

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WERNER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

Rechtsstaatlichkeit in Serbien

Serbien ist fest entschlossen Mitglied der Europäischen Union zu werden. Die im Dezember 2015 aufgenommenen Beitrittsverhandlungen verliehen Serbien einen neuen Anreiz im EU-Integrationsprozess, indem sie das Land zur Verabschiedung und Implementierung von Reformen anhielten. Die EU-Beitrittsperspektive unterstützt ferner die Stabilität innerhalb der gesamten Region und fördert den mühsam voranschreitenden Prozess der Überwindung ethnischer Konflikte der letzten Jahrzehnte auf den Westbalkan.

Der Wunsch nach Demokratie und Rechtsstaat

Auch das mit der Europäischen Union verbundene Versprechen und die damit einhergehende Hoffnung der Bevölkerung auf einen demokratischen und funktionsfähigen Rechtsstaat werden durch den EU-Integrationsprozess schrittweise zur Realität. In der Vergangenheit wurden bereits wichtige Fortschritte bei der Verabschiedung von Justizreformen erzielt, wenngleich es vielfach noch der ordentlichen Implementierung und Konsolidierung bedarf. Außerdem schreitet die Korruptionsbekämpfung nicht wie erwünscht voran. Im Februar 2018 ermutigte die Bundeskanzlerin Angela Merkel das Balkanland daher zu weiteren Reformen und lobte die bisherigen Bemühungen: „Wir sind beeindruckt, wie Serbien auch den Weg der Reformen weitergeht“, so die Bundeskanzlerin. Der serbische Präsident Aleksandar Vučić äußerte, dass Serbien noch einen langen Weg zu beschreiten habe um ein regulierter und verantwortli-

cher Staat und somit ein EU-Mitglied zu werden.

Neue Impulse und Stabilität durch Reformen

Die EU-Westbalkan Konferenz am 17. Mai 2018 in Sofia verlieh den andauernden Beitrittsverhandlungen weitere Impulse und verdeutlichte die Relevanz der Region für die EU sowie die Bekräftigung der europäischen Perspektive der gesamten Region. Der Annäherung Serbiens an die EU kommt mit der zunehmenden Verabschiedung und Implementierung rechtsstaatlicher Reformen voran. In ihrer Erweiterungsstrategie für den Westbalkan bescheinigt die Europäische Union Serbien bereits „bedeutende Schritte“ im Beitrittsverfahren getätigt zu haben. Für Serbien (und Montenegro) wurde zudem das indikative Datum: 2025 als frühestmögliches realistisches Beitrittsdatum genannt.

Hinsichtlich der Eröffnung der Verhandlungen zu den zentralen Kapiteln über die Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 Justiz und Grundrechte sowie Kapitel 24 Recht, Freiheit und Sicherheit) hat Serbien einen umfangreichen Aktionsplan für die Justizreform erarbeitet und bereits einige Aspekte umgesetzt. Dieser Aktionsplan dient der Kontrolle durch die Europäische Kommission, ob das Land die erforderlichen Reformen wie erwünscht erfolgreich implementiert.

Ein äußerst wichtiges Managementinstrument des Justizwesens ist die erarbeitete Reformstrategie für die Justiz 2013-2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WENER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

Sie führt fünf leitende Grundsätze für das serbische Justizwesen auf, welche nach und nach durch das Parlament verabschiedet und bereits teilweise implementiert wurden: (i) *Unabhängigkeit*, (ii) *Unparteilichkeit*, (iii) *Kompetenz*, (iv) *Rechenschaftspflicht* und (v) *Leistungsfähigkeit*. Die getätigten Anstrengungen zeigen zwar schrittweise erste Erfolge, wenngleich die Implementierung der Reformen jedoch mühsam verläuft. Die Umsetzung in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und gute Regierungsführung sind das dringendste Anliegen Serbiens um den Beitritt in die Europäische Union zu realisieren und dauerhafte Stabilität innerhalb des Landes zu gewährleisten.

Wahlen zur Präsidentschaft im April 2017

Am 2. April 2017 fanden die Präsidentschaftswahlen, die auch durch die OSZE beobachtet wurden, statt. Die Empfehlungen der OSZE bezüglich der Transparenz und Integrität des Wahlvorgangs wurden während der Wahl umfassend berücksichtigt, ebenso bescheinigte die Organisation das Vorliegen ausreichender Wahlalternativen zur bisherigen Regierung. Weiterhin bestätigte die OSZE dem Wahlvorgang ein hohes Maß an Effizienz und die umfassende Berücksichtigung hinsichtlich der Geheimhaltung der Wahl.

Mit 55,08 Prozent gewann Aleksandar Vučić das Amt des Präsidenten bei einer Wahlbeteiligung von 55 Prozent, im Vergleich zu einer Beteiligung von 57,9 Prozent bei den Präsidentschaftswahlen im Mai 2012. Während des Wahlvorgangs berichtete die OSZE allerdings über die Ausübung eines spürbaren sozialen Drucks die regierenden Parteien zu wählen und die auf die Regierungskoalition konzentrierte Berichterstattung in den serbischen Medien, wie Freedom House

berichtete.¹ Ferner kritisierte die OSZE die Intransparenz der Parteienfinanzierung, so dass unklar bliebe, inwiefern die Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen im politischen Alltag und bei politischen Entscheidungen ihren Ausdruck finde. Die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Finanzierungsstrukturen um mögliche Zusammenhänge aufzudecken und nachvollziehen zu können wird durch die serbische Antikorruptionsbehörde (ACA), die für die Überwachung von Parteienfinanzierungen zuständig ist und deren Arbeit durch die OSZE positiv hervorgehoben wurde und die keine Auffälligkeiten feststellen konnte, gewährleistet.²

Parlament

Laut Verfassung ist das Parlament das gesetzgebende Organ und Träger der verfassungsgebenden Gewalt. Es ernennt die Richter des Verfassungsgerichtes sowie die Regierung und kann die Verfassung ändern. Für generelle Abstimmungen ist eine einfache Mehrheit ausreichend. Für eine Verfassungsänderung muss eine Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen.

Die EU-Kommission wies in der Vergangenheit mehrfach auf den unzureichenden Dialog zwischen den einzelnen Parteien und die daraus resultierenden Einschnitte innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens sowie mangelhafte Gesetzgebungsinitiativen hin.³ Demnach würden die Gesetzesentwürfe der Oppositionsparteien im Plenum kaum diskutiert oder vorgestellt.⁴ Die Opposition muss ihre Rolle im vollen Umfang wahrnehmen und sich auf konstruktive Art und Weise am

¹https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf.

²<https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/303281?download=true>

³<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.

⁴<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WENER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

demokratischen Prozess beteiligen um den demokratischen Pluralismus zu konsolidieren. Der gegenwärtige Zustand führt dazu, dass es an einer politischen Kultur, die den Kompromiss und den Austausch von Argumenten nicht als Schwäche, sondern als zentrales Element der Demokratie anerkennt, sowie eines diesbezüglichen Verständnisses in der Opposition und Regierungskoalition fehlt.

Kritikwürdig sei laut Kommission außerdem die fehlende Kontrolle der Regierung durch das Parlament, das die Möglichkeit die Regierung in Fragestunden zu konfrontieren und zu kritisieren, kaum nutze.

Bei der Wahl im April 2016 zogen insgesamt 16 Parteien in das Parlament ein. Die bisherige Koalition aus den Listen der SNS (Serbische Fortschrittspartei) und SPS (Sozialistische Partei Serbiens) wurde damit auch 2016 bestätigt. Die Regierung verfügt derzeit über 164 der 250 Mandate im Parlament.

Regierung

Für die Zukunft verfolgt die sich seit Juni 2017 im Amt befindende Regierung weiterhin einen pro-europäischen Kurs und visiert die Mitgliedschaft in der Europäischen Union an, sowie eine akzeptable Lösung hinsichtlich des Status des Kosovo. Die bisherigen Bemühungen hinsichtlich einer transparenteren Regierungsarbeit verzeichnen langsam Erfolge, bedürfen auch in Zukunft weiterer Anstrengungen um Handlungen und Entscheidungen der Regierung nachvollziehen zu können.⁵ Betreffend der Verhandlungsgespräche mit den Institutionen der Europäischen Union bescheinigt die EU-Kommission der serbischen Regierung allseits eine gute Vorbereitung und Professionalität. Der serbische Präsident erklärte,

dass Serbien im Bereich der Rechtsstaatlichkeit die Empfehlungen der Venedig-Kommission (der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht) implementieren wird und dass man bei der Medienstrategie die OSZE miteinbeziehen werde um die zügige Harmonisierung an EU-Standards zu gewährleisten. Hinsichtlich der Medien wurde eine Arbeitsgruppe durch die Premierministerin Ana Brnabić eingesetzt, die die Aufgabe hat, eine Medienstrategie zu entwickeln.

Notwendige Verfassungsänderungen zur Angleichung an EU-Standards und Empfehlungen der EU-Kommission wurden bisher nur teilweise umgesetzt. Auch weiterhin an EU-Standards anzugleichen sind insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz, die noch zu stärkende Rolle der Legislative in der Gesetzgebung, die umfassende Einhaltung der Menschenrechte und des Datenschutzes.⁶

Die kommunale Selbstverwaltung wurde in der Vergangenheit gestärkt, sodass allmählich eine positive Entwicklung hin zu eines Kompetenztransfers an lokale Kommunen wahrzunehmen ist, wenngleich die Gemeinden bisher jedoch noch kaum an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Ferner werden die Kommunen nicht für die Anwendung der Gesetze vorbereitet, sodass sie oftmals mit der Umsetzung der Reformen überfordert sind.

Zivilgesellschaft

Eine aufgeklärte und engagierte Zivilgesellschaft ist für eine funktionierende Demokratie unerlässlich. Gestärkt werden müssen deshalb auch weiterhin die Finanzierung und Kooperation der Zivilgesellschaft um auch in Zukunft die aktive Teilnahme am politischen Alltag und den gesellschaftlichen Austausch zwischen Regierung und Bevölkerung zu gewährleisten. In der Vergangenheit kam es

⁵https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex_2017-2018_Serbia_eng_0.pdf.

⁶<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WENER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

immer wieder zu regierungskritischen Demonstrationen, so beispielsweise auch wegen des umstrittenen Bauprojekts „Belgrade Waterfront“.⁷ Diese Demonstrationen verdeutlichen gleichzeitig die dynamische und aktive Zivilgesellschaft Serbiens, was auch führende NGOs bestätigen.⁸ Demnach existieren derzeit rund 30.000 zivile Organisationen in Serbien.⁹

Viele dieser Organisationen nehmen eine aktive Rolle innerhalb der EU-Beitrittsverhandlungen ein, so beispielsweise der „Nationalkonvent zur Europäischen Union“, der als Monitoring-Akteur auftritt und eine eigene Arbeitsgruppe zu den Verhandlungskapiteln 23 und 24 installierte, die regelmäßig Verbesserungsvorschläge an die Regierung heranträgt und darüber öffentlich diskutiert.¹⁰

Der Diskurs zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parteien ist für die demokratische Entwicklung Serbiens unerlässlich. Das Verständnis der Parteien von der Bedeutung einer funktionierenden und engagierten Zivilgesellschaft, ebenso wie das der Zivilgesellschaft betreffend der Bedeutung der Parteien sollte auch in Zukunft durch einen stetigen Dialog weiter ausgebaut werden.

Grundrechte und Menschenrechte

Serbien befindet sich weiterhin auf einem positiven Weg hinsichtlich der Stärkung von Grundrechten.

Im Januar 2018 präsentierte die Regierung ein Reformgesetz, das zukünftig die Unabhängigkeit und Transparenz der Justiz stärken wird. Die Korruptionsbekämpfung

schreitet schrittweise, aber nicht wie erwünscht voran. Eine Reihe gezielter Maßnahmen könnte die Reformen unterstützen, so beispielweise die Beschlagnahme illegal erworbener Vermögenswerte, der Entzug des Rechts auf Bekleidung öffentlicher Ämter, die Einführung strengerer Verhaltensregeln für öffentliche Bedienstete sowie eine größere Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.

Auch in Zukunft wird das Land gut beraten sein, seine bisherigen positiven Entwicklungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz und dessen Effizienz, der Korruptionsbekämpfung sowie der Stärkung der Meinungs- und insbesondere der Medienfreiheit fortzusetzen und an den notwendigen Stellen entsprechende Änderungen vorzunehmen sowie eine zügige Implementierung zu gewährleisten.

Besondere Bedeutung erfahren dabei die qualitative Weiterentwicklung und Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Gewährleistung seiner Unabhängigkeit durch sorgfältig nach Kompetenz ausgewählte Gremien.

Zur weiteren Konsolidierung der Medien- und Meinungsfreiheit kann auch eine engere Zusammenarbeit mit dem Unabhängigen Journalistenverband Serbiens vorgesehen werden, der Verstöße gegen die Medienfreiheit und Verbrechen gegen Journalisten registriert.

Die Konsolidierung der Medien- und Meinungsfreiheit ist auch eine der Aufgaben der sich die Medienarbeitsgruppe widmen möchte.

Dass die Rechte von Minderheiten weiterhin gestärkt werden zeigen die Bemühungen der Politik auch ethnische Minderheiten an der politischen Willensbildung zu beteiligen und ihre Rechte zu wahren.

Justiz

⁷https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf.

⁸https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2017_Serbia.pdf.

⁹https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2017_Serbia.pdf.

¹⁰https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2017_Serbia.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WENER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

Auch hinsichtlich der Transparenz und Effizienz der Justiz werden erfreuliche Entwicklungen deutlich, wenngleich weiterhin noch vieles in diesem Bereich getan werden muss. Die bisherigen Entwicklungen umfassen beispielsweise die Bereitstellung von Software und Hardware zur zügigeren Bearbeitung von Prozessen und Inhaftierungen. Ferner wurden die Bedingungen in den serbischen Haftanstalten verbessert und Bildungsprogramme für Insassen erarbeitet.¹¹ Ebenso beinhalten die bisherigen Reformen innerhalb des Justizwesens die Implementierung des Rechts auf ein faires Verfahren und die Finanzierung von Verfahren für Bedürftige, welche sich die Honorare der Anwälte nicht leisten können.¹² Auch gibt es Fortschritte innerhalb der rein leistungsorientierten Rekrutierung von Justizbeamten und bei der Harmonisierung des serbischen Rechts an EU-Standards. Fortschritte sind weiterhin betreffend der Abarbeitung von Altlasten an den Gerichten und bei der zügigeren Bearbeitung von Fällen zu verzeichnen. Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung und der Abhängigkeit der Justiz durch die Regierung befindet sich das Land in einem anhaltenden Transformationsprozess hin zu einem unabhängigeren Justizwesen.

In der Vergangenheit monierten NGOs den beklagenswerten Zustand in serbischen Justizvollzugsanstalten und deren Überbelegungen.¹³ Um diesen Zustand zu verbessern und die Anstalten zu entlasten sollten die Gerichte dort, wo geboten, alternativ zur Haftstrafe Hausarrest oder gemeinnützige Arbeit verhängen.

¹¹<https://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/eu-and-serbia-15-years-of-partnership/rule-of-law/?lang=en>.

¹²http://en.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2017/03/JOINT-SUBMISSION-YUCOM-and-BCHR_SERBIA_FINAL.pdf.

¹³http://en.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2017/03/JOINT-SUBMISSION-YUCOM-and-BCHR_SERBIA_FINAL.pdf.

Für die Gewährleistung einer institutionellen Unabhängigkeit der Justiz bedarf es einer Verfassungsänderung. Vorgesehen ist der Ausschluss der Nationalversammlung aus dem Ernennungsverfahren für Richter, Staatsanwälte und stellvertretende Staatsanwälte. Zudem soll die Zusammensetzung des Obersten Justizrates und des Rates für Staatsanwälte geändert werden, um so die Mitgliedschaft von Vertretern der Legislative bzw. Exekutive auszuschließen.

Die Gesetzgebung beeinflusst maßgeblich die Qualität der Justiz und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Zahlreiche legislative Änderungen schwächen die Rechtssicherheit und fordern andauernde Weiterbildung der Richterschaft. Die serbische Justizakademie übernimmt die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten, allerdings ist dies laut EU-Fortschrittsbericht unzureichend.

Die angestrebte Verfassungsänderung soll die Ausbildung durch die Justizakademie als Voraussetzung für die Ersternennung im Amt für Richter und Staatsanwälte einführen. Sowohl der Justizrat, als auch der Rat der Staatsanwälte benötigen noch intensivere, transparentere und leistungsbasiertere Verfahren betreffend der Einstellung und Beurteilung der Richter und Staatsanwälte. Dies würde einen möglichen politischen Druck auf die Justizverwaltung zurückdrängen. Die Verteilung von Ressourcen muss auf objektiven Kriterien beruhen und den Rückstand der vor Gericht anhängigen Fälle berücksichtigen um die Effizienz der Justiz zu konsolidieren und zu harmonisieren.

Resümee

Insgesamt befindet sich Serbien auf einen positiven Weg hinsichtlich der Verabschiedung und Implementierung rechtsstaatlicher Reformen, wenngleich in einzelnen Bereichen lediglich kleinere Fortschritt zu verzeichnen, die beachtlichen Fortschritte in Gänze jedoch hervorzuheben sind.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SERBIEN

NORBERT BECKMANN-DIERKES
MARCEL WENER

Juni 2018

www.kas.de/serbien

Insbesondere im Justizsystem ist es dem Land gelungen, Erfolge vorzuweisen und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Im Bereich der Medienfreiheit und des politischen Pluralismus sollte das Land auch weiterhin Reformen implementieren und die bisherigen positiven Ansätze verstärken, sowie die Unabhängigkeit der staatlichen Medien konsolidieren um die Einflussnahme durch politische Akteure zu minimieren. Ferner ist daran gelegen die Korruptionsbekämpfung, auch auf lokalen und regionalen Ebenen fortzusetzen und den Fokus nicht nur auf nationale Akteure zu legen. Schlussendlich müssen weiterhin wichtige Reformen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte umgesetzt werden, die das Land an EU-Standards heranführen um einen Beitritt Serbiens in die Europäische Union zu gewährleisten. In Serbien steht das Jahr 2025 als Beitrittsjahr im Fokus, weshalb das Land ambitioniert ist, die erforderlichen Schritte konstruktiv umzusetzen.

Das durch die Kommission in Aussicht gestellte Datum dient nichtsdestotrotz als Ansporn auch weiterhin Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Grundwerte zu verabschieden und zu implementieren. Ohne die weiterhin sorgfältige Umsetzung dieser Erfordernisse kann ein Beitritt in die Europäische Union nicht realisiert werden, heißt es aus den Hauptstädten der Union.

Die durch Mitgliedstaaten und Experten geleisteten Orientierungshilfen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit sollten Serbien weiterhin nützlich sein, um es bei seinen ambitionierten Reformplänen zu begleiten und sich noch stärker in die europäischen Strukturen zu integrieren sowie den rechtlichen und administrativen Transformationsprozess abzuschließen.