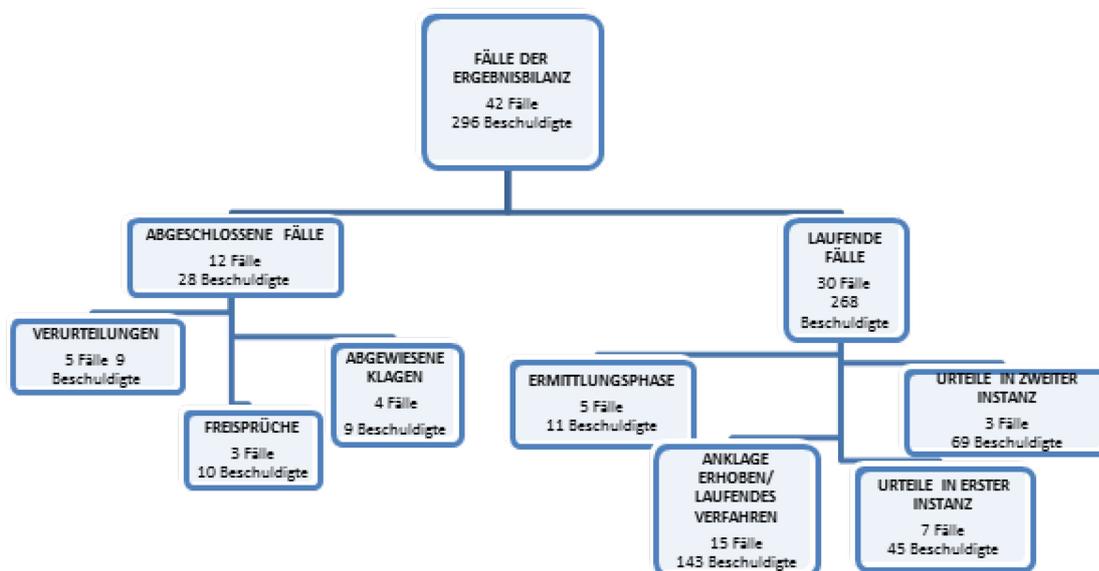
Fällen wurde ein rechtskräftiges Urteil gesprochen; fünf dieser Fälle endeten mit einer Verurteilung und drei mit Freisprüchen.

In den fünf Fällen mit rechtskräftiger Verurteilung wurden neun Personen verurteilt, nachdem alle Berufungsverfahren ausgeschöpft waren. Zu den Verurteilten zählen ein Staatsanwalt, ein Bürgermeister, ein Beklagter einer Gemeinde und ein ehemaliger Vorsitzender des Verfassungsgerichts/Universitätsrektor. Bisher gibt es noch keine endgültigen Beschlagnahmen.

Derzeit laufen 30 Fälle mit 268 Angeklagten in unterschiedlichen Phasen: fünf befinden sich in der Ermittlungsphase, 15 Fälle sind in der ersten Instanz, sieben Fälle sind nach einem erstinstanzlichen Urteil in der Berufung und bei drei Fällen sprach ein Gericht der zweiten Instanz ein Urteil und es wird auf eine Entscheidung des Obersten Gerichts gewartet.

Laut den verfügbaren Daten erheben die Behörden nach 18,5 Monaten Ermittlungen Anklage; berücksichtigt wurden dabei die für die Ergebnisbilanz ausgewählten Fälle. Erstinstanzliche Urteile werden üblicherweise nach 16 Monaten und Urteile der zweiten und dritten Instanz (falls erforderlich) nach sieben bzw. zehn Monaten erreicht. Bei abgeschlossenen Fällen wurde durchschnittlich nach 33,3 Monaten ein rechtskräftiges Urteil gefällt. **Unbeschadet der Komplexität der Ermittlungen und der Notwendigkeit der Einhaltung rechtlicher Garantien, und obwohl jeder Fall seine eigene komplexe Sachlage aufweist, kann ein stetiger Fortschritt bei den Fällen beim Durchlaufen der „Justizkette“** (d. h. Ermittlung – Strafverfolgung – Urteilsfindung – Urteilsvollstreckung) festgestellt werden, auch wenn dieser Prozess noch beschleunigt werden könnte.

Abbildung 1: Übersicht der Fälle der Ergebnisbilanz in ihren jeweiligen Phasen der Justizkette.



2.3 Bewertung der erzielten Ergebnisse

Auf Grundlage der durch die Behörden des Kosovos durchgeführten Aktionen, sowohl hinsichtlich der institutionellen als auch der administrativen Einrichtung des IT-Kontrollmechanismus und des multidisziplinären Koordinationsteams sowie in Bezug auf den Fortschritt bei den verschiedenen Fällen in der Justizkette, ist ein stetiger Fortschritt

festzustellen. Die Behörden haben ein fortschrittliches IT-System mit klaren Verfahren und Praktiken eingerichtet. Bei den ausgewählten Fällen wurden im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz und ordnungsgemäße Gerichtsverfahren Fortschritte erzielt, was zu einigen rechtskräftigen Urteilen sowie mehr Anklagen und angeklagten Personen führte. Die Summe der Vermögenswerte, die vorläufig eingezogen wurde, hat sich im Laufe des Verfahrens stetig erhöht.

Obwohl weitere Verbesserungen möglich sind, zu denen sich das Kosovo auch selbst verpflichtet hat, **kann die Kommission nun bestätigen, dass die Behörden die Ermittlungsergebnisse verbessert und rechtskräftige Gerichtsurteile in Fällen von organisierter Kriminalität und Korruption erreicht und somit die Vorgabe erfüllt haben.**

III. RECHTSSTAATLICHKEIT IN EINEM BREITEREN KONTEXT

Auch wenn das Kosovo eine positive Ergebnisbilanz erreicht hat, so muss dies dennoch in einem breiteren Kontext betrachtet werden. Das Kosovo hat einen soliden rechtlichen, institutionellen und gerichtlichen Rahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption eingeführt, auch wenn noch weitere Herausforderungen bewältigt werden müssen. Darüber hinaus durchläuft das Kosovo eine komplexe legislative Reform, die die Arbeit der Behörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption vereinfachen und verbessern wird.

Neben den Fällen in der Ergebnisbilanz bearbeiten die Behörden des Kosovos viele weitere Fälle von Korruption und organisierter Kriminalität. Hierzu gehören auch Fälle, die zuvor von EULEX strafrechtlich verfolgt und entschieden wurden. Da die Mission ihre exekutiven Aufgaben abzieht, werden Fälle, die im aktuellen Mandat nicht mehr abgeschlossen werden können, nach und nach an die lokalen Gerichte übergeben. Dieser Prozess läuft derzeit noch. Es wurden 45 Fälle in den Bereichen Korruption und organisierte Kriminalität übergeben. Das neue Mandat von EULEX umfasst die Überwachung von Fällen, die an die lokalen Behörden übergeben wurden. Somit verfügt die EU über das Mandat und die Mittel, den Fortschritt, neben regelmäßigen Berichten durch die lokalen Behörden, eng und genau zu überwachen.

Legislative Entwicklungen

Das Kosovo hat bereits einige wichtige Gesetze angenommen und einige andere Gesetze sind noch in Vorbereitung. Diese sollen den Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität weiter verstärken. In dieser Hinsicht wurden am 30. März 2018 zwei wichtige Gesetze von der Versammlung angenommen:

- **Das Gesetz zur Vermeidung von Interessenkonflikten bei der Wahrnehmung einer öffentlichen Funktion**, in dem die Rollen und erlaubten Tätigkeiten von öffentlichen Bediensteten klar geregelt sind, um Missbrauch im Amt und Interessenkonflikte zu vermeiden. Es soll Transparenz und ordnungsgemäße Verfahren in öffentlichen Verwaltungen sicherstellen, die in der Vergangenheit sehr anfällig für Korruption waren, und
- **Das Gesetz zur Staatsanwaltschaft**, mit dem zusätzliche und leistungsorientierte Einstellungsverfahren für neue Staatsanwälte für die Sonderstaatsanwaltschaft des Kosovos, die für die Verfolgung der Fälle von organisierter Kriminalität und Korruption auf höchster Ebene verantwortlich ist, durchgeführt werden können. Eine

höhere Zahl hochmotivierter Staatsanwälte könnte die Arbeit dieser Einrichtung, die bisher unterbesetzt ist, erheblich verbessern. Offene Stellenangebote für die erste Einstellungsrunde weiterer Staatsanwälte wurden bereits veröffentlicht.

Einige wichtige Gesetzesvorlagen befinden sich derzeit in einer fortgeschrittenen Phase bei der Regierung oder werden bereits in der Versammlung diskutiert. Hierzu gehören:

- Das überarbeitete **Strafgesetzbuch**, das im April 2018 von der Regierung verabschiedet wurde und derzeit in der Versammlung diskutiert wird, und die überarbeitete **Strafprozessordnung**, die in Vorbereitung ist. Beide überarbeiteten Gesetze werden wichtige Änderungen enthalten, einschließlich erweiterter Zeitrahmen für Ermittlungen und erweiterter Vorschriften für Beschlagnahmen sowie Vorschriften zur Suspendierung (Strafprozessordnung) bzw. Entlassung (Strafgesetzbuch) von öffentlichen Bediensteten, die wegen Korruption angeklagt oder verurteilt wurden. Letzteres ist eine wesentliche Anforderung der europäischen Reformagenda, einer Liste von wichtigen Reformen, die das Kosovo durchführen muss, um die Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit der EU voranzubringen;
- Die Regierung des Kosovos hat außerdem ein weiteres Gesetzespaket gegen Korruption vorangetrieben, das aus wichtigen Gesetzesentwürfen besteht: dem Entwurf eines Gesetzes zur Korruptionsbekämpfungsagentur und dem Entwurf eines Gesetzes zu Vermögenserklärungen. Der Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung erweiterter Befugnisse für die Beschlagnahme wird vollständig auf der geltenden EU-Richtlinie basieren und soll Staatsanwälten solide und wirksame Instrumente an die Hand geben, um illegale Vermögenswerte von Kriminellen zu beschlagnahmen. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zu Whistle-Blowern wird ein konkreter Mechanismus eingerichtet, mit dem Whistle-Blower sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich geschützt werden und die Bekämpfung der Korruption unterstützt wird. Sowohl der Entwurf eines Gesetzes zu Whistle-Blowern als auch der Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung erweiterter Befugnisse für die Beschlagnahme wurden von der Regierung angenommen und der Versammlung am 12. Juni 2018 vorgelegt. Derzeit wird noch an den beiden Gesetzesentwürfen gearbeitet.

Im März 2018 nahm die Regierung die **neue umfassende Strategie und den Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2018-2020** an.

Im Laufe des Jahres 2017 wurden die **kosovarisch-serbischen Richter, Staatsanwälte und deren Unterstützungspersonal** im Kosovo nach dem von der EU unterstützten Justizabkommen von 2015 in dem vereinigten Justizsystem des Kosovos integriert. Dieser Erfolg ermöglicht eine positive Wirkung auf die konsequente Rechtsanwendung im gesamten Kosovo.

IV. BEWERTUNG DER WEITEREN MIGRATIONS- UND SICHERHEITSRISIKEN

Eine grundlegende Bedingung für die Visaliberalisierung ist die Sicherstellung einer gut geführten und stabilen Migrations- und Sicherheitsumgebung.

Migrationssituation

Hinsichtlich der Migrationssituation lag das Kosovo bisher außerhalb der größeren Migrationsströme entlang der Westbalkanroute. Es wurde beobachtet, dass eine kleinere Zahl

von Migranten aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien ihren Weg über das Kosovo fortsetzen und nach Serbien in das Gebiet Novi Pazar weiterreisen. Darüber hinaus sind iranische Bürgerinnen und Bürger in beachtlicher Zahl in die Westbalkanländer eingereist; sie kommen im Allgemeinen ohne Visum von Serbien, wo sie mit dem Flugzeug ankommen.

Die **Anzahl der Asylbewerber, die in das Kosovo kommen, bleibt stabil und niedrig**, auch wenn sie zwischen Januar und Mai 2018 leicht angestiegen ist (mit 86 registrierten Fällen, von denen 36 türkische Staatsangehörige mit regulären Aufenthaltsgenehmigungen waren, die im Kosovo Asyl beantragt haben). Die meisten Migranten nutzen das Kosovo für kurzfristige Aufenthalte, um danach ihre Reise fortzusetzen, möglicherweise mit der Hilfe von Schleusern.

Die Zahl der Asylbewerber im Kosovo sank von 307 im Jahr 2016 auf 147 im Jahr 2017. Die meisten Asylanträge wurden eingestellt, da die Asylbewerber vor Abschluss des Verfahrens verschwanden. 2017 erhielten zwei Antragsteller subsidiären Schutz. Nach der Staatsangehörigkeit kommt die größte Zahl der Asylbewerber aus Afghanistan (44 Personen oder 35,8 %), gefolgt von Syrien (23 Personen oder 18,7 %), Libyen (16 Personen oder 13 %), Algerien (14 Personen oder 11,4 %), Pakistan (11 Personen oder 8,9 %) und aus anderen Herkunftsländern (15 Personen oder 12,2 %).

Im Bereich des Migrationsmanagement ist **der Rechtsrahmen des Kosovos im Allgemeinen im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU**. Der Rechtsrahmen in diesem Bereich umfasst das Rückübernahmegesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz, das Ausländergesetz, das Gesetz zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und für den Opferschutz und das Asylgesetz sowie die Durchführungsvorschriften zu diesen Gesetzen (*weitere Informationen finden sich in Anhang I*). Um die Risiken durch Migration anzugehen, sollte das Kosovo seine Visabestimmungen stärker an den EU-Besitzstand anpassen.

Das Kosovo hat außerdem die Regierungsbehörde für Migration eingerichtet; sie ist als interinstitutionelles Kooperationsgremium für die Überwachung der Migrationsströme zuständig und stellt den relevanten Einrichtungen und Entscheidern im Bereich Migrationssteuerung evidenzbasierte politische Empfehlungen zur Verfügung. Diese Behörde hat bisher fünf Migrationsprofile erstellt und entwirft derzeit das einfache Migrationsprofil mit Daten von 2017 sowie das erweiterte Migrationsprofil, das zusätzlich als wichtiges Dokument für den Entwurf der Migrationsstrategie für den Zeitraum 2019-2024 dienen wird.

Der Bericht zum Kosovo von 2018 erkennt an, dass bei der Steuerung der regulären und irregulären Migration Fortschritte erzielt wurden. 2018 hat das Kosovo seinen Rechtsrahmen für die Migration geändert und angenommen, beispielsweise das Asylgesetz, das Ausländergesetz und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Grenzkontrolle und -überwachung, im Einklang mit den kürzlich geänderten Richtlinien der EU im Bereich Asyl, Migration und dem Schengener Grenzkodex. Zusammengenommen sorgen diese drei Gesetze für eine weitere Anpassung an den EU-Besitzstand und stärken die Migrationssteuerung im Kosovo (*weitere Informationen finden sich in Anhang I*).

Darüber hinaus haben sich die Einrichtungen des Kosovos auf sich möglicherweise ändernde Migrationsrouten vorbereitet. Aus diesem Grund wurde 2015 ein Notfallplan für die Steuerung potentieller Flüchtlings- und Migrantenströme entworfen, der 2017 aktualisiert wurde; es wurde ein Koordinator für die Steuerung dieser Migrantenströme ernannt und eine Gruppe zur Steuerung der Situation gegründet. Zweck dieses Plans ist die Steuerung potentieller Ströme von Flüchtlingen und Migranten: Er bestimmt die relevanten

Interessenvertreter, einschließlich Institutionen und Organisationen, beschreibt die aktuelle Migrationssituation, klärt die Registrierungsverfahren und berücksichtigt Probleme wie Grundbedürfnisse, Unterkunft, Sicherheit, Gesundheit und Bildung für Flüchtlinge und Migranten. Die kosovarischen Einrichtungen haben diesen Plan in enger Absprache mit den lokalen und internationalen Organisationen erstellt.

Migrationspolitische Zusammenarbeit

Hinsichtlich der migrationspolitischen Zusammenarbeit hat das Kosovo seine Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit den EU-Mitgliedstaaten und den wichtigsten Transit- und Herkunftsländern irregulärer Migranten fortgeführt. Bisher hat das Kosovo 22 Abkommen unterzeichnet (mit 24 Ländern, davon 18 Mitgliedstaaten, zwei assoziierte Staaten, drei Westbalkanstaaten – Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Montenegro – und die Türkei). Darüber hinaus hat das Kosovo weiteren sechs EU-Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Irland, Litauen, Lettland, Polen und Portugal) die Aufnahme von Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen vorgeschlagen. Anfragen wurden auch an Afghanistan, Côte d’Ivoire und Pakistan gerichtet (*siehe Anhang 2*). **Die geltenden Rückübernahmeabkommen werden insgesamt problemlos umgesetzt. Die Rückübernahmeverfahren stellen keine ernsthaften Komplikationen dar und die Behörden des Kosovos führen Rückübernahmeanträge unverzüglich und wirksam in Zusammenarbeit mit den Ländern durch, die die Abkommen unterzeichnet haben.**

Das Kosovo hat am 25. Mai 2016 eine Arbeitsvereinbarung mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache unterzeichnet. Die Arbeitsvereinbarung ermöglicht den Informationsaustausch, gemeinsame Aktionen, Schulungen sowie Forschungs- und Entwicklungsarbeiten. Die Grenzpolizei des Kosovos tauscht mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache regelmäßig (wöchentlich, monatlich, halbjährlich und jährlich) Daten aus.

Existierende Maßnahmen, die einen Missbrauch der Visumfreiheit verhindern

Nach einem großen Menschenstrom, der das Kosovo in der zweiten Hälfte des Jahres 2014 und Anfang 2015 verlassen hat, haben sich die Einrichtungen des Kosovos, einschließlich des Präsidenten, der Versammlung, der Regierung und lokaler Behörden, gemeinsam bemüht, irreguläre Migration zu verhindern.

Die Behörden organisierten Aufklärungskampagnen zur Verhinderung irregulärer Migration und nahmen neue Rechtsvorschriften zur Vermeidung irregulärer Migration an, indem sie die finanziellen und wirtschaftlichen Probleme der Bürgerinnen und Bürger milderten, da der wichtigste Faktor für diesen großen Migrantstrom die schwierige wirtschaftliche Situation war, und ihre **Bemühungen gegen Schleuser verstärkten** (bei 21 durchgeführten Operationen wurden 86 Personen festgenommen). Neben diesen Maßnahmen verstärkte die Polizei des Kosovos auch die Zahl der systematischen Grenzkontrollen bei allen Ausreisen an Grenzübergangsstellen, im Einklang mit den Grundrechten, unter Anwendung von Profiling von Reisenden auf der Grundlage von Risikoanalysen und Gefahrenabschätzungsberichten. Das Kosovo verstärkte die Zusammenarbeit mit den serbischen und ungarischen Behörden und anderen EU-Mitgliedstaaten, um irreguläre Migration von kosovarischen Bürgerinnen und Bürgern sowie von Drittstaatsangehörigen zu verhindern. **Die Polizei des Kosovos wird weiterhin systematische Grenzkontrollen bei Ausreisen an allen Grenzübergangsstellen durchführen** (um den Zweck der Reise zu belegen) und ihre Zusammenarbeit mit den europäischen Strafverfolgungsbehörden durch

Austausch von Informationen (über den Missbrauch von visumfreien Reisen und zur Bekämpfung von Schleusern) fortsetzen.

Aufgrund dieser Bemühungen ist die Zahl der Asylanträge von kosovarischen Bürgerinnen und Bürgern in der EU erheblich gesunken, um 36 % von 11 675 im Jahr 2016 auf 7410 im Jahr 2017 und um 90 % beim Vergleich der Daten von 2015 und 2017 (72 480 im Jahr 2015). Bei den vorliegenden Daten von Januar bis März 2018 zeigt sich, dass der rückläufige Trend mit 1580 Asylbewerbern weiter anhält.

Die Rückführungsquote ist stetig gestiegen, von 38,1 % im Jahr 2014 auf 96,3 % im Jahr 2016. 2017 ging die Rückführungsquote leicht auf 85,9 % zurück.

Darüber hinaus und in Erwartung der Visaliberalisierung führen die **Behörden des Kosovos (das Ministerium für Europäische Integration, das Ministerium für Inneres und die Polizei des Kosovos) derzeit eine weitere umfassende Aufklärungskampagne in allen kosovarischen Kommunen durch, um die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte und Pflichten in Verbindung mit dem visumfreien Reisen zu informieren.**

Sicherheitslage

Die Sicherheitslage wurde als Teil des Berichts zum Kosovo von 2018 ausgiebig untersucht. Hinsichtlich der organisierten Kriminalität wurden die Entwicklungen bereits weiter oben dargelegt.

In Bezug auf den **Menschenhandel** ist der Strategie- und Aktionsplan für den Zeitraum 2015-2019 in Kraft, dessen Schwerpunkt auf dem Verhindern von Menschenhandel, dem Schutz und der Unterstützung von Opfern und Zeugen, der Ermittlung und Verfolgung von Menschenhandel und dem Schutz von Kindern liegt. Die Rechtsvorschriften sind größtenteils im Einklang mit der EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und für den Opferschutz, auch wenn die Umsetzung noch verbesserungsfähig ist. Das Kosovo ist ein Ursprungs-, Transit- und Zielland für den Menschenhandel, insbesondere zur sexuellen Ausbeutung. 2017 wurden 32 Opfer von Menschenhandel bekannt, von denen 25 in entsprechenden Unterkünften für Reintegration und Rehabilitation geholfen wird und sieben potentielle Opfer behandelt wurden.

Im Bereich der **polizeilichen Zusammenarbeit** hat das Kosovo im Hinblick auf Kooperationsvereinbarungen im Bereich Grenzmanagement 30 Abkommen mit Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien unterzeichnet, einschließlich Abkommen über die Einrichtung gemeinsamer polizeilicher Kooperationszentren mit Albanien bzw. der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie des Protokolls für die Einrichtung des trilateralen Polizeizentrums in Plava zwischen dem Kosovo, Albanien und Montenegro. Die Grenzpolizei benannte Kontaktstellen für die internationale Zusammenarbeit. Abkommen über gemeinsame Patrouillen bestehen mit Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Montenegro; diese Aktionen werden regelmäßig durchgeführt. Und schließlich unterzeichnete das Ministerium für Inneres am 25. Mai 2016 eine Arbeitsvereinbarung mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache über die Einrichtung einer operationellen Zusammenarbeit zwischen der Agentur und dem Ministerium.

Insgesamt hat das Ministerium für Inneres 30 Abkommen über polizeiliche Zusammenarbeit und neun Abkommen über eine operationelle Zusammenarbeit mit 18 Ländern, von denen drei Abkommen multilateral sind. Darüber hinaus hat das Ministerium für Inneres zehn

Kooperationsvereinbarungen mit EULEX unterzeichnet. *(In Anhang 3 findet sich eine Übersicht über alle internationalen Abkommen über die Zusammenarbeit von Polizei und Grenzschutz).*

Das Kosovo verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen, der alle kriminellen Aspekte in Bezug auf den **Terrorismus** abdeckt. Der Rechtsrahmen des Kosovos ist im Einklang mit dem EU-Besitzstand und internationalen Instrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus. Es gibt eine Reihe von Artikeln im Strafgesetzbuch des Kosovos, die den Terrorismus betreffen, sowie ein spezielles Gesetz zum Verbot, sich an den bewaffneten Konflikten außerhalb seines Hoheitsgebiets zu beteiligen (wurde 2015 angenommen). Das Kosovo ist außerdem Mitglied der globalen Koalition gegen ISIS.

Die Behörden des Kosovos unterscheiden klar zwischen Terrorismusbekämpfung und der Vermeidung und Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus. Die Behörden setzen zwei getrennte Strategien und Aktionspläne um. Die Strategie zur Vermeidung und Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus wurde 2015 angenommen und ist bis 2020 in Kraft. Die Strategie zur Terrorismusbekämpfung ist im Einklang mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung der EU und gilt von 2018-2022. **Das Kosovo hat seine Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus verstärkt, einschließlich Maßnahmen zur Vermeidung von gewaltbereitem Extremismus und zur Vermeidung, dass sich kosovarische terroristische Kämpfer an bewaffneten Konflikten im Ausland beteiligen.**

Die Zahl der kosovarischen Bürger, die sich an den Konflikten in Syrien/dem Irak beteiligen, gehen stetig zurück (zwischen 2012 und 2016 reisten schätzungsweise 359 Kosovaren – 255 Männer, 49 Frauen und 55 Kinder – in die Konfliktgebiete im Nahen Osten als ausländische terroristische Kämpfer; wobei weitere 41 Kinder in den Konfliktgebieten geboren wurden); 2017 wurden keine neuen Fälle gemeldet. 133 Kosovaren sind zurückgekehrt, 74 sind gestorben und 195 halten sich noch in den Konfliktgebieten auf (59 Männer, 41 Frauen und 95 Kinder). **Die Strafverfolgungsbehörden und gerichtlichen Einrichtungen des Kosovos reagieren weiterhin streng auf terroristische Bedrohungen.** Die Polizei nahm eine erhebliche Zahl an Menschen fest, die sich terroristischen Gruppen, die in ausländische Konflikte verwickelt sind oder dies beabsichtigen, angeschlossen hatten. Ein erfolgreiches Beispiel für eine regionale Zusammenarbeit führte im November 2016 zur Festnahme von 18 Personen, die von der Polizei des Kosovos des Terrorismus verdächtigt wurden. Sie sollen gemeinsam gleichzeitige terroristische Anschläge in Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und dem Kosovo geplant haben.

Die Behörden entwarfen **einen Strategieplan zur Bekämpfung von gewaltbareitem Extremismus in Gefängnissen**, der im Februar 2018 angenommen wurde. Trotz all dieser Bemühungen stehen die Behörden weiterhin Herausforderungen von gewaltbareitem Extremismus und Radikalisierungen gegenüber. Dies wird teilweise durch die Finanzierung durch ausländische Organisationen gefördert, die extremistische Ideologien verbreiten. Nichtsdestotrotz konnten die Behörden seit 2016 klare Ermittlungsergebnisse bei Fällen von Terrorismus verzeichnen *(eine ausführliche Beschreibung der wichtigsten Fälle und Ereignisse findet sich in Anhang 4).*

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Aufgrund der Ratifizierung des Abkommens über die Festlegung des Verlaufs der Grenze zu Montenegro am 21. März 2018 und der Aufstellung und stetigen Verbesserung der Ergebnisbilanz **bestätigt die Kommission, dass das Kosovo die beiden ausstehenden Vorgaben erfüllt hat. Die Kommission bestätigt außerdem, dass alle Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung, die 2016 als erfüllt galten, weiterhin erfüllt sind.** Daher empfiehlt sie dem Rat und dem Europäischen Parlament, mit dem Vorschlag der Kommission vom 4. Mai 2016⁸ fortzufahren.

Die kontinuierliche Umsetzung aller Vorgaben für die vier Themenblöcke des Fahrplans für die Visaliberalisierung durch das Kosovo werden, sobald die Visaliberalisierung beschlossen ist, im Rahmen des **Visa-Aussetzungsmechanismus** und im Berichtsrahmen, durch den **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess** und erforderlichenfalls durch Ad-hoc-Follow-up-Mechanismen überwacht. Das Kosovo sollte sicherstellen, dass weiterhin wirksame Maßnahmen existieren, die einen Missbrauch der Visumfreiheit verhindern. Das Kosovo sollte weiterhin **gezielte Aufklärungskampagnen** zu den Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit dem visumfreien Reisen in den Schengen-Raum sowie zu den Vorschriften zur Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt der EU organisieren.

Die Kommission wird weiterhin aktiv die Entwicklung der bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption erzielten Ergebnisse sowie die dauerhafte Erfüllung aller Vorgaben überwachen.

⁸ COM(2016) 277.