

Juli 2025

# Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa



© smarterpics / NewAfrica

## EU-Rechtsstaatlichkeitsbericht 2025

### Das Wichtigste auf einen Blick

*Dr. Pavel Usvatov, Alina Monceanu, Dr. Mahir Muharemović*

Im Juli 2025 veröffentlichte die EU-Kommission ihren Rechtsstaatsbericht für das Jahr 2025. Während einigen Ländern in Südosteuropa formal Fortschritte bescheinigt werden, ist die Realität vor Ort vielschichtiger. Albanien etwa hat die Überprüfung der Richter („Vetting“) abgeschlossen und eine neue Justizstrategie verabschiedet, sieht sich jedoch mit anhaltenden Organisationsproblemen und politischer Einflussnahme konfrontiert, die diese Reformen untergraben. In ähnlicher Weise kommt es in Bulgarien wiederholt zu legislativen Blockaden, die wesentliche Justizreformen behindern. Die Wahrnehmung von Korruption ist in der Öffentlichkeit und in der Wirtschaft hoch, und die Bemühungen zu ihrer Bekämpfung führen trotz institutioneller Umstrukturierungen nur zu wenigen Verurteilungen auf hoher Ebene.

Bei kritischer Betrachtung zeigt sich in der gesamten Region, dass trotz formaler Reformen oft tieferliegende ungelöste Probleme bleiben. In Kroatien ist das öffentliche Vertrauen in das Justizsystem ungeachtet aktiver Aufsichtsgremien nach wie vor gering. Auch Montenegros Justiz hat an Vertrauen eingebüßt. Die Justizreformen in Nordmazedonien werden durch schlechte Koordination, Finanzierungs- und Personalmangel erschwert. In Serbien schüren die anhaltende politische Einflussnahme und der Personalmangel das Misstrauen in die Justiz. Auch die Medienfreiheit steht vor großen Herausforderungen: Unklare Eigentumsverhältnisse und politische Verbindungen, mangelnde Transparenz in der staatlichen Werbung und Einschüchterung von Journalisten sind weit verbreitet.

Für alle diese Länder sind die Fortschritte fragil und anfällig für Rückschläge. Die Bemühungen müssen tiefgreifender und konsequenter erfolgen, um substantielle Verbesserungen bei der Unabhängigkeit der Justiz, der Medienfreiheit und „checks and balances“ zu erzielen.

## Albanien

### Fortschritte bei der Justizreform, Stagnation bei der Rechtsstaatlichkeit

Im EU-Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2025 wird Albanien als Land bezeichnet, das bemerkenswerte Meilensteine bei der Justizreform erreicht hat. Der Bericht verweist dabei auf den Abschluss des Überprüfungsverfahrens für Richter und Staatsanwälte, Verbesserung der Unabhängigkeit der Justiz und die Verabschiedung der sektorübergreifenden Justizstrategie 2024-2030. Diese Entwicklungen sind wichtig, um die Anforderungen des Kapitels 23 (Rechtsstaatlichkeit) zu erfüllen und lang bestehende Korruptionsrisiken anzugehen.

Bei kritischer Betrachtung ergibt sich jedoch ein differenzierteres und weniger optimistisches Bild. Während im Rahmen des Überprüfungsprozesses korrupte Beamte entlassen wurden, ist die Nachhaltigkeit der Reformen durch anhaltenden Verfahrensrückstand, unbesetzte Richterposten und wiederkehrende Verzögerungen bei der Leistungsbewertung bedroht. Die Hohe Justizinspektion, die für die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht von zentraler Bedeutung ist, ist nach wie vor unterfinanziert. Die langfristige Widerstandsfähigkeit des Systems wird durch die anhaltende politische Einflussnahme und die mangelnde operative Koordinierung zwischen den Leitungsorganen untergraben.

Das Ergebnis ist, dass die Reformarchitektur zwar existiert, ihre Umsetzung aber nach wie vor unvollständig und inkohärent ist. Verbesserungen in der Justiz sind ohne tieferes strukturelles Engagement fragil und anfällig für Rückschritte.

### Medienfreiheit unter Druck

Der Bericht erkennt schrittweise Fortschritte beim Medienpluralismus und beim Schutz von Journalisten an und verweist auf verbesserte Protokolle für die Sicherheit von Recherchen und gesetzliche Initiativen für die redaktionelle Unabhängigkeit. Dennoch reichen diese Fortschritte nicht aus, um tief verwurzelten Problemen entgegenzuwirken: Das Medieneigentum konzentriert sich nach wie vor auf Unternehmensgruppen mit politischen Verbindungen, was eine echte redaktionelle Unabhängigkeit untergräbt, und es besteht ein anhaltender Mangel an Transparenz bei der staatlichen Werbevergabe. Einschüchterung, sowohl juristisch (durch strategische Klagen) als auch gesellschaftlich, bleibt ein funktionales Instrument gegen kritischen Journalismus.

Die Aufsichtsinstitutionen der EU und des Europarats stellen immer wieder fest, dass die Verbesserungen in Albanien im globalen Ranking der Pressefreiheit weitgehend auf Rückschritte in den Nachbarstaaten zurückzuführen sind und nicht auf transformative Veränderungen im eigenen Land. Die Selbstregulierung ist schwach, der direkte politische Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht weiterhin, und Reformen werden allzu oft durch externen Druck aus Brüssel und nicht durch eine nachhaltige inländische Initiative und Durchsetzung geprägt.

### Checks and balances verbesserungswürdig

Der Bericht der EU hebt einige parlamentarische und institutionelle Reformen in Albanien hervor, spiegelt aber nicht die zugrunde liegenden Herausforderungen wider: Der Gesetzgebungsprozess wird oft von den Partikularinteressen der Regierung bestimmt und ist intransparent, und die Besetzung wichtiger Aufsichtsgremien bleibt politisiert. Die Zivilgesellschaft sieht sich mit bürokratischen und finanziellen Barrieren konfrontiert, die ihre Wirksamkeit einschränken – Bedingungen, die zwar anerkannt, aber in der offiziellen Bewertung unzureichend kritisiert werden.

### Formale Compliance, aber mangelnde Umsetzung

Während die formale Einhaltung der EU-Forderungen durch Albanien sichtbar ist und in der Tat eine gewisse positive Dynamik aufweist, zeichnet der Rechtsstaatsbericht ein Bild, das oft günstiger ist, als es die Realität rechtfertigt. Die Errungenschaften sind fragil und reversibel, mit systemischen Schwächen und bisweilen geprägt von politischem Opportunismus, der die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit der Reformen untergräbt. Die Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung sind klar: Die Fortschritte in Albanien müssen nicht an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften oder Verfahrensmeilensteinen gemessen werden, sondern an der langfristigen, konsequenten Durchsetzung der Reformen und nachweisbaren Verbesserungen bei der Unabhängigkeit der Justiz, der Medienfreiheit und der institutionellen Kontrolle.

## Bulgarien

### Unabhängigkeit der Justiz und Reformblockade

Der EU-Bericht dokumentiert wiederholte legislative Blockaden, die wesentliche Reformen behindern, insbesondere solche, die auf den Obersten Justizrat und die unzureichende Rechenschaftspflicht des Generalstaatsanwalts abzielen. Die Nichtigerklärung weitreichender Verfassungsänderungen auf diesem Gebiet durch das bulgarische Verfassungsgericht im vergangenen Jahr macht den Fortschritt faktisch wieder rückgängig und lässt tief verwurzelte Probleme ungelöst.

Die meisten Kritikpunkte und Empfehlungen der Kommission sind seit Jahren offen: Der unverhältnismäßige Einfluss des Generalstaatsanwalts und des Parlaments auf die Justiz besteht fort, die von dedizierten Justizorganen gewählten Richter sind nach wie vor in der Minderheit, und eine Kultur der langfristigen richterlichen Abordnung untergräbt sowohl die Unparteilichkeit als auch die Stabilität. Diese anhaltenden Missstände und die offensichtliche Unfähigkeit des Parlaments insoweit zu handeln, offenbaren die Grenzen der Möglichkeiten Bulgariens im Bereich der Unabhängigkeit der Justiz. Mehrfache Reformanläufe haben in der Praxis dazu geführt, dass der Status quo erhalten bleibt, was berechtigte Zweifel daran aufkommen lässt, ob die Gesetzgebungstätigkeit echt ist oder nur pro forma zur Freigabe von EU-Mitteln führen soll. Aus vergleichender Perspektive lassen sich Muster erkennen, die zuvor in Rumänien zu beobachten waren: Selbstblockaden oder formalistische Reformen, die nicht ausreichen, um Fortschritte zu garantieren.

### Erfolgsbilanz bei der Korruptionsbekämpfung und Auflagen bei der EU-Finanzierung

Trotz der institutionellen Umstrukturierung (neue Abteilung der Antikorruptionskommission, Gesetzesänderungen hinsichtlich der Offenlegung von Vermögenswerten und Schutz von Hinweisgebern) ist die Zahl der Verurteilungen und Strafverfolgungen auf hoher Ebene in Bulgarien nach wie vor minimal, wobei die Zahlen nicht wesentlich von den Vorjahren abweichen. Insgesamt ist die Wahrnehmung von Korruption in der Öffentlichkeit und in der Wirtschaft sehr hoch.

Im EU-Rechtsstaatlichkeitsbericht 2025 werden Bulgarien „weitere Fortschritte“ bei den Reformen zur Korruptionsbekämpfung bescheinigt, insbesondere bei der Umstrukturierung der Antikorruptionskommission und dem Aufbau operativer Kapazitäten. Diese Prognose ist jedoch zu optimistisch und erfasst nicht das anhaltende Fehlen echter Ergebnisse. Daten aus der langjährigen zivilgesellschaftlichen Beobachtung wie z.B. durch den Anti-Corruption Fund Foundation zeigen ein anderes Bild: fast keine rechtskräftigen Verurteilungen in großen Korruptionsfällen, überwiegend Freisprüche, häufige Einstellung von Verfahren durch Staatsanwälte sowie Verfahren, die aufgrund von Verzögerungen in der Justiz verjähren. Ermittlungen auf hoher Ebene sind nach wie vor selten, reaktiv oder politisch motiviert, was sich in einem plötzlichen Vorstoß der Staatsanwaltschaft erst nach großen politischen Veränderungen und wachsendem öffentlichen Druck zeigt. Entscheidend ist, dass die intensive Tätigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft im Gegensatz zu den bulgarischen Institutionen steht und die systemische Zurückhaltung bei der Verfolgung der tief verwurzelten Korruption verdeutlicht. Der EU-Bericht beschönigt daher die Kluft zwischen institutioneller Architektur und sinnvoller Durchsetzung und stellt das Ausmaß und die Auswirkungen der Versäumnisse des Landes bei der Korruptionsbekämpfung unzureichend dar.

### Medienpluralismus, regulatorische Unabhängigkeit und *checks and balances*

In Bezug auf die Medienfreiheit skizziert der Bericht die anhaltenden Schwachstellen: Politisierung und Unterfinanzierung der Regulierungsbehörden, Verzögerungen bei der Ernennung wichtiger Führungskräfte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und fehlende Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich. Es wird hervorgehoben, dass die staatliche Werbung nach wie vor ein Instrument für politische Einflussnahme ist, wobei die Reformen nur geringfügig voranschreiten.

## Kroatien

### Geringes Vertrauen in die Justiz und aktuelle Entwicklungen

Das Vertrauen in das kroatische Justizsystem steigt langsam, ist aber nach wie vor gering. Im Jahr 2025 hielten gerade 28 % der Bürger und Unternehmen die Gerichte für „ziemlich“ oder „sehr“ unabhängig. Diese Skepsis geht oft auf den wahrgenommenen politischen oder wirtschaftlichen Druck zurück. Die Aufsichtsorgane sind jedoch aktiv: Im Jahr 2024 befasste sich der zuständige Justizrat mit Anträgen auf Strafverfahren gegen Richter und leitete Disziplinarverfahren ein. Es wurden Vermögenserklärungen überprüft, wobei nur geringfügige Probleme festgestellt wurden. Die Gerichte wurden daran erinnert, sich an die zufällige Zuweisung von Fällen zu halten.

Die Gehälter von Richtern und Staatsanwälten wurden im Februar 2025 an die Gehälter der anderen Beamten angepasst. Digitalisierung kommt voran: 2024 wurden fast 1,6 Millionen elektronische Eingaben eingereicht. Die Verfahrensdauer ist trotz einer leichten Verbesserung aber nach wie vor zu lang: Verfahren in Zivilsachen dauern durchschnittlich 797 Tage.

Im Bereich der Menschenrechte waren Anfang 2025 noch 30 Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht umgesetzt (32 % aller Urteile), wobei die durchschnittliche Umsetzungszeit etwas zurückgegangen ist.

### Der Kampf gegen die Korruption

Die Korruption im öffentlichen Dienst wird in Kroatien weithin als ernstzunehmendes Problem angesehen. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2024 von Transparency International erreichte Kroatien 47 von 100 Punkten. Eine Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2025 ergab, dass 92 Prozent der Kroaten glauben, dass Korruption weit verbreitet ist. Die Unternehmen stimmen dem weitgehend zu: 60 % sehen darin ein Hindernis.

Etwa 79 % der Maßnahmen des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung 2022-2024 wurden abgeschlossen. Die Zusammenarbeit zwischen der Antikorruptionspolizei (PNUSKOK) und der Staatsanwaltschaft (USKOK) wurde gelobt, obwohl es zu einem Zuständigkeitskonflikt kam, als ein hochkarätiger Fall von der EPPO an die USKOK übertragen wurde. Im Jahr 2024 erhob die Staatsanwaltschaft für Korruptionssachen Anklage gegen 155 Personen, und die Verurteilungen erreichten ein Rekordhoch. Rechtliche Anpassungen zielen darauf ab, die Ermittlungen zu beschleunigen und sich auf schwere Korruption zu konzentrieren. Im Jahr 2024 kam es in 72 % der Verfahren der USKOK zu sog. „Deals“ (Verständigungen zwischen Angeklagten, Gericht und Staatsanwaltschaft).

Das öffentliche Vergabewesen ist nach wie vor risikoreich: 27 % der kroatischen Unternehmen gaben an, Aufträge aufgrund von Korruption nicht erhalten zu haben.

### Unabhängigkeit der Institutionen

Mehr als die Hälfte der kroatischen Unternehmen (53 Prozent) ist zuversichtlich, dass Investitionen rechtlich geschützt sind, nennen aber langsame Gerichtsverfahren und häufige Gesetzesänderungen als Hürden. Nur 32 % vertrauen in die Unabhängigkeit der kroatischen Wettbewerbsbehörde. Das Oberste Verwaltungsgericht kann zwar die Vollstreckung von Urteilen sicherstellen, aber keine Disziplinarmaßnahmen gegen Beamte verhängen oder Schadenersatz zusprechen.

### Eine kritischere Perspektive

Trotz Reformen ist weder ein signifikanter Rückgang der Korruption noch ein Anstieg des Vertrauens der Öffentlichkeit zu verzeichnen. Die weit verbreitete Wahrnehmung von Korruption deutet darauf hin, dass die Reformen die Ursachen nicht vollständig angehen, was zu einer Normalisierung der Korruption und einer Erosion des Vertrauens führt. Darüber hinaus sieht sich das USKOK seit 2023 mit Herausforderungen konfrontiert, wie z. B. personeller Unterbesetzung und fehlender Führung aufgrund von politischem Druck. Die öffentliche Kritik an den Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft durch kroatische Politiker deutet auf eine mögliche unzulässige Einflussnahme auf Antikorruptionsinstitutionen hin. Die Zahl der Verurteilungen nimmt zwar zu, aber dies spiegelt möglicherweise keine umfassende Bekämpfung aller Formen der Korruption wider, insbesondere der politischen Korruption auf höchster Ebene. Berichte deuten auch darauf hin, dass Korruption die Arbeit der lokalen Behörden untergräbt.

## Montenegro

### Geringes Vertrauen in die Justiz und aktuelle Entwicklungen

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die montenegrinische Justiz ist stark gesunken: Nur noch 26 % der Bürger und 35 % der Unternehmen bewerten Gerichte und Richter im Jahr 2025 als „ziemlich“ oder „sehr“ unabhängig. Dieser Vertrauensmangel wird weitgehend auf staatlichen und politischen Druck zurückgeführt. Während die jüngsten Reformen die Gesetze über den Justizrat, die Richter und die Staatsanwaltschaft näher an europäische Standards angleichen, sind noch verfassungsrechtliche Anpassungen erforderlich, um die Empfehlungen der Venedig-Kommission vollständig zu erfüllen, insbesondere in Bezug auf die Struktur der Justizräte.

In Montenegro gibt es keine klare arbeitsrechtliche Regelung für Richter und Beamte, was zu widersprüchlichen Regeln und Konflikten geführt hat. Es bestehen nach wie vor erhebliche Personallücken: Nur 243 von 329 Richterstellen sind besetzt. Es gibt weiterhin Leistungsanforderungen an Richter, die Unabhängigkeit der Justiz einschränken, was auch die Venedig-Kommission bereits kritisierte. Regelmäßige Beurteilungen sind nicht systematisch, und die Disziplinarvorschriften veraltet. Öffentliche Äußerungen hoher Amtsträger zu laufenden Fällen untergraben das Vertrauen weiter, während Personalmangel und schlechte Bedingungen die Rekrutierung behindern.

Die Überlastung und Kapazitätslücken bleiben ein großes Problem: Verwaltungsrichter hatten im Jahr 2024 durchschnittlich 2.513 Fälle pro Richter zu bearbeiten, was zu Verzögerungen und Qualitätsverlust führt und das Vertrauen der Wirtschaft und der Öffentlichkeit untergräbt. Das Verfassungsgericht des kleinen Landes hatte im Juni 2025 über 2.000 anhängige Verfahren, was auf systematische Probleme auf höchster Ebene hindeutet. Mehrere Richterstellen blieben vakant.

Im Bereich der Menschenrechte begann Montenegro das Jahr 2025 mit sechs „führenden“ Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die auf ihre Weiterverfolgung warten.

### Der Kampf gegen die Korruption

Insgesamt ist die Korruption im öffentlichen Sektor Montenegros nach wie vor hoch, was sich in der niedrigen Punktzahl von Transparency International 2024 (46/100) widerspiegelt. Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2025 bestätigt die weit verbreitete Korruption, doch nur 21 % glauben, dass Strafverfolgungen eine ausreichende Abschreckung darstellen.

Montenegro hat eine Antikorruptionsstrategie 2024-2028, aber unklare Mandate und schwache Arbeitspläne lassen Zweifel an ihrer Wirksamkeit aufkommen. Die Umsetzungsbemühungen haben zwar zugenommen, aber die Antikorruptionsinstitutionen sind nach wie vor unterbesetzt. Der Schutz von Hinweisgebern und die Transparenz des öffentlichen Auftragswesens haben Verbesserungen erfahren, wodurch die Zahl der Beschwerden zurückgegangen ist.

### Unabhängigkeit der Institutionen

Während die Unternehmen den Gerichten vertrauen, wenn es darum geht, Investitionen zu schützen, ist das Vertrauen in andere Institutionen geringer. Das Parlament verfügt über Instrumente für eine transparente Gesetzgebung, aber in den Gesetzesentwürfen der Abgeordneten fehlen oft die erforderlichen Bewertungen und Informationen. Zu Spannungen kam es, als das Parlament verfassungswidrig versuchte, die Pensionierung eines Verfassungsrichters zu erzwingen.

### Eine kritischere Perspektive

Der Zustand der Rechtsstaatlichkeit in Montenegro ist verbesserungswürdig. Trotz legislativer Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt behindern Korruption, ein politisiertes Justizsystem und fragile Institutionen echte Fortschritte. Im „Group of States against Corruption“ (GRECO)-Bericht 2024 wurde hervorgehoben, dass die Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung nicht vollständig umgesetzt wurden, weshalb die Bemühungen in hochrangigen Korruptionsfällen nur begrenzte Erfolge hatten. Die Justiz ist nach wie vor anfällig für politische Einflussnahme, und die staatlichen Institutionen sind von Instabilität und Polarisierung geprägt, was zu einem legislativen Stillstand führt. Dies deutet darauf hin, dass es zwar zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften kommt, substanziellere Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit jedoch noch viel intensive Arbeit erfordern.



## Nordmazedonien

### Geringes Vertrauen in die Justiz und aktuelle Entwicklungen

Während die Justizreformstrategie 2024-2028 auf den Weg gebracht wurde, wurden aufgrund mangelnder Koordinierung, Finanzierung und Personallücken nur 42,9 % der Aktivitäten im Jahr 2024 abgeschlossen. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz ist nach wie vor gering: Im Jahr 2025 bewerten nur 28 % der befragten Bürger und 26 % der Unternehmen Gerichte und Richter als unabhängig. Beide Gruppen machen vor allem den politischen Druck dafür verantwortlich.

Neue Verfahren bei der Auswahl von Richtern haben zwar die Transparenz verbessert, aber die Begründung von Entscheidungen ist nach wie vor lückenhaft. Die chronische Unterfinanzierung führt dazu, dass die Budgets von Justiz und Staatsanwaltschaft unter das gesetzliche Minimum gefallen sind. Das hat zur Folge, dass die Personalausstattung bis Ende 2024 nur noch 20 bis 50 % betrug. Trotz der Rekrutierungskampagnen blieben weiterhin Stellen an obersten Gerichten vakant, darunter 12 von 26 Sitzen am Obersten Gerichtshof. Infolgedessen wachsen die Verfahrensrückstände und die Verzögerungen nehmen zu, insbesondere in Verwaltungs-, Zivil- und Handelssachen, wobei die Erledigungszeiten sich erheblich verlängert werden.

Nordmazedonien hat das Jahr 2025 mit 18 „führenden“ Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus den letzten 10 Jahren begonnen, die noch nicht umgesetzt wurden.

### Der Kampf gegen die Korruption

Experten, Bürger und Wirtschaftsvertreter sind sich weitgehend einig, dass die Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor ein ernstes Problem darstellt, was sich in der niedrigen Punktzahl von Transparency International 2024 (40/100) und in der Eurobarometer-Umfrage zeigt, die auf eine weit verbreitete Korruption hindeuten. Nur 34 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass die Strafverfolgung eine starke Abschreckung darstellt.

Die Staatliche Kommission für Korruptionsprävention (SCPC) berichtet, dass im Jahr 2024 nur 18 % der geplanten Maßnahmen im Rahmen der Antikorruptionsstrategie 2021-2025 vollständig abgeschlossen wurden. Obwohl die Ermittlungen und Strafverfolgung zugenommen haben, führen Verzögerungen bei den Gerichten und Ressourcenlücken dazu, dass sich hochrangige Fälle in die Länge ziehen oder mit geringen Strafen enden. Änderungen des Strafgesetzbuches durch die Vorgängerregierung haben dazu geführt, dass mehrere laufende Verfahren eingestellt werden mussten, was zu einem Gefühl der Straflosigkeit führt. Das Verfassungsgericht hat Bedenken hinsichtlich dieser Änderungen geäußert, eine Entscheidung steht noch aus. Die Überprüfung von Vermögenserklärungen der Beamten wird durch den Verfahrensstau bei der SCPC und Personalmangel behindert, und der Schutz von Whistleblowern ist nach wie vor schwach. Ihre Berichte werden oft nicht berücksichtigt, und Hinweisgeber sind Risiken ausgesetzt.

### Unabhängigkeit der Institutionen

Seit der Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung im November 2023 hat sich die Arbeit des Parlaments verbessert, auch wenn Zweifel an der Nachhaltigkeit der Verbesserungen bestehen, weil nicht nur qualifizierte Kandidaten ernannt wurden und Schlüsselposten unbesetzt blieben. Das Vertrauen in die Vergabe öffentlicher Aufträge und die nationale Wettbewerbsbehörde ist ebenso gering wie in die Justiz.

### Eine kritischere Perspektive

Nordmazedoniens Weg zum EU-Beitritt wird durch eine kritische Lücke zwischen Gesetzesreformen und ihrer praktischen Umsetzung erschwert. Der tiefgreifende Einfluss verschiedener Interessengruppen untergräbt nach wie vor die Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, der Unabhängigkeit der Justiz und der Stärkung staatlicher Institutionen. Es gibt zwar einen umfassenden Rechtsrahmen, dessen Durchsetzung jedoch aufgrund des begrenzten politischen Willens nach wie vor unzureichend ist, insbesondere in Bezug auf hochrangige Beamte. Die Justiz versäumt es immer wieder, volle Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme zu demonstrieren.

## Rumänien

### Justizsystem unter Druck

Rumänien hat Fortschritte bei der Angleichung seiner Justizgesetze an die Empfehlungen der Venedig-Kommission erzielt, einschließlich der Ausarbeitung von Beschränkungen für die Mandate hochrangiger Staatsanwälte und der Planung von Prüfungen für die Justizinspektion. Die meisten Maßnahmen befinden sich jedoch noch in der Konsultationsphase und die Transparenz ist nach wie vor schwach.

Eines der Probleme, die im Kommissionsbericht nicht erwähnt werden, ist der Konflikt über die IT-Infrastruktur der Justiz. Der Vorstoß des Justizministeriums, trotz der Einwände des Hohen Richterrats (SCM) alle Gerichtsserver in seinem just.ro-Portal zu zentralisieren, bedroht die Unabhängigkeit der Justiz und verstößt gegen die gute Praxis in der EU. Die Forderungen von SCM, dies zu stoppen, wurden ignoriert, was die Gefahr eines Kompetenzkonflikts mit der Exekutive birgt.

Die Vakanz der Richter- und Staatsanwaltsstellen hat sich leicht verringert, aber struktureller Personalmangel und steigende Arbeitsbelastung untergraben weiterhin die Qualität und Verfügbarkeit der Justiz.

Der Verfahrensstand beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist nach wie vor hoch, die Zahl der nicht umgesetzten Urteile des EGMR ist mit 115 die höchste in der EU.

### Rahmenwerk zur Korruptionsbekämpfung

In Rumänien zeigt sich ein gemischtes Bild: Während die Nationale Antikorruptionsdirektion (DNA) 391 Verurteilungen in hochrangigen Korruptionsfällen im Jahr 2024 erwirkte, ist die Wahrnehmung der Korruption nach wie vor hoch und das Vertrauen der Öffentlichkeit gering. Viele Fälle sind ungelöst, die personellen Kapazitäten angespannt. Die europarechtswidrigen Entscheidungen des Hohen Gerichtshofs zu Verjährungsfristen führten zu vielen Verfahrenseinstellungen.

Die Nationale Agentur für Integrität (ANI) ist unterfinanziert und unterbesetzt. Ein Urteil des Verfassungsgerichts hat die Transparenzpflichten der Politiker und Beamten geschwächt. Die Arbeit an Karenzregeln und Transparenz im Lobbying verzögert sich, da es keine Einigung über ein Gesetz gibt. Die Parteienfinanzierung ist weiterhin äußerst intransparent.

Das öffentliche Vergabewesen ist nach wie vor ein fruchtbarer Boden für Betrug, da es oft zu kartellähnlichen Praktiken und Ausschreibungen mit nur einem Angebot kommt.

### Medienpluralismus und Medienfreiheit unter Druck

Politischer Einfluss verzerrt weiterhin die rumänische Medienlandschaft. Staatlich und parteilich finanzierte Werbung verwischt die Grenzen zwischen Journalismus und bezahlten Inhalten. Der Nationale Audiovisuelle Rat ist unterfinanziert und modernisiert sich nur langsam. Der aktuelle Entwurf eines Gesetzes über audiovisuelle Medien birgt die Gefahr, dass Online-Inhalte überreguliert werden, ohne dass die journalistische Freiheit davon profitiert. Währenddessen fehlt eine echte Selbstregulierung. Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist nach wie vor lückenhaft, insbesondere im Internet.

Drohungen und Einschüchterungen gegen Journalisten dauern an. Die „Anti-SLAPP-Richtlinie“ der EU wird nicht vollständig umgesetzt. Das Umfeld für freie Medien ist fragil.

### Checks and balances verbesserungswürdig

Gewaltenteilung ist nach wie vor nicht gewährleistet. Öffentliche Konsultationen sind weitgehend oberflächlich und werden oft durch Ausnahmeregelungen umgangen. Der Rückgriff der Regierung auf Dringlichkeitsverordnungen ohne parlamentarische Aufsicht, darunter auf so wichtigen Gebieten wie Wahl-, Verwaltungs- oder Steuerrecht, hat erheblich zugenommen.

Einige Entscheidungen des Verfassungsgerichts im Jahr 2024 waren besorgniserregend. In drei umstrittenen Urteilen fehlte es an einer klaren rechtlichen Begründung und an Kohärenz, es wurde die Tendenz zur Überschreitung seiner verfassungsgemäßen Befugnisse erkennbar.

Zivilrechtliche Organisationen sind aufgrund von Finanzierungs- und Personalkürzungen oder politischen Blockaden beeinträchtigt. Die Zivilgesellschaft sieht sich nach wie vor mit hohen administrativen Hürden, Einschüchterung und strategischen Gerichtsverfahren konfrontiert.

## Serbien

### Geringes Vertrauen in die Justiz und aktuelle Entwicklungen

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz ist gering: Im Jahr 2025 bewerteten nur noch 30 % der befragten Bürger und 36 % der Unternehmen Gerichte und Richter als „ziemlich“ oder „sehr“ unabhängig. Dieser Mangel an Vertrauen wird u.a. durch die anhaltende politische Einmischung geschürt. Hohe Mandats- und Funktionsträger kommentieren häufig laufende Verfahren und kritisieren öffentlich Urteile. Im Februar 2025 weckte eine aufsehenerregende „Antikorruptionsoperation“ gegen zivilgesellschaftliche Organisationen Zweifel an der Autonomie der Justiz.

Es besteht nach wie vor Personalmangel, viele Stellen bei der Staatsanwaltschaft sind unbesetzt. Die Daten zum Verfahrensstand bei Gerichten sind gemischt, insbesondere die Verwaltungsgerechtheit lag mit der erstinstanzlichen Erledigung im Jahr 2023 bei nur 35 %, die Verfahrensdauer stieg auf durchschnittlich 2.095 Tage, die anhängige Fallzahl nahm um 45,8 % zu, was zu einem systemischen Engpass geführt hat.

Das Verfassungsgericht steht vor einer Personalkrise. Vier von 15 Richterstellen sind unbesetzt. Da sieben von elf amtierenden Richtern bis zum Jahresende in den Ruhestand gehen, droht das Gericht seine Beschlussfähigkeit zu verlieren.

Auf europäischer Ebene hatte Serbien zum 1. Januar 2025 einen Rückstand von 20 nicht umgesetzten „führenden“ Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die ältesten rechtskräftigen Urteile, von denen einige seit 17 Jahren nicht vollstreckt wurden, betreffen Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren aufgrund übermäßig langer Verfahrensdauer.

### Der Kampf gegen Korruption

Der Korruptionswahrnehmungsindex 2024 von Transparency International bewertet Serbien mit nur 35/100 Punkten. Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2025 zeigt, dass 85 % der Menschen Korruption als weit verbreitet ansehen, und 53 % der Unternehmen geben an, dass sie den Betrieb behindert. Nur 26 % der Befragten glauben, dass die Strafverfolgung vor korrupten Praktiken abschreckt.

Serbien kämpft mit Herausforderungen hinsichtlich Ermittlungen und Verurteilungen in hochrangigen Korruptionsfällen, insbesondere in Bezug auf politisch oder wirtschaftlich einflussreiche Verdächtige. Die Rolle der Staatsanwaltschaft für organisierte Kriminalität ist gesetzlich nicht klar definiert, was zu einer uneinheitlichen Ausrichtung der spezialisierten Stellen und Kompetenzkonflikten führt. Die Transparenz und Aufsicht über die eingestellten Fälle sind nach wie vor schwach. Anfang 2025 wurden bei Razzien wegen Korruption über 100 Personen verhaftet, es gibt seitdem allerdings keine Informationen zu den Ermittlungen.

Etwa 57 % der Unternehmen vertrauen auf den Rechtsschutz für Investitionen, aber nur 32 % vertrauen auf die Unabhängigkeit der Prüfstelle für das öffentliche Auftragswesen.

### Unabhängigkeit der Institutionen: Schwäche des Parlaments

Das serbische Parlament erfüllt seine legislative Funktion nur bedingt. Die Sitzungen sind selten und werden oft kurzfristig einberufen, was die Beiträge und Änderungsanträge der Abgeordneten einschränkt. Die informelle Ausweitung der Befugnisse des Präsidenten über die verfassungsmäßigen Grenzen hinaus gibt Anlass zur Sorge, da die öffentliche Debatte oft seiner Linie folgt.

### Eine kritische Perspektive

Nach Beobachtungen von Freedom House und GRECO zeigt das serbische Regierungssystem eine fortschreitende Erosion der demokratischen Institutionen und eine zunehmende Vereinnahmung des Staates durch die Regierung. Trotz der Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt sind Korruption, der allgegenwärtige politische Einfluss auf die Justiz und die Zentralisierung der Exekutive unter Umgehung des Parlaments weiterhin kritische Hindernisse. Die Justiz steht nach wie vor unter erheblichem Druck, und die Verfassungsänderungen von 2023 haben es nicht geschafft, die Lage zu verbessern. Um die Medienfreiheit ist es ebenso kritisch bestellt. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sehen sich mit einem Arbeitsumfeld konfrontiert, in dem sie verbalen Angriffen und Verleumdungskampagnen ausgesetzt sind.



Juli 2025

# Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. V.

Dr. Pavel Usvatov  
Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa  
Europäische und internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

[pavel.usvatov@kas.de](mailto:pavel.usvatov@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von "Creative Commons Attribution-Sharing Under Gleiche Bedingungen 4.0 International", CC BY-SA 4.0 (verfügbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)