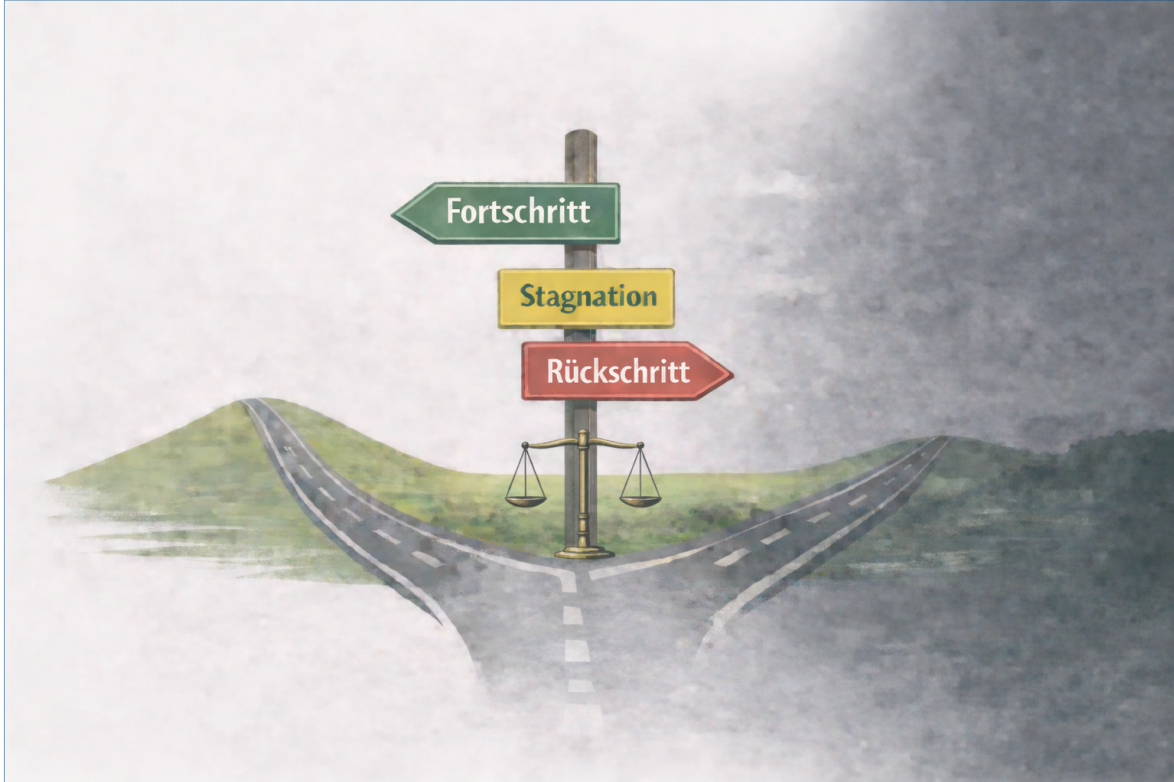


Februar 2026

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa



Rechtsstaatlichkeit in Südosteuropa im Jahr 2025

Bericht aus der Region: Fortschritt, Stagnation, Rückschritt

Dr. Pavel Usvatov, Dr. Mahir Muharemović

Ende 2025 hat das World Justice Project (WJP) seinen neuesten Index zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit weltweit veröffentlicht. Die Daten helfen dabei, ein Bild der Situation in den untersuchten Ländern anhand eines breiten Spektrums an Informationen zu präsentieren. Der vorliegende regionale Bericht fasst Daten aus dem World Justice Project Rule of Law Index 2025, den Rechtsstaatlichkeitsberichten der Europäischen Kommission und unseren eigenen Analysen zusammen, um einen Überblick über die Unabhängigkeit der Justiz, Regierungsführung, Korruption und Einschränkungen von Grundrechten in zehn südosteuropäischen Ländern zu geben. Die Region präsentiert sich 2025 als komplexes Geflecht unterschiedlicher Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Während Kroatien und Rumänien im WJP Rule of Law Index regional führend sind, gehört Serbien zu den Ländern mit dem weltweit stärksten Rückgang der Rechtsstaatlichkeit. Während Montenegro, Nordmazedonien und Albanien einige Verbesserungen erreichen konnten, weisen Bulgarien und Moldau weiterhin einige Schwächen auf. Auch Bosnien und Herzegowina sowie der Kosovo haben schwierige Entwicklungen durchlaufen. Schließlich bleibt Korruption eine universelle Herausforderung in der Region.

1. Einleitung

Südosteuropa steht beim Thema Rechtsstaatlichkeit an einem kritischen Wendepunkt. Die Region, die EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten umfasst, präsentiert ein Paradoxon aus gleichzeitigem Fortschritt und Rückschritt. Während einige Länder Fortschritte bei der Stärkung demokratischer Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit in bestimmten Bereichen erzielt haben, kann in anderen eine alarmierende Verschlechterung der Grundlagen beobachtet werden, auf denen eine funktionierende Demokratie beruht.

Dieser Bericht stützt sich auf zwei maßgebliche Quellen: den Rule of Law Index 2025 des World Justice Project,¹ der quantitative Messungen für 143 Länder liefert, und die Rechtsstaatlichkeits- und Länderberichte² der EU-Kommission aus dem Jahr 2025, die qualitative Bewertungen der institutionellen Reformen und Herausforderungen bieten. Die darin enthaltenen Befunde wurden mit den Erkenntnissen und Erfahrungen des Rechtsstaatprogramms Südosteuropa der KAS abgeglichen. Es entsteht ein komplexes Bild einer Region, in der die geografische Nähe mitunter die tiefgreifenden Unterschiede in Bezug auf die Qualität der Regierungsführung, die Unabhängigkeit der Justiz und das Engagement für die Korruptionsbekämpfung verdeckt.

Die untersuchten Länder lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Kroatien, Rumänien und Bulgarien sind bereits EU-Mitglieder und rechtlich an die Standards der Union gebunden. Doch selbst zwischen diesen drei Ländern gibt es erhebliche Leistungsunterschiede. Die zweite Gruppe besteht aus Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern:³ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien. Für diese Länder ist der EU-Beitritt sowohl Anreiz als auch Druckmittel, da er theoretisch Reformen fördert, aber auch die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit offenbart.

Es ist wichtig zu beachten, dass die Expertenbefragungen für den WJP Rule of Law Index und die Informationssammlung für den Bericht der EU-Kommission in der ersten Hälfte des Jahres 2025 durchgeführt wurden und nur rückwirkend gelten. Spätere Entwicklungen und mögliche Veränderungen werden hier nicht berücksichtigt.

2. Gesamtbild der Region

Bei der Betrachtung der Rechtsstaatlichkeitsentwicklung in der Region zeigen sich Kroatien und Rumänien als regionale Spitzenreiter. Beide erreichen auf der Skala des World Justice Project einen Wert von 0,61. Damit liegen sie global auf Platz 46 bzw. 44. Dies ist ein respektables Ergebnis in Südosteuropa, im Vergleich zu den weltweit oder EU-weit führenden Ländern ist diese Leistung allerdings kaum herausragend. So erreicht Deutschland 0,83 Punkte und Platz 6, Dänemark, das weltweit führende Land, erreicht 0,90 von 1,0 Punkten. Besonders besorgniserregend ist, dass die genannten südosteuropäischen Länder 2025 einen leichten Rückgang ihrer Punktzahl verzeichneten, was darauf hindeutet, dass die EU-Mitgliedschaft allein keine Garantie für weitere Fortschritte ist.

¹ Der WJP Rule of Law Index misst den Zustand der Rechtsstaatlichkeit unter Berücksichtigung von acht Faktoren und 44 Unterfaktoren, mit Werten von 0 (am schlechtesten) bis 1 (am besten), und umfasst 143 Länder und Rechtsordnungen weltweit, s. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/CountryProfiles_2025_WJP_RuleofLawIndex.pdf.

² Länderberichte der EU-Kommission bieten detaillierte Bewertungen der Fortschritte von Kandidaten und potenziellen Kandidatenländern bei der Erfüllung der Beitrittskriterien, mit besonderem Fokus auf Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und Kapitel 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit). Alle Berichte sind verfügbar unter: https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-enlargement-package-shows-progress-towards-eu-membership-key-enlargement-partners-2025-11-04_en.

³ Für die Zwecke dieses Berichts wird die Gruppe hinsichtlich der Fortschritte und des Status der Länder im Verhandlungsprozess nicht weiter in Untergruppen unterteilt.

Montenegro folgt mit 0,57 Punkten und ist damit das leistungsstärkste Nicht-EU-Land in Südosteuropa. Kosovo hat mit 0,56 Punkten eine ermutigende Verbesserung mit einem jährlichen Anstieg von 0,4 % erzielt. Montenegro zeigt, dass die EU-Kandidatur in Verbindung mit echtem politischen Willen bedeutende Reformen vorantreiben kann.

Bulgarien stellt einen beunruhigenden Fall dar. Obwohl das Land seit 2007 EU-Mitglied ist, erreicht es nur einen Wert von 0,55 und ist damit das Schlusslicht unter den Mitgliedsstaaten in der gesamten EU, der EFTA und der regionalen Gruppe Nordamerika. Die Position des Landes hinter Montenegro, einem Beitrittskandidaten, wirft unangenehme Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit der EU-Überwachungsmechanismen für bestehende Mitglieder auf.

Positiv zu vermerken ist, dass Nordmazedonien (0,54 Punkte) und Albanien (0,49 Punkte) sich leicht verbessert haben. Trotz ihrer relativ niedrigen Ausgangsbasis zeigen diese Länder, dass Veränderungen auch in einem schwierigen politischen Umfeld möglich sind.

Das Schlusslicht bildet Serbien. Es verzeichnete seinen fünften Rückgang in Folge und belegte mit einer Gesamtpunktzahl von 0,47 den 96. Platz weltweit. Dies ist nicht nur ein Mangel an Fortschritt, sondern ein aktiver Rückschritt in einem Land, das die EU-Mitgliedschaft anstrebt.

Land	Gesamtpunkte	Globaler Rang	Veränderung	Status
Rumänien	0.61	44	-0.01	Verschlechtert
Kroatien	0.61	46	0.00	Unverändert
Montenegro	0.57	55	0.00	Unverändert; Bestwert für Nicht-EU
Kosovo	0.56	59	0.00	Unverändert
Bulgarien	0.55	61	-0.01	Verschlechtert; Schlechtester Wert für EU
Nordmazedonien	0.54	64	+0.01	Verbessert
Rep. Moldau	0.53	68	-0.01	Verschlechtert
Bosnien und Herzegowina	0.52	70	0.00	Unverändert
Albanien	0.49	87	+0.01	Verbessert
Serbien	0.47	96	-0.01	Verschlechtert

3. Die gemeinsame Herausforderung: Korruption

Wenn es einen Bereich gibt, in dem Südosteuropa durchweg zu kämpfen hat, dann ist es Korruption. Kein einziges Land in der Region erreicht beim Faktor Abwesenheit von Korruption eine starke Punktzahl (über 0,60). Kein einziges Land in der Region erreicht beim Faktor „Korruptionsfreiheit“ eine Bewertung, die als zufriedenstellend angesehen werden könnte (über 0,60). Diese

allgemeine Schwäche besteht ungeachtet der EU-Mitgliedschaft, des Kandidatenstatus und der jüngsten Reformbemühungen. Korruption bleibt das hartnäckigste Übel der Region.

Land	Wert für Korruptionsfreiheit	Globaler Rang	Veränderung	Status
Dänemark (Vergleichswert)	0.95	1	0.00	Unverändert
Kroatien	0.56	52	-0.01	Verschlechtert
Rumänien	0.53	57	-0.01	Verschlechtert
Kosovo	0.49	62	+0.01	Verbessert
Montenegro	0.49	63	0.00	Unverändert
Nordmazedonien	0.47	69	+0.01	Verbessert
Bulgarien	0.45	73	0.00	Unverändert
Bosnien und Herzegowina	0.43	82	0.00	Unverändert
Serbien	0.39	101	-0.02	Verschlechtert
Albanien	0.38	105	+0.01	Verbessert
Rep. Moldau	0.37	108	-0.02	Verschlechtert

Die Republik Moldau belegt mit 0,37 den letzten Platz, dicht gefolgt von Albanien mit 0,38 und Serbien mit 0,39. Diese Bewertungen beschreiben normalerweise tiefgreifende Systeme, in denen öffentliche Amtsträger ihre Positionen regelmäßig zum privaten Vorteil missbrauchen. Die EU-Berichte liefern Hintergrundinformationen zu diesen Zahlen: In Bosnien und Herzegowina beispielsweise wird das Gesetz zur Verhinderung von Interessenkonflikten auf staatlicher Ebene nach wie vor nicht umgesetzt, und die eingesetzte Kommission hat keine Sanktionen verhängt.⁴ Auch in anderen Ländern scheitert die Korruptionsbekämpfung an der Umsetzung der Antikorruptionsgesetzgebung.

Selbst die Länder mit besseren Ergebnissen haben zu kämpfen. Kroatien, mit einem Wert von 0,56 regional führend bei der Korruptionsbekämpfung, weist nach wie vor erhebliche Schwachstellen in der Exekutive auf, wo der Korruptionswert nur 0,50 beträgt. In Rumänien wurden trotz eines strengen Systems zur Vermögensklärung viele Ermittlungen von hochrangigen Korruptionsfällen aufgrund von Verjährungsfristen beendet, was zur Einstellung der Verfahren und zur Straffreiheit in mehreren Korruptionsfällen auf hoher Ebene führte.⁵ Das Verfassungsgericht des

⁴ Europäische Kommission, Bericht über Bosnien und Herzegowina 2025, 4. November 2025, https://enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2025_en, S.6 und S.20.

⁵ Europäische Kommission, Rechtsstaatlichkeitsbericht 2025: Länderkapitel zur Rechtsstaatlichkeitssituation in Rumänien, SWD(2025) 923 final (Brüssel: Europäische Kommission, 8. Juli 2025), https://commission.europa.eu/document/download/fcab6924-01cf-4514-9f68-3989759718e9_en?file-name=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Romania.pdf, S.7.

Landes hob außerdem die früher geltende Verpflichtung für Beamte auf, die Vermögenswerte ihrer Ehepartner und Kinder anzugeben, eine Entscheidung, die die Transparenzmechanismen erheblich schwächt.⁶ Im Dezember 2025 löste ein Medienbericht über Korruption in der Justiz anhaltende landesweite öffentliche Proteste aus.

3.1 Herausforderungen bei der Korruptionsbekämpfung

Der Fall Nordmazedonien veranschaulicht, wie Gesetzesänderungen die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung beeinträchtigen können. Die Änderungen des Strafgesetzbuches von 2023 haben die sich bis dahin entwickelnde positive Tendenz bei der Verfolgung von Korruptionsfällen unterbrochen.⁷ Infolgedessen wurden 2024 nur 18 % der Aktivitäten der nationalen Anti-Korruptionsstrategie vollständig umgesetzt,⁸ eine Ausfallquote, die problematisch ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Korruptionsbekämpfung seit dem Regierungswechsel im Juni 2024 effektiver geworden ist. Im Kosovo wurde eine neue nationale Anti-Korruptionsstrategie für 2025–2028 gar nicht erst verabschiedet.⁹

Albanien und Montenegro zeigen, dass Fortschritte auch unter schwierigen Bedingungen möglich sind. Albanien hat einige Erfolge bei der Stärkung der Kapazitäten seiner Sonderbehörde zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (SPAK) in den Bereichen Finanzermittlungen und Vermögensbeschlagnahmung erzielt.¹⁰ Montenegro hat eine steigende Bilanz bei endgültigen Verurteilungen in Fällen organisierter Kriminalität aufgebaut, wobei Verständigungsvereinbarungen im Strafprozess zur effektiveren Strafverfolgung beitragen.¹¹

3.2 Herausforderungen für die institutionelle Integrität

In Serbien birgt die weit verbreitete Anwendung von Ausnahmen vom Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, insbesondere durch zwischenstaatliche Abkommen mit Drittländern, weiterhin Risiken für Korruption und die Nichteinhaltung europäischer Standards.¹² Die Initiative der Antikorruptionsbehörde zur Änderung des Gesetzes über die Finanzierung politischer Aktivitäten ist ebenfalls noch anhängig.

In Rumänien steht das bisher strenge System der Vermögenserklärungen vor Herausforderungen, nachdem das Verfassungsgericht die Verpflichtung für Beamte, das Vermögen ihrer Ehepartner und Kinder anzugeben, für verfassungswidrig erklärt hat.¹³

In der Republik Moldau müssen trotz einiger Fortschritte bei der Verbesserung der Erfolgsbilanz die Kapazitäten der Antikorruptionsbehörden deutlich gestärkt werden, wobei anzumerken ist,

⁶ Ebd., S. 9.

⁷ Europäische Kommission, Nordmazedonien-Bericht 2025, SWD(2025) 21212 (Brüssel: Europäische Kommission, 4. November 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/267b368e-6b55-4a42-bb72-6395593de4da_en?filename=north-macedonia-report-2025.pdf, S. 31.

⁸ Ebd., S. 32.

⁹ Europäische Kommission, Kosovo* 2025 Bericht, SWD(2025) 752 final (Brüssel: Europäische Kommission, 4. November 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/127563ea-4c03-44a4-b56c-2d569afd86a5_en?filename=kosovo-report-2025.pdf, S. 31.

¹⁰ Europäische Kommission, Albanien-Bericht 2025, SWD(2025) 750 final (Brüssel: Europäische Kommission, 4. November 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/fe9138b7-90fe-4277-a12c-3a03f6d1957f_en?filename=albania-report-2025.pdf, S. 42.

¹¹ Europäische Kommission, Montenegro-Bericht 2025, SWD(2025) 754 final/2 (Brüssel: Europäische Kommission, 4. November 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf, S. 35.

¹² Europäische Kommission, Serbien 2025 Bericht, SWD(2025) 755 final (Brüssel: Europäische Kommission, 4. November 2025), https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf, S. 35.

¹³ Siehe Fn. 5, S. 9.

dass wichtige Institutionen nun mit auf Integrität überprüften Mitgliedern voll funktionsfähig sind.¹⁴

Land	Freiheit von politischer Einflussnahme	Globaler Rang	Veränderung	Status
Dänemark (Vergleichswert)	0.99	1	+0.01	Verbessert
Rumänien	0.49	61	-0.04	Verschlechtert
Bulgarien	0.46	64	-0.01	Verschlechtert
Kosovo	0.44	65	-0.01	Verschlechtert
Kroatien	0.44	66	-0.02	Verschlechtert
Montenegro	0.41	72	0.00	Unverändert
Rep. Moldau	0.40	74	+0.03	Verbessert
Nordmazedonien	0.35	85	+0.03	Verbessert
Bosnien und Herzegowina	0.34	89	+0.01	Verbessert
Albanien	0.29	96	+0.03	Verbessert
Serbien	0.15	129	-0.03	Verschlechtert

4. Unabhängigkeit der Justiz und Demokratie

Kaum ein Indikator sagt mehr über die demokratische Gesundheit eines Landes aus als die Unabhängigkeit seiner Justiz. Gerichte dienen als letzte Kontrollinstanz der Exekutive, als Garant für Grundrechte und als Schiedsrichter bei Streitigkeiten. Wenn Richter nicht frei von politischem Druck entscheiden können, bricht das gesamte Gebäude der Rechtsstaatlichkeit zusammen.

Die Zahlen geben Anlass zur Besorgnis. Serbien verzeichnet die schlechteste Bewertung in der gesamten Region hinsichtlich der Freiheit von unzulässiger Einflussnahme der Politik auf die Strafjustiz: Der Wert beträgt nur 0,15 von 1. Der Rechtsstaatlichkeitsbericht der EU-Kommission dokumentiert beispielsweise, wie die persönlichen Daten von Richtern, die sich für eine Wiederholung der umstrittenen Kommunalwahlen ausgesprochen hatten, in Boulevardkampagnen veröffentlicht wurden,¹⁵ ohne dass es zu einer angemessenen offiziellen Reaktion kam.

Albanien schneidet mit 0,29 ebenfalls sehr unterdurchschnittlich ab, was anhaltende Bedenken hinsichtlich politischer Einflussnahme widerspiegelt. Der Kommissionsbericht stellt fest, dass verstärkte Versuche von Amtsträgern und Politikern, unangemessenen Druck auf das

¹⁴ Europäische Kommission, Moldau-Bericht 2025, 4. November 2025, https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2025_en, S. 5-6.

¹⁵ Fn. 12, S. 40.

Justizsystem auszuüben, trotz der seit über einem Jahrzehnt durchgeführten grundlegenden Justizreformen und Integritätsüberprüfungen auch im Jahr 2025 ein ernsthaftes Thema blieben.¹⁶ Selbst institutionelle Reformen können in einem politisch aufgeladenen Umfeld nur schwer verhindern, dass Gerichte unter Druck geraten.

Bosnien und Herzegowina präsentiert ein besonders dysfunktionales Bild. Bei der Ernennung von Richtern wird oft mehr Wert auf ethnische Ausgewogenheit als auf Leistung gelegt,¹⁷ was zwangsläufig zu Mittelmäßigkeit führt. Unangemessener, sachfremder interner und externer Druck auf die Justiz hielt während des gesamten Jahres 2025 an,¹⁸ während dringende Reformen des Hohen Justiz- und Staatsanwaltsrats und der Gesetze zum Gerichtswesen weiterhin blockiert waren. Das Verfassungsgericht hat vakante Stellen, die politische Akteure nicht besetzen wollen, wodurch diese wichtige Institution gelähmt ist.¹⁹

4.1 Politischer Druck auf Richter

In Nordmazedonien trat im Dezember 2024 der Präsident des Justizrats unter Berufung auf politischen Druck zurück, während das Parlament auch andere Ratsmitglieder zum Rücktritt aufforderte.²⁰ Einzelne Parlamentarier verschärften ihre Rhetorik gegen Richter und forderten den Rat auf, gegen Richter vorzugehen, die der Korruption verdächtigt werden. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Vorwürfe berechtigt sein könnten, sind für die strafrechtliche Verfolgung die zuständigen Behörden und nicht die Legislative zuständig.

Im Kosovo arbeiten die Justizräte aufgrund politischer Blockaden weiterhin mit unvollständiger Besetzung.²¹ Noch alarmierender ist, dass das Auswahlverfahren für leitende sowie Generalstaatsanwälte nicht den leistungsorientierten Standards entsprach.²² Die manuelle Registrierung von Fällen wurde auf allen Gerichtsebenen wieder eingeführt, was Bedenken hinsichtlich einer willkürlichen Fallzuweisung aufkommen lässt und Möglichkeiten zur Manipulation von Fällen eröffnet.²³

4.2 Herausforderungen für die EU-Mitgliedstaaten

Selbst EU-Mitgliedsstaaten in der Region haben zu kämpfen. Das bulgarische Verfassungsgericht erklärte die meisten der umfassenden Verfassungsänderungen, die auf eine Reform des Obersten Justizrats und eine Einschränkung der Befugnisse des Generalstaatsanwalts abzielten, für verfassungswidrig.²⁴ Diese Entscheidung blockierte effektiv eine dringend benötigte Justizreform, die hätte transformativ sein können.

¹⁶ Fn. 10, S. 5

¹⁷ Fn. 4, S. 28.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd., S. 5.

²⁰ Fn. 7, S. 5.

²¹ Fn. 9, S. 5.

²² Ebd., S. 26.

²³ Ebd.

²⁴ Europäische Kommission, Rechtsstaatlichkeitsbericht 2025: Länderkapitel zur Rechtsstaatlichkeitssituation in Bulgarien, SWD(2025) 902 final (Brüssel: Europäische Kommission, 8. Juli 2025), https://commission.europa.eu/document/download/bf8ab464-f2c9-4ddc-a3bd-cda819467b8b_en?file-name=6_1_63937_coun_chap_bulgaria_en.pdf, S. 7. Der Hauptgrund, den die Richter anführen, ist, dass diese Änderungen grundlegender Natur seien und nicht von einer gewöhnlichen Nationalversammlung (Parlament) vorgenommen werden können, sondern nur von einer Großen Nationalversammlung.

In Kroatien nahm die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz leicht zu, doch werden Einmischungen und Druck seitens der Politik und wirtschaftlicher Interessen weiterhin als Gründe für einen Mangel an Unabhängigkeit angeführt.²⁵

Rumänien bietet ein gemischtes Bild. Zwar wurden Schritte unternommen, um die Empfehlungen der Venedig-Kommission zu den 2022 reformierten Justizgesetzen umzusetzen.²⁶ Doch die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz in der Öffentlichkeit hat seit 2024 erheblich abgenommen.²⁷ Einige Richter äußern weiterhin Bedenken hinsichtlich unangemessener Druckausübung aus den Reihen der Justiz selbst, was darauf hindeutet, dass externe politische Einmischung nicht die einzige Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz darstellt.²⁸ Im Dezember 2025 löste die investigative Dokumentation „Justiție capturată“ (Gefangene Gerechtigkeit) in ganz Rumänien weitreichende Proteste aus, nachdem sie detailliert über mutmaßliche systematische Korruption in der Justiz und Behinderung der Justiz berichtet hatte.²⁹

5. Gewaltenteilung und „Checks and Balances“

Demokratie erfordert, dass die Macht der Regierung durch unabhängige Institutionen eingeschränkt wird: durch Legislative, die kontrolliert, durch Judikative, die über die Rechtmäßigkeit urteilt, durch Rechnungsprüfungsorgane, die Finanzprüfungen durchführen, und durch die Zivilgesellschaft und Medien, die überwachen. Wenn diese Kontrollmechanismen geschwächt werden, wird die Demokratie selbst anfällig für autoritäre Tendenzen.

Weltweit nahm die Kontrolle der Regierungsgewalt im Jahr 2025 in 68 % der Länder ab,³⁰ was in erster Linie auf eine Schwächung und Zurückdrängung der durch Legislative und Judikative auferlegten Beschränkungen zurückzuführen ist. Südosteuropa spiegelt diesen beunruhigenden globalen Trend wider:

Land	Gesamtpunktzahl für Machtkontrolle	Kontrolle durch die Justiz	Globaler Rang	Veränderung	Status
Dänemark (Vergleichswert)	0.94	0.96	1	0.00	Unverändert
Rumänien	0.58	0.54	53	-0.02	Verschlechtert
Kroatien	0.57	0.46	58	0.00	Unverändert
Kosovo	0.56	0.48	59	0.00	Unverändert
Montenegro	0.54	0.43	64	0.00	Unverändert
Rep. Moldau	0.52	0.41	75	-0.01	Verschlechtert

²⁵ Europäische Kommission, Rechtsstaatlichkeitsbericht 2025: Länderkapitel zur Rechtsstaatlichkeitssituation in Kroatien, SWD(2025) 911 final (Brüssel: Europäische Kommission, 8. Juli 2025), https://commission.europa.eu/document/download/920cc4c5-ceef-4072-9d5c-95ef1bba1f78_en?file-name=15_1_63948_coun_chap_croatia_en.pdf, S. 3.

²⁶ Fn. 5, S. 1.

²⁷ Ebd., S. 3.

²⁸ Ebd., S. 4.

²⁹ *Marian Chiriac*, Romanian Magistrates Sound Alarm Over ‘Captured’ Justice System, in: BalkanInsight, 12.12.2025, <https://balkaninsight.com/2025/12/12/romanian-magistrates-sound-alarm-over-captured-justice-system/>.

³⁰ Mehr dazu in: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJIIndex2025.pdf>.

Bulgarien	0.50	0.45	79	-0.02	Verschlechtert
Nordmazedonien	0.50	0.33	80	+0.02	Verbessert
Bosnien und Herzegowina	0.47	0.40	98	+0.01	Verbessert
Albanien	0.43	0.32	105	0.00	Unverändert
Serbien	0.32	0.31	130	-0.02	Verschlechtert

Serbien erreicht bei den „Checks and Balances“ nur magere 0,32 Punkte und liegt damit weltweit auf Platz 130 von 143 Ländern. Der EU-Bericht liefert konkrete Beispiele: Im November 2024 verabschiedete das Parlament 68 Gesetze, darunter den Staatshaushalt, ohne jegliche Debatte, indem es überdies nicht miteinander im Zusammenhang stehende Tagesordnungspunkte zusammenfasste.³¹ Die Justiz des Landes schränkt die Exekutivgewalt fast gar nicht ein und erreicht nur 0,31 Punkte.

Albanien folgt mit 0,43 dicht hinter Serbien, wobei die gerichtlichen Beschränkungen der Exekutivgewalt ebenfalls nur 0,31 erreichen.

5.1 Institutionelle Fragmentierung

Bosnien und Herzegowina erreicht in der Kategorie Regierungs- bzw. Machtkontrolle nur 0,47 Punkte, bei der Kontrolle durch die Justiz gerade noch 0,40, was auf große politische Spannungen und institutionelle Fragmentierung zurückzuführen ist. So verabschiedete beispielsweise die Entität Republika Srpska 2024 und 2025 mehrere Gesetze, die die verfassungsmäßige Ordnung von BiH untergruben; immerhin wurden sie später vom Verfassungsgericht von BiH aufgehoben.³² Doch allein die Tatsache, dass eine Entitätsregierung offen gegen die übergeordnete verfassungsmäßige Ordnung des Gesamtstaates verstößt, spricht Bände über die Schwäche der institutionellen „Checks and Balances“.

Etwas besser schneiden Nordmazedonien und Bulgarien ab. Sie erzielen beide 0,50 Punkte und liegen damit im Mittelfeld der Region. Die Punktzahl Nordmazedoniens verdeckt jedoch besorgniserregende Entwicklungen: Neben dem Versuch des Parlaments, Mitglieder des Justizrats zum Rücktritt zu drängen, lehnte es auch den Jahresbericht 2023 des Rates symbolisch ab.³³ In Bulgarien bedeutet das Scheitern von Verfassungsänderungen, dass grundlegende Reformen der gerichtlichen Aufsicht weiterhin nicht umgesetzt werden.

5.2 Marginalisierung des Parlaments

Selbst die Länder mit den besten Ergebnissen im Index haben noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Kroatien erreicht 0,57 und Rumänien 0,58 Punkte, doch beide Länder stehen vor Herausforderungen. In Rumänien kam es 2024 erneut zu einer massiven Zahl von Gesetzesersetzenden Eilverordnungen der Regierung, wobei 156 solcher Verordnungen erlassen wurden. Dies untergrub die Rolle der Legislative und schwächte die Rechtsstaatlichkeit, indem die traditionelle parlamentarische Beratung umgangen wurde.³⁴ Öffentliche Konsultationen und

³¹ Fn. 12, S. 23.

³² Fn. 4., S. 3.

³³ Fn. 7, S. 5.

³⁴ Fn. 5, S. 16.

parlamentarische Debatten bleiben oft eine reine Formalität, eine Pflichtübung, anstatt ein echtes demokratisches Verfahren zu sein.³⁵

6. Regionale Muster und Erklärungsansatz

Aus der wertenden Betrachtung der aktuellen Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit in der Region Südosteuropa lassen sich mehrere Muster ableiten.

Erstens spielt der aus der EU-Mitgliedschaft resultierende verbindliche Rechtsrahmen zwar eine Rolle, ist jedoch nicht so bedeutend, wie man hoffen könnte. Kroatien und Rumänien erreichen zwar die höchsten Indexwerte in der Region, aber ihr Vorsprung gegenüber Spitzenreitern unter den Beitrittskandidaten wie Montenegro ist gering. Die schlechten Ergebnisse Bulgariens und zuletzt Rumäniens zeigen, dass der Beitritt allein keinen nachhaltigen Fortschritt garantiert.

Zweitens ist die jüngste Entwicklung ebenso wichtig wie die aktuelle formale Position. Albanien und Nordmazedonien haben trotz relativ niedriger absoluter Werte eine kontinuierliche Verbesserung gezeigt. Dies deutet darauf hin, dass politischer Wille und Reformbereitschaft historische Nachteile überwinden können. Umgekehrt deuten die Rückschritte Serbiens von einer ohnehin schon schwachen Position auf eine aktive Verschlechterung der demokratischen Institutionen hin.

Drittens bleibt Korruption der große gemeinsame Nenner, den alle Länder unabhängig von ihrem EU-Status oder ihren Reformbemühungen aufweisen. Die Unfähigkeit der Staaten in der Region, wirksame Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung zu entwickeln, deutet auf tiefere Probleme hin: eine stagnierende Wirtschaft, schwache Zivilgesellschaft, gekaperte Medien, eine politische Kultur, die Klientelismus toleriert, und unzureichender Druck aus Brüssel.

Viertens erweist sich die Unabhängigkeit der Justiz als kritischer Schwachpunkt. Jedes Land in der Region hat mit politischer Einflussnahme auf die Gerichte zu kämpfen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Das ist kein Zufall. Die Justiz stellt die ultimative Einschränkung der politischen Macht dar, und Politiker in der gesamten Region haben gelernt, dass sie durch die Kontrolle der Gerichte unbehelligt regieren können.

Fünftens besteht eine besorgniserregende Diskrepanz zwischen formalen institutionellen Reformen und den tatsächlichen Ergebnissen. Länder können zwar Antikorruptionsbehörden einrichten, neue Gesetze verabschieden und Aufsichtsgremien schaffen, doch verbessern sich die tatsächliche Korruptionsrate oder die Unabhängigkeit der Justiz kaum. Bosnien und Herzegowina ist ein Beispiel für dieses Problem: Die Institutionen existieren auf dem Papier, sind in der Praxis jedoch wirkungslos.

7. Notwendige Voraussetzungen für Fortschritte

Die Erkenntnisse aus den Rechtsstaatlichkeitsberichten und Indizes aus dem Jahr 2025 lassen mehrere Voraussetzungen erkennen, die erfüllt sein müssen, damit Südosteuropa eine echte Transformation hin zu Rechtsstaatlichkeit erreichen kann. Die Liste bezieht sich auf die Rechtsstaatlichkeitsgesichtspunkte und ist daher nicht abschließend, weil so wichtige Voraussetzungen wie beispielsweise eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung nicht in diese Kategorie fallen.

Erstens müssen die politischen Eliten echte Einschränkungen ihrer Macht akzeptieren. Dies bedeutet, dass politische Entscheidungsträger freiwillig ihre eigene Autorität einschränken müssen, was erklärt, warum dies so selten geschieht. Externer Druck seitens der EU kann dabei helfen, aber letztendlich müssen die Wähler im Inland Rechenschaft einfordern. Dies erfordert eine

³⁵ Ebd.

lebendige Zivilgesellschaft, unabhängige Medien und engagierte Bürger, was allesamt nicht von außen verordnet werden kann.

Zweitens sind für die Unabhängigkeit der Justiz mehr als nur Verfassungsbestimmungen nötig. Erforderlich sind robuste institutionelle Schutzmaßnahmen: transparente, leistungsorientierte Ernennungsverfahren, angemessene Gehälter, um der Versuchung zur Korruption entgegenzuwirken, Sicherheit während der Amtszeit und vor allem die Bereitschaft und Fähigkeit der Richter selbst, sich gegen Druck zu behaupten.

Drittens müssen die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung über die Strafverfolgung hinausgehen und auf Prävention ausgerichtet sein. Transparente öffentliche Beschaffung, strenge Systeme zur Vermögensklärung, Schutz von Whistleblowern und Medienfreiheit sind wichtiger als gelegentliche hochkarätige Verhaftungen. Die Länder müssen Korruption erschweren und riskanter machen, statt sie nur nachträglich zu bestrafen.

Viertens muss die EU glaubwürdige Konditionalitäten in ihrer Erweiterungspolitik aufrechterhalten. Wenn beispielsweise Montenegro ohne ernsthafte Konsequenzen Visumbefreiungen gewähren kann,³⁶ die im Widerspruch zum EU-Recht stehen, oder wenn Bulgarien jahrelang ohne wirksame Aufsicht agiert, schwächt dies den Einfluss der Union. Fortschritte erfordern sowohl Anreize (das Versprechen des Beitritts) als auch Sanktionen (die Bereitschaft, die Integration bei Rückschritten zu verzögern oder zurückzunehmen).

Schließlich könnte regionaler Gruppendruck eine größere Rolle spielen. Wenn Nordmazedonien und Montenegro zeigen, dass Verbesserungen möglich sind, setzen sie Maßstäbe für andere. Wenn Serbien Rückschritte macht und dies in der Region keine Kritik oder Gegenreaktionen hervorruft, lautet die Botschaft, dass Rückschritte keine Kosten verursachen.

8. Ausblick

Die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Südosteuropa im Jahr 2025 widersetzt sich einfachen Narrativen. Es handelt sich weder um eine Region mit einem einheitlichen Fortschritt noch mit gleichartigem Rückschritt. Es ist ein Flickenteppich von Ländern in unterschiedlichen Stadien der demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung, die sich mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und manchmal in unterschiedliche Richtungen bewegen.

Was sie verbindet, ist ihre Fragilität. Selbst die erfolgreichsten Länder in der Region bleiben anfällig für Rückschläge. Der leichte Rückfall Kroatiens und Rumäniens im WJP Rule of Law Index und kritische Bemerkungen in Berichten der EU-Kommission erinnern daran, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ständige Pflege erfordern und niemals endgültig erreicht sind. Die Erfahrungen Bulgariens und Rumäniens zeigen, dass die EU-Mitgliedschaft allein keine gute Regierungsführung garantieren kann, wenn es an innenpolitischem Willen mangelt.

Für die Kandidatenländer ist das Bild ähnlich gemischt. Montenegro zeigt, dass auch außerhalb der EU messbare Fortschritte möglich sind. Am Beispiel von Nordmazedonien und Albanien wird sichtbar, dass Verbesserungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit, wenn auch sehr langsame, selbst von einem schwachen Ausgangspunkt möglich sind. Bosnien und Herzegowina sowie Serbien erinnern jedoch daran, dass Reformen ohne echte Umsetzung vergeblich sind, während eine aktive Rückentwicklung nach wie vor eine reale Möglichkeit ist.

Die grundlegende Herausforderung für Südosteuropa ist nicht in erster Linie technischer Natur. Diese Länder wissen, welche Reformen notwendig sind; die Venedig-Kommission, EU-Beobachter und einheimische Experten haben umfassende Leitlinien vorgelegt. Die Herausforderung ist

³⁶ Inzwischen wurden die Regelungen an das EU-Recht angepasst.

politischer Natur: Es gilt, Koalitionen zu bilden und aufrechtzuerhalten, die langfristige institutionelle Stärke vor kurzfristigen politischen Vorteilen priorisieren.

Dies erfordert eine Führung, die bereit ist, ihre eigene Macht einzuschränken, Justizbehörden, die bereit sind, sich gegen politischen Druck zu stellen, Staatsanwälte, die bereit sind, gegen einflussreiche Personen zu ermitteln, Journalisten, die bereit sind, Missstände aufzudecken, und Bürger, die bereit sind, Rechenschaft einzufordern. Im Jahr 2025 bewegen sich einige südosteuropäische Länder in diese Richtung. Andere entfernen sich davon. Und einige stehen still, gefangen zwischen den konkurrierenden Kräften der europäischen Integration und innenpolitischer Opportunität.

Die nächsten Jahre werden zeigen, ob Südosteuropa sich den europäischen Rechtsstaatsstandards annähert oder ob die Region eine Grauzone aus unvollständigen Demokratien bleibt, die weder vollständig autoritär noch wirklich liberal sind. Die Daten aus dem Jahr 2025 lassen vermuten, dass das Ergebnis noch sehr ungewiss ist.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Pavel Usvatov
Leiter des Programms für Rechtsstaatlichkeit Südosteuropa
Europäische und internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/rspsoe

pavel.usvatov@kas.de



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