



Prüfung der EU-Rechtsstaatsförderung im Kosovo: Defizite an Wirksamkeit, *Comprehensive Approach* und Exit-Strategie

Mit seinem jüngsten Bericht zur Rechtsstaatsförderung im Kosovo hat der Europäische Rechnungshof (EuRH) negative Schlagzeilen provoziert. „Unzureichende Wirksamkeit“ bescheinigen die Prüfer den Maßnahmen der EU. Sie fordern eine stärkere Koordination im Sinne eines *Comprehensive Approach* und eine Exit-Strategie, die dem Beitrittsprozess eine prominenter Rolle zuschreibt.¹ Erstmals wurde das Zusammenspiel von Instrumenten der GSVP (Rechtsstaatsmission EULEX) und der Europäischen Kommission (Vorbeitrittshilfe) bewertet.

Europäische Rechtsstaatsförderung im Kosovo

Es ist ungewöhnlich, und grundsätzlich nicht unproblematisch, wenn Rechnungsprüfer die Wirkung außenpolitischer Interventionen bewerten. Im Falle Kosovos hat sich der EuRH verdient gemacht, indem er erstmals übergreifend geprüft hat, wie der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Europäische Kommission die Rechtsstaatlichkeit fördern. Geprüft wurden Maßnahmen in den Bereichen Polizei, Justiz, Zoll und Korruptionsbekämpfung.

Von 2007 bis 2011 setzte die EU im Kosovo € 680 Mio. für die Rechtsstaatsförderung ein; 56% der Gesamthilfe für das Land. € 582 Mio. entfielen auf die EULEX, die größte Mission der EU-Geschichte mit rund 2500 Mitarbeitern. Die Rechtsstaatlichkeitsmission wurde anlässlich der Unabhängigkeit Kosovos im Jahr 2008 ins Leben gerufen und im September 2012 bis vorläufig 2014 verlängert. Im selben Zeitraum 2007 bis 2011 investierte die EU € 97,5 Mio. in Projekte zur Förderung rechtsstaatlicher Verhältnisse, hauptsächlich im Rahmen des Vorbeitrittsprozesses (*Instrument for Pre-Accession, IPA*).

Kernaussagen der Prüfung

Insgesamt sieht der EuRH kaum Fortschritte bei der Entwicklung des Rechtsstaats im Kosovo. Vor allem die Organisierte Kriminalität und die Korruption bleiben hoch problematisch. Der Norden Kosovos ist von serbischen Parallelstrukturen geprägt und hat weithin den Ruf eines rechtsfreien Raums.

Der EuRH kommt zum Schluss, dass die EU-Unterstützung „nicht ausreichend effektiv“ war. Bei der Polizei war die Zielerreichung „bescheiden“, im Justizsektor „nützlich“ und bei der Korruptionsbekämpfung „begrenzt“. Lediglich beim Zoll wurden die Ziele „weitgehend“ erreicht. Strafverfahren werden durch gravierende Mängel beim Zeugenschutz erschwert. Dort, wo die Ziele erreicht wurden, bestehen aber Zweifel hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit. Auch die politischen Anreize und Konditionalitäten der EU werden als schwach bewertet. Der EuRH-Bericht beschreibt vier Kernprobleme:

1. Politische Probleme in der EU | Fünf EU-Mitglieder haben die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt. Deshalb muss EULEX „status-neutral“ agieren, was ein konsequentes Handeln vor Ort beeinträchtigt. Auch Europol konnte aus diesem Grund kein Kooperationsabkommen mit Kosovo schließen, das die grenzübergreifende Bekämpfung der organisierten Kriminalität erleichtert hätte. Vor allem aber gefährde die Uneinigkeit der EU-Mitglieder den Anreiz, den eine konkrete EU-Beitrittsperspektive bietet.

2. Fehlendes *Local Ownership* | Konsequente Eigenanstrengungen seien die Voraussetzung für wirksame EU-Hilfen, doch die kosovarischen Behörden lassen es daran mangeln. Neue Gesetze werden nur schleppend umgesetzt. Dagegen gibt es viele Interventionen in die Rechtsprechung, Verzögerungen richterlicher Berufungsverfahren sowie politisch motivierte Wechsel in der Polizeiführung. Angesichts knapper Budgets sei zudem die Nachhaltigkeit von Unterstützungsprojekten fraglich.

¹ European Court of Auditors: European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law. Special Report No 18/2012. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/17764743.PDF>.

3. Strategische und Koordinationsprobleme | Nach Ansicht der Prüfer ist der politische Dialog der EU mit Kosovo zu wenig auf die Flankierung der Mission ausgerichtet. Auch die Abstimmung mit anderen Akteuren vor Ort wird kritisch bewertet – weder mit dem EU-Sonderbeauftragten, noch mit der Regierung Kosovos oder den USA, deren Aktivitäten als größter bilateraler Akteur dem *Aquis communautaire* oft entgegenlaufen.

Bei der Formulierung des EULEX-Mandats wurde nicht berücksichtigt, wie Synergien mit den Programmen der Kommission zu erreichen sind. In den Planungen der Mission fehlen klar formulierte Ziele, *Benchmarks* und überprüfbare Indikatoren – ebenso wie eine Exit-Strategie.

4. Management- und Personalprobleme | EULEX hat – wie andere EU-Missionen – keine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Missionschef trägt die alleinige persönliche Verantwortung für das Budget. Er kann aber keine Abkommen im Namen der Mission zeichnen. Zudem sind die anwendbaren EU-Ausschreibungsregeln zu schwerfällig und beeinträchtigen die schnelle Handlungsfähigkeit der Mission.

EULEX leidet unter permanenter Rotation (vor allem auf Schlüsselposten) und mangelnden Qualifikationen des Personals. Dramatische Folgen für die Mission hatte die einseitig beschlossene Rückverlagerung von 50% der Bereitschaftspolizeinheiten durch die entsendenden Mitgliedstaaten. Insgesamt hat EULEX aufgrund fehlender Sekundierungen nur 75% seiner Personalstärke erreicht. Ohne Zustimmung der sekundierenden Mitgliedstaaten kann der Missionschef nicht einmal Umsetzungen des Personals vornehmen.

Empfehlungen der Prüfung

Die Empfehlungen des EuRH zielen auf die verbesserte Koordination des EU-Einsatzes im Sinne eines *Comprehensive Approach*, die Verfolgung einer Exit-Strategie und die Stärkung des Missionsmanagements:

- **EAD und Kommission** | Die Koordination zwischen den Aktivitäten der GSVP und des *Instrument for Pre-Accession* (IPA) ist zu verbessern und über den Politikdialog mit Kosovo zu unterstützen. Eine Exit-Strategie für EULEX sollte darauf zielen, die staatlichen Kapazitäten Kosovos zunehmend über den Vorbereitungsprozess zu stärken. Dazu ist in der EU-Vertretung das Personal, das diese Projekte betreut, zu verstärken. Gleichzeitig braucht EULEX eine Rechtspersönlichkeit, konkrete *Benchmarks* für ihre Aktivitäten und angepasste Ausschreibungsrichtlinien.
- **EU-Mitgliedstaaten** | Gegenüber den Mitgliedstaaten ist darauf zu drängen, dass genügend Personal ausreichend lange und mit den richtigen Qualifikationen sekundiert wird (nötig sind v.a. Projektmanagement, Kommunikations-, Verhandlungs-, Vermittlungs-, Mentoring- und Durchsetzungsfähigkeit).

Bewertung und offene Fragen

Der EuRH hat Pionierarbeit geleistet, indem er erstmals eine übergreifende Überprüfung von EU-Instrumenten der Rechtsstaatsförderung vornahm. Die Empfehlungen weisen allesamt in die richtige Richtung und sollten dazu beitragen, die Debatte um den *Comprehensive Approach* der EU voranzubringen.

Die politische Dimension bleibt beim EuRH aber unterbelichtet. So umgehen die Empfehlungen die Frage, wie die EU-Beitrittsperspektive angesichts der internen Spaltung der EU einen glaubwürdigeren Anreiz setzen kann oder wie den serbischen Parallelstrukturen im Norden Kosovos zu begegnen ist. Beides sind Schlüsselfaktoren für die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen und der vorgeschlagenen Exit-Strategie für EULEX.

Zu kurz kommt auch eine tiefer gehende Reflektion über *Local Ownership* und realistische Zeiträume, in denen man unter den genannten Rahmenbedingungen sichtbare Fortschritte erwarten kann. Da die EULEX-Aktivitäten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch Vertreter der politischen Eliten betreffen, ist es wenig verwunderlich, dass die kosovarischen Behörden oft schleppend arbeiten und politisch intervenieren – und die EU-Maßnahmen damit konterkarieren. Hier ist die Frage, ob Effizienzmängel aufgrund des politischen Langfristziels in Kauf genommen werden müssen – oder ob die Rechtsstaatsförderung als Kernaufgabe der meisten GSVP-Missionen überhaupt auf den Prüfstand gehört.

An diesen politischen Fragen stoßen Rechnungsprüfer an ihre Grenzen. Bisher fehlen aber alternative Mechanismen, Programme der EU über die institutionellen Zuständigkeiten hinweg zu beurteilen.