

„Rechtsstaatlichkeit – Die Verantwortlichkeit der Regierung und die Gewaltenteilung“

Fachgespräch

in Srmska Kamenica (Serbien)

8. Juni 2009

Im Rahmen des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung (RSP SOE) fand am 8. Juni 2009 im serbischen Srmska Kamenica nahe Novi Sad ein Fachgespräch zum Thema „Rechtsstaatlichkeit – Die Verantwortlichkeit der Regierung und die Gewaltenteilung“ statt. Das Fachgespräch wurde gemeinsam vom RSP SOE und der Fakultät der Europäischen Rechts- und Politikwissenschaftlichen Studien (FEPPS) der Universität Singidunum veranstaltet. Ziel der Veranstaltung war es, mit Vertretern staatlicher Einrichtungen einerseits und Mitarbeitern der Aufsichtsbehörden andererseits den aktuellen Stand im Bereich der Gewaltenteilung in Serbien zu erörtern. Als deutscher Kurzeitexperte hat Dr. iur. Matthias Hartwig, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, an dem Seminar teilgenommen. Die Schlussfolgerungen aus dem Fachgespräch werden zusammen mit den Vorträgen der Referenten für Fachleute und politisch Interessierte veröffentlicht.

Die serbische Gesellschaft befindet sich seit nunmehr fast neun Jahren im Prozess, das europäische Wertesystem zu etablieren und zu konsolidieren. Doch inwieweit „Demokratie“ und „Rechtsstaatlichkeit“, die wesentlicher Bestandteil des europäischen Wertesystems sind, tatsächlich verwirklicht werden, ist fraglich. Der letzte Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission für Serbien vom November 2008

hat gezeigt, dass bei der Justizreform und hinsichtlich der Gewaltenteilung und –sicherung in Serbien nur geringe Fortschritte erzielt wurden. So war in dem Bericht zu lesen, mit welchen Problemen die serbischen Aufsichtsbehörden (wie z.B. der Ombudsmann, der Ausschuss für die Ermittlung von Interessenkonflikten, der Ausschuss für Wettbewerbsschutz und der Rat für Korruptionsbekämpfung) bei der Ausübung ihres Mandates konfrontiert sind. Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit dieser Institutionen zählen zu den mannigfachen Hindernissen: „[They] expressed concerns about the difficulties they face in carrying out their duties. In particular, they complained about working conditions that undermine their independence and about insufficient follow-up to their recommendations“. Siehe dazu den Bericht der Europäischen Kommission „Serbia 2008 Progress Report“:

http://www.europa.rs/upload/documents/key-documents/2008/serbia_progress_report_en%202008.pdf.

Vor diesem Hintergrund ist das eintägige Fachgespräch zu sehen, das das RSP SOE zusammen mit der FEPPS in Srmska Kamenica veranstaltet hat. Den rund 30 Teilnehmern, unter ihnen auch Professoren und Studenten der FEPPS, sollte die Möglichkeit gegeben werden, über die aktuellen Fehlentwicklungen und Möglichkeiten, diese zu überwinden, zu diskutieren.

Verlauf und Inhalt des Fachgesprächs

In ihrer Eröffnungsrede betonte Dr. iur. Stefanie Ricarda Roos, Leiterin des RSP SOE, dass die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exe-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS
ALEKSANDRA POPOVIĆ

8. Juni 2009

www.kas.de/rsnsoe

kutive und Judikative nicht als rein formelles Kriterium für den Beitritt Serbiens zur Europäischen Union angesehen werden dürfe, sondern vielmehr auch materiell mit Leben gefüllt werden müsse. Erst dadurch werde die Voraussetzung für den Schutz der Bürger und der Menschenrechte erfüllt, so Roos.



Der deutsche Kurzzeitexperte *Dr. iur. Matthias Hartwig* hob in seinem Vortrag zum Thema „Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer verantwortlichen Regierung – Erfahrungen aus Deutschland: Gewaltenteilung und –kontrolle im deutschen Grundgesetz“ die Rolle des nationalen Parlaments bei der Gewaltenkontrolle gegenüber der Exekutive hervor. Dessen Aufgabe als Kontrollorgan der Regierung sei unerlässlich.



In diesem Zusammenhang äußerte *Dr. iur. Hartwig*, der das serbische Rechtssystem gut kennt und schon mehrfach als Rechtsberater serbischer Justizinstitutionen tätig war, Vorbehalte hinsichtlich der Gründung zahlreicher unabhängiger Aufsichtsbehörden in Serbien. Durch die Vielzahl dieser Kontrollinstitutionen könne das Vertrauen in die staatlichen Organe verloren gehen. Demgegenüber erhielten derartige Einrichtungen in Deutschland begrenzte Befugnisse vom Parlament und seien

selbstständig in ihrer Arbeit, wobei ihre Mitglieder über den gleichen Status verfügten wie die Richter in Deutschland. Sie übten aber keine Kontrolle über die Regierung aus. Dies sei die verfassungsrechtliche Aufgabe der Mitglieder des Bundestages.

Der Ombudsmann der Republik Serbien, Herr *Saša Janković*, wies in Reaktion auf den Vortrag von Herrn Dr. Hartwig darauf hin, dass sich die Situation in Serbien ganz anders darstelle: Die Exekutive verfüge heutzutage über eine absolute Übermacht gegenüber den anderen Gewalten in Serbien.



In seinem Vortrag zum Thema „Ombudsmann – Schutz der Menschenrechte und Kontrolle der Verwaltung“ verglich Herr *Janković* Deutschland und Serbien miteinander. Er betonte, dass Deutschland ein Staat der Bürger sei. Jeder Deutsche könne beim Bundesverfassungsgericht seine Rechte geltend machen. Dies sei in Serbien leider noch nicht der Fall. Hier gäbe es Institutionen wie den Ombudsmann, die allerdings keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen könnten. Weiterhin merkte er an, dass der Ombudsmann in Serbien noch nicht als Möglichkeit verstanden werde, ein Gerichtsverfahren zu verhindern. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es immer noch an einem ergänzenden Zusammenwirken von Ombudsmann und Regierung fehle.



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS
ALEKSANDRA POPOVIĆ

8. Juni 2009

www.kas.de/rsnsoe

Zu dem Thema „Pressefreiheit – Gesetzlicher Rahmen und Umsetzung der Mediengesetze sowie Erfahrungen der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Medienbereich“ berichteten Herr *Dinko Gruhonjić*, Vorsitzender des Unabhängigen Journalistenverbandes Vojvodinas (NDNV), und Herr *Goran Karadžić*, Stellvertretender Vorsitzender des Rates der Rundfunkanstalten (RRA). Beide Referenten sagten, dass die verabschiedeten Mediengesetze auch umgesetzt werden müssten. Herr *Karadžić* war der Auffassung, dass die Arbeit der Aufsichtsbehörde RRA effizienter wäre, wenn die bestehenden Mediengesetze, vor allem das Gesetz zum Rundfunk, novelliert würden. Es fehle den politischen Entscheidungsträgern aber an der Bereitschaft, den entsprechenden Rahmen für eine vollständige Erfüllung der Kontrollfunktion des RRA zu schaffen.

Die Vorträge zum Thema Medien- bzw. Pressefreiheit haben gezeigt, dass der Einfluss der Politik auf die Arbeit der unabhängigen Aufsichtsbehörden offensichtlich ist. So bestimmt zum Beispiel das serbische Parlament die Besetzung des RRA. Darüber hinaus ist die Politik an Entscheidungsprozesse des RRA bzgl. der Lizenzvergaben oder der Schließung der Piratensender beteiligt. Herr *Gruhonjić* beklagte in diesem Zusammenhang, dass die Journalistenverbände in Serbien keine konkreten, wirkungsvollen Maßnahmen durchführten, um sowohl öffentlich-rechtliche als auch kommerzielle Medien sowie Journalisten vor der Einmischung der Politik zu schützen.

Der Beauftragte für öffentlich bedeutsame Informationen, Herr *Radoljub Šabić*, führte aus, dass die Verwirklichung des Rechtes auf den Zugang zu Informationen von öffentlicher Bedeutung für Serbien als Transformationsland von größter Bedeutung sei. Dadurch werde ein klares verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen den Organen der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Bürgern andererseits hergestellt. Dies sei das Fundament jeder demokratischen Gesellschaft, so *Šabić*. Die staatlichen Behörden sollten der Verwirklichung dieses Rechtes besondere Aufmerksamkeit schenken, vor allem weil damit der Staat eine klare positive Botschaft hinsichtlich seiner Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern senden würde.

„Wettbewerbsrecht, Antimonopolgesetze und institutionelle Kontrollmechanismen“ war das Thema des Vortrages der Vorsitzenden des Ausschusses für Wettbewerbsschutz, Frau *Dijana Marković-Bajalović*. Sie war der Auffassung, dass eine frühzeitigere Gründung dieses Ausschusses notwendig gewesen wäre, um von vornherein die Monopolbildung, konkret die Dominanz einiger weniger einflussreicher Tycoons zu verhindern. Wenn es einen solchen Ausschuss schon während der damaligen Privatisierungen großer und strategisch bedeutender serbischer Firmen und Fabriken gegeben hätte, gäbe es heute keine Marktmonopole, so *Bajalović*.

Der Programmdirektor von Transparency Serbia, Herr *Nemanja Nenadić*, fasste in seinem Vortrag „Korruptionsbekämpfung – Gesetzlicher Rahmen und Erfahrungen mit der Umsetzung der Vorschriften“ folgende Punkte zusammen: 1. Trotz der Gründung des Rates für Korruptionsbekämpfung würden seit 2001 die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung nur unzureichend umgesetzt. 2. Die bestehenden Fehler im System der Korruptionsbekämpfung würden vom Parlament absichtlich nicht geändert. 3. Es gäbe kein zwingendes Instrumentarium, das die Parlamentsmitglieder verpflichten würde, die bestehenden Gesetze und Vorschriften für eine Korruptionsbekämpfung umzusetzen bzw. neue Regelungen zu verabschieden.

Herr *Dr. Slobodan Beljanski*, Vorsitzender des Ausschusses für die Ermittlung von Interessenkonflikten, berichtete zum Thema „Interessenkonflikte – Gesetzlicher Rahmen und Praxis“. Er sagte, dass sich Legislative und Exekutive gegenüber dem Ausschuss indifferent verhielten, besonders hinsichtlich der Verbesserungsvorschläge für das aktuelle, vom Ausschuss entworfene Gesetz über die Verhinderung von Interessenkonflikten. *Dr. Beljanski* wies darauf hin, dass es erforderlich sei, künftig mehr Aufmerksamkeit auf die Entwicklung der politischen Kultur zu lenken. Darüber hinaus sollte die Ethik im öffentlichen Dienst stärker gefördert werden, indem Bildungsseminare für den Kapazitätenaufbau der staatlichen Beamten veranstaltet werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS
ALEKSANDRA POPOVIĆ

8. Juni 2009

www.kas.de/rsnsoe

Prof. Dr. Bošk Kovačević, Professor an der FEPPS, merkte in seinem Vortrag „Zivilgesellschaft und Gewaltkontrolle“ an, dass seit Beginn des Reformprozesses in Serbien ein nur geringes Vertrauen der Bevölkerung in den Staat festzustellen sei. Desweiteren könnte man leider nur von Surrogaten sprechen, wenn in Serbien vom Politischen oder Rechtlichen die Rede ist. Die Bürgerinitiativen seien nach der demokratischen Wende 2000 energie- und kapazitätenlos geworden. Gewerkschaften, Vereine etc. hätten ihre politische und gesellschaftliche Dynamik verloren, um Herausforderungen ernsthaft angehen zu können. Nach Meinung von *Professor Kovačević* fehle es auch an der richtigen Einstellung zum Verhältnis von Staat und Bürger. Als Gründe hierfür nannte er u.a. die Identität Serbiens als Nation und die bestehende Parteienherrschaft. Letztere spiele vor allem deswegen eine wichtige Rolle, weil die Parteien keine Menschen mit Fähigkeiten, Moral und politischer Kultur um sich sammelten. Die Zivilgesellschaft habe sich zurückgezogen und sei als Reservoir nicht vorhanden.

Frau *Prof. Dr. Marijana Pajvančić*, die das Fachgespräch initiiert hat, nannte abschließend zwei kritische Punkte, die ausschlaggebend für die Durchführung dieser Veranstaltung gewesen seien: der Status der Gerichte bzw. die Frage, wie deren Unabhängigkeit in einem Rechtsstaat zu gewährleisten sei, und, wie man mittels korrekiver Mechanismen der Regierung rechtliche Grenzen auferlegen könne. Sie betonte, dass Serbien im Jahr 2000 den richtigen Moment für eine neue Verfassung verpasst habe und dass die aktuelle Verfassung kein geeignetes Instrument für die Entwicklung und Förderung des Rechtsstaates sei. Serbien sei zwar ein Mehrparteienstaat, aber materiell kein demokratischer Rechtsstaat.



Die Referenten waren sich dahingehend einig, dass es keine einfachen und raschen Lösungen für die genannten Probleme bei der Sicherstellung der Regierungsverantwortung und Gewaltenteilung gäbe. Die Ursachen der angesprochenen Probleme lägen nicht (nur) in der mangelnden Qualität verabschiedeter Gesetze und der Funktionsweise der gegründeten Aufsichtsbehörden. Problematisch sei darüber hinaus auch, dass es keine Regierungsverantwortung, keine Autorität des Parlamentes und keine Verantwortung des einzelnen Abgeordneten oder - allgemeiner formuliert - keine politische Kultur in Serbien gäbe.

Schlussfolgerung und Bewertung

Die Referate waren allesamt sehr interessante und eine gute Grundlage für die jeweils daran anschließenden lebhaften Diskussionen.

Dr. Hartwig lobte das Fachgespräch besonders deswegen, weil mit beeindruckender Offenheit Probleme angesprochen worden seien: Durch das Aufzeigen dieser Schwierigkeiten sei ein erster bedeutender Schritt zur Verbesserung der Gesellschaft gemacht.



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS
ALEKSANDRA POPOVIĆ

8. Juni 2009

www.kas.de/rsnsoe

Die Auseinandersetzung mit der in der serbischen Öffentlichkeit kaum diskutierten Problematik der Sicherstellung der Regierungskontrolle war auch für die serbischen Medien (Presse und Fernsehen) von großem Interesse: Sie haben das Fachgespräch ausführlich und mit einer umfassenden Berichterstattung begleitet.

Das Fachgespräch hat gezeigt, dass sich die Stellung der unabhängigen Aufsichtsbehörden als Schwachstelle im politischen System Serbiens erweist. Es empfiehlt sich daher, dass die Konrad-Adenauer-Stiftung auch künftig den Informations- und Gedanken-, sowie Erfahrungsaustausch von Gewaltenteilungsmodellen im Rahmen von Fachgesprächen ermöglicht. Dadurch kann der Bewusstseinswandel sowie der professionelle Ethos in der öffentlichen Be unterstützt sowie die politische Kultur in Serbien in diesem Zusammenhang weiter gefördert werden. Maßnahmen in diesem Themenbereich gehören bereits seit Jahren zu den Hauptaktivitäten der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Es ist das erste Mal gewesen, dass das *RSP SOE* mit der FEPPS zusammen gearbeitet hat. Die Universität zeigte sich bei der Organisation der Veranstaltung sehr engagiert und professionell. Insbesondere die Kooperation mit Frau *Ljubica Djordjević*, Dozentin an der FEPPS, die das Fachgespräch auf Seite der FEPPS koordiniert hat, verlief sehr gut. Die Kooperation mit FEPPS soll daher über das *RSP SOE* fortgesetzt werden.