



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.10.2011  
KOM(2011) 668 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen  
Union**

{SEK(2011) 1208 endgültig}

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## Stellungnahme der Kommission zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union

### A. EINLEITUNG

#### a) Beitrittsantrag

Serbien stellte am 22. Dezember 2009 einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union. Am 25. Oktober 2010 forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 49 des Vertrags über die Europäische Union auf, zu diesem Beitrittsantrag Stellung zu nehmen. In diesem Artikel heißt es: *„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“*

Artikel 2 lautet: *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Die Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemein, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“*

Diese Artikel bilden die rechtliche Grundlage dieser Stellungnahme.

Bereits auf seiner Tagung in Feira im Juni 2000 erkannte der Europäische Rat die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beteiligten Länder des westlichen Balkans als „potenzielle Kandidaten“ für die EU-Mitgliedschaft an. Die europäische Perspektive dieser Länder wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Thessaloniki im Juni 2003 bestätigt. Auf dieser Tagung wurde zudem die „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten“ gebilligt, die nach wie vor das Kernstück der EU-Politik gegenüber dieser Region bildet.

Der Europäische Rat vom Dezember 2006 bekräftigte erneut, dass *„die Zukunft des westlichen Balkans in der Europäischen Union liegt“* und erinnerte daran, *„dass das Vorankommen der einzelnen Länder auf dem Weg in die Europäische Union von ihren jeweiligen Bemühungen abhängt, die Kopenhagener Kriterien und die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erfüllen. Bei der Prüfung des Beitrittsantrags eines Landes ist eine zufriedenstellende Bilanz bei der Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, einschließlich der handelsbezogenen Bestimmungen, ein wesentliches Element für die EU“*. Auf der Ministertagung EU-westlicher Balkan am 2. Juni 2010 betonte die EU erneut ihr eindeutiges Engagement für die europäische

Perspektive des westlichen Balkans und bestätigte, dass die Zukunft dieser Länder in der Europäischen Union liegt.

Nach Maßgabe des Vertrags beruht die vorliegende Bewertung auf den vom Europäischen Rat festgelegten Beitrittsbedingungen. Der Europäische Rat kam auf seiner Tagung vom Juni 1993 in Kopenhagen zu dem Schluss, dass

*„der Beitritt erfolgen kann, sobald ein Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.“*

*Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat*

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben,*
- über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen und dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten können und*
- in der Lage sein, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.“*

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Dynamik der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.

Auf seiner Tagung vom Dezember 1995 in Madrid hob der Europäische Rat die Notwendigkeit hervor, *„die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser [Bewerber-] Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.“*

Die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) wurden am 31. Mai 1999 vom Rat festgelegt. Dazu zählen die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und die Teilnahme an der regionalen Zusammenarbeit. Als wichtiger Bestandteil des SAP sind diese Bedingungen in dem derzeit im Ratifizierungsprozess befindlichen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien sowie in dem am 1. Februar 2010 in Kraft getretenen Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen niedergelegt.

Im Dezember 2006 kam der Europäische Rat überein, *„dass die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie, verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung bildet.“*

In der vorliegenden Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag Serbiens auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 aufgestellten Kriterien und die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erfüllen. Auch die Leistung Serbiens bei der Erfüllung seiner

Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, einschließlich dessen handelsbezogener Bestimmungen, wird bewertet.

Diese Stellungnahme wurde nach der gleichen Methodik erstellt wie frühere Stellungnahmen. Die Kommission organisierte eine Reihe von Expertenmissionen nach Serbien, die sich vor allem mit Fragen der politischen Kriterien befassten. Diese Missionen ermöglichten eine Bewertung der Verwaltungskapazitäten serbischer Institutionen und der Art und Weise, wie Gesetze und andere Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Sie dienten auch dazu, die noch zu bewältigenden Herausforderungen und künftigen Handlungsschwerpunkte zu ermitteln. Die Kommission hat sowohl die gegenwärtige Lage als auch die mittelfristigen Aussichten analysiert. Für die Zwecke dieser Stellungnahme und ohne Vorwegnahme des tatsächlichen Beitrittsstermins wurde als mittelfristige Perspektive ein Zeitraum von fünf Jahren zugrunde gelegt.

Die eingehende Analyse, auf die sich diese Stellungnahme stützt, ist in einem getrennten Dokument (*Analysebericht - Begleitdokument zur Stellungnahme zum Antrag Serbiens auf Beitritt zur Europäischen Union*)<sup>1</sup> enthalten. Im Einklang mit dem erneuerten Konsens über die Erweiterung enthält der Analysebericht eine erste Abschätzung der Auswirkungen des Beitritts Serbiens in einigen zentralen Politikbereichen. Die Kommission wird in späteren Phasen des Heranführungsprozesses detailliertere Folgenabschätzungen für die betreffenden Politikbereiche vorlegen. Darüber hinaus würde der Abschluss eines Beitrittsvertrags mit Serbien eine technische Anpassung der EU-Organe im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union nach sich ziehen.

## **b) Die Beziehungen zwischen der EU und Serbien**

Seit den demokratischen Veränderungen im Jahr 2000 haben sich die Beziehungen zwischen der EU und Serbien – zunächst im Rahmen der Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien und ab 2003 im Rahmen der Beziehungen zur Staatenunion Serbien und Montenegro – weiterentwickelt. Als Montenegro 2006 unabhängig wurde, setzte die EU ihre Beziehungen zur Republik Serbien als Nachfolgerstaat der Staatenunion fort.

Serbien beteiligt sich am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Das **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** bildet einen Rahmen mit gegenseitigen Verpflichtungen zu einer Vielzahl politischer, handelspolitischer und wirtschaftspolitischer Fragen. Es wurde im April 2008 – zeitgleich mit dem **Interimsabkommen** über Handel und Handelsfragen – unterzeichnet. Die EU-Minister einigten sich darauf, das SAA ihrem jeweiligen Parlament zur Ratifizierung vorzulegen und das Interimsabkommen über Handel und handelsbezogene Fragen umzusetzen, sobald der Rat per Beschluss feststellt, dass Serbien uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeitet. Am 1. Januar 2009 begann Serbien mit der Umsetzung des Interimsabkommens. Das Interimsabkommen trat am 1. Februar 2010 in Kraft. Auf der Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ am 14. Juni 2010 einigten sich die Minister darauf, ihrem jeweiligen Parlament das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zur Ratifizierung vorzulegen. Die Ratifizierung ist noch nicht abgeschlossen. Insgesamt kann Serbien inzwischen eine positive Bilanz bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und dem Interimsabkommen vorweisen. Traten Probleme auf, so

---

<sup>1</sup> SEK(2011) 1208.

bemühte sich Serbien in konstruktiver und transparenter Weise um eine rasche und wirksame Lösung.

2004 nahm der Rat eine **Europäische Partnerschaft** mit Serbien an, die 2006 und 2008 aktualisiert wurde<sup>2</sup>.

Seit 2003 findet ein politischer Dialog im Rahmen von Treffen auf Ministerebene statt. Ebenfalls seit 2003 führt die Europäische Kommission einen verstärkten ständigen Dialog mit den serbischen Behörden. Seit 2006 findet jedes Jahr ein interparlamentarisches Treffen zwischen Vertretern des Europäischen und des serbischen Parlaments statt. Ein Interimsausschuss in Rahmen des Interimsabkommens und eine Reihe von Unterausschüssen kommen jeweils ein Mal im Jahr zusammen, um Themen wie z.B. Binnenmarkt, Wettbewerb, Transitverkehr, Zoll, Steuern, Landwirtschaft und Fischerei zu erörtern. Auf Treffen unterhalb der Ebene des verstärkten ständigen Dialogs finden Diskussionen zu Bereichen des SAA, die nicht Gegenstand des Interimsabkommens sind. Dazu zählen u. a. Energie, Umwelt, Sozialpolitik sowie Recht, Freiheit und Sicherheit.

Serbien beteiligt sich an einem wirtschaftspolitischen Dialog mit der Kommission und den EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieses Dialogs legte Serbien im Januar 2011 ein aktualisiertes Wirtschafts- und Finanzprogramm (EFP) vor.

Nach Anhörung des Europäischen Parlaments hob der Rat die **Visumspflicht** für serbische Bürger, die in den Schengen-Raum einreisen, mit Wirkung vom 19. Dezember 2009 auf. Grund für diesen Beschluss waren die Fortschritte Serbiens im Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit und die Erfüllung der im Fahrplan für die Visaliberalisierung festgelegten Bedingungen. Die Regeln für das visumfreie Reisen werden von der großen Mehrheit der Reisenden eingehalten. Um die weitere Erfüllung dieser Verpflichtungen zu gewährleisten, wurde angesichts der steigenden Zahl der Asylbewerber aus dieser Region ein Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung eingerichtet. Die Kommission legte dem Europäischen Parlament und dem Rat im Juni 2011 ihren ersten Überwachungsbericht vor. Ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Serbien ist seit Januar 2008 in Kraft.

Serbien unterzeichnete im Oktober 2005 den Vertrag über die Energiegemeinschaft und im Juni 2006 das Übereinkommen über den Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum (ECAA).

Im Oktober 2008 verabschiedete die Regierung Serbiens das Nationale Programm 2008-2012 für die Integration Serbiens in die Europäische Union. Eine überarbeitete und aktualisierte Fassung dieses Dokuments wurde im Dezember 2009 angenommen. Im Dezember 2010 verabschiedete die Regierung einen Aktionsplan für die Verwirklichung der Prioritäten des Fortschrittsberichts 2010 der Europäischen Kommission mit dem Ziel, die Reformagenda mit Blick auf diese Stellungnahme verstärkt voranzutreiben.

Serbien erhält seit 2001 **Finanzhilfe der EU**. Zwischen 2001 und 2011 stellte die EU insgesamt 2 Mrd. EUR in Form von Zuschüssen und 5,8 Mrd. EUR in Form von Darlehen zu vergünstigten Bedingungen für Serbien bereit. In den Jahren 2001 bis 2006 erhielt Serbien Unterstützung im Rahmen des EU-Programms CARDS in Höhe von 1 045 Mio. EUR. 2007

---

<sup>2</sup> ABL L 80 vom 18.3.2008, S. 46.

wurde CARDS durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ersetzt. Im Rahmen des IPA erhielt Serbien in den Jahren 2007 bis 2011 Unterstützung in Höhe von 974 Mio. EUR. Zweck der IPA-Hilfe ist die Unterstützung von Reformen im Zusammenhang mit der europäischen Integration, wobei der Schwerpunkt auf Rechtsstaatlichkeit, Institutionenaufbau, Angleichung an den EU-Besitzstand, nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung und Unterstützung der Zivilgesellschaft liegt.

Serbien beteiligt sich in vollem Umfang an einer Reihe von EU-Programmen im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013: dem 7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung, dem Programm PROGRESS, dem Programm Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, dem Programm zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, dem Programm Kultur sowie den Programmen Zoll und Fiscalis. Die Kosten der Teilnahme an diesen Programmen werden zum Teil aus IPA-Mitteln gedeckt.

## **B. BEITRITTSKRITERIEN**

### **1. POLITISCHE KRITERIEN**

Grundlage der vorliegenden Bewertung sind einerseits die Kopenhagener Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und für die Achtung und den Schutz von Minderheiten und andererseits die Konditionalität der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses.

Serbien ist eine parlamentarische **Demokratie**. Das Land verfügt über einen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen, der weitgehend mit europäischen Grundsätzen und Standards im Einklang steht, und über gut entwickelte Institutionen. Serbien ist entschlossen, Mitglied der Europäischen Union zu werden, und konzentriert sich seit 2008 zunehmend auf die Umsetzung einer EU-bezogenen Reformagenda. Die Regierung hat einige ihrer Verfahren verfeinert und das Parlament hat in der laufenden Legislaturperiode seine Leistungsfähigkeit als Gesetzgeber wesentlich gesteigert. Der Gesetzgebung würde eine gründlichere Vorbereitung und eine verstärkte Konsultation interessierter Kreise zugute kommen. In Bezug auf die parlamentarische Kontrolle und die Planung, Koordinierung und Umsetzung der Regierungspolitik müssen die vorhandenen Kapazitäten weiter ausgebaut werden. Das Land hat alle notwendigen unabhängigen Regulierungsbehörden eingerichtet. Die Vorschriften über die parlamentarische Überprüfung der von diesen Behörden vorgelegten Jahresberichte wurden präzisiert, den Empfehlungen der Behörden muss aber in stärkerem Maße Folge geleistet werden. Die öffentliche Verwaltung ist vor allem auf zentralstaatlicher Ebene generell gut entwickelt. Der Grundsatz eines leistungsbezogenen Laufbahnsystems muss uneingeschränkt umgesetzt werden. Serbien hat ein Statut für die Provinz Vojvodina verabschiedet und sich zur Übertragung von Kompetenzen auf die Kommunalebene verpflichtet.

Die seit 2001 abgehaltenen Wahlen entsprachen durchweg dem internationalen Standard. Das Wahlgesetz wurde vor kurzem weitgehend mit europäischen Normen in Einklang gebracht. Es sieht nun vor, dass die Ernennung der Abgeordneten in der auf den Wahllisten festgelegten Reihenfolge erfolgt, und schiebt damit der Praxis, wonach Abgeordnete zu Beginn ihrer Mandate insgeheim bei ihrer jeweiligen Partei Rücktrittsgesuche einreichen, einen Riegel

vor. Dadurch wurde der Grundsatz der freien Ausübung parlamentarischer Mandate gefestigt, ein Grundsatz, der zu gegebener Zeit in der Verfassung verankert werden muss.

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Wahrung der **Rechtsstaatlichkeit** in Serbien, einschließlich der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, wurde insbesondere durch weitreichende Reformen des Gerichtswesens, die Einrichtung der Antikorruptionsbehörde und die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen gestärkt. Dies hat zu ersten Ergebnissen geführt. Die größten Herausforderungen sind noch im Gerichtswesen und im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität zu finden. Insbesondere muss noch ein proaktiver Ansatz zur Korruptionsbekämpfung entwickelt werden, der zu einer soliden Erfolgsbilanz in Bezug auf Ermittlungen und Verurteilungen führt. Ein umfassender Rahmen für die zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte ist vorhanden.

Seit der Verabschiedung der nationalen Strategie im Jahr 2006 hat Serbien weitreichende Reformen des Gerichtswesens durchgeführt, die insbesondere 2009 und 2010 mit Nachdruck vorangetrieben wurden. Die Unabhängigkeit und Selbstverwaltung der Gerichte wurden durch die Einrichtung des Hohen Richterrats und des Staatlichen Staatsanwaltsrats gestärkt, die jeweils seit April 2011 in ihrer endgültigen Zusammensetzung tätig sind. Im Dezember 2009 wurde für sämtliche Richter und Staatsanwälte ein Wiederernennungsverfahren durchgeführt, um den professionellen und berufsethischen Standard zu erhöhen. Die anfänglichen Defizite des Wiederernennungsverfahrens werden im Rahmen einer auf klare Leitlinien gestützten Überprüfung angegangen. Die Überprüfung muss noch in zufriedenstellender und transparenter Weise und im Einklang mit diesen Leitlinien abgeschlossen werden. Die Rolle, die die Verfassung dem Parlament bei Ernennungen und Entlassungen im Gerichtswesen einräumt, muss zu gegebener Zeit überprüft werden, um die Gefahr ungebührlicher politischer Einflussnahme weiter zu verringern. Mehrere Maßnahmen wurden ergriffen, um die Leistungsfähigkeit des Gerichtswesens zu steigern. Durch die Umstrukturierung des Gerichtswesens und die Verringerung der Zahl der Gerichte wurde eine bessere Verteilung der Arbeitslast erreicht. Ein Verwaltungsgericht wurde eingerichtet und im Mai 2011 ein Gesetz über die Vollstreckung von Gerichtsurteilen verabschiedet. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtswesens zu verbessern, den vollen Nutzen aus der Umstrukturierung zu ziehen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Gerichte zu stärken. Die Bemühungen um eine verbesserte Vollstreckung von Gerichtsurteilen und einen weiteren Abbau des Verfahrensrückstaus müssen fortgesetzt werden.

Der zur Korruptionsbekämpfung erforderliche rechtliche und institutionelle Rahmen ist weitgehend vorhanden. Eine Antikorruptionsbehörde wurde eingerichtet, die über die Einhaltung berufsethischer Standards im öffentlichen Dienst und über die Parteienfinanzierung wacht. Ihre Ressourcen wurden vor kurzem aufgestockt. Serbien hat einen verbesserten Rahmen für die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen geschaffen, der europäischen Standards entspricht. Der Justizminister wurde zum nationalen Koordinator für die Korruptionsbekämpfung ernannt. Die Behörden haben mit der Überarbeitung der veralteten Korruptionsbekämpfungsstrategie und des dazu gehörigen Aktionsplans begonnen. Der Rechnungshof spielt inzwischen eine nützliche Rolle bei der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten. Die Zollverwaltung und die Polizei haben ihre internen Kontrollen verschärft, wodurch sich die Zahl der untersuchten Fälle und verhängten Sanktionen erhöht hat. Maßnahmen wurden auch ergriffen, um eine Spezialisierung der Strafverfolgungsbehörden zu erreichen, und mehr Fälle wurden strafrechtlich verfolgt. Die Korruption bleibt in vielen Bereichen weit verbreitet und stellt weiterhin ein gravierendes Problem dar. Ein starker politischer Wille ist unabdingbar, um eine

wesentlich verbesserte Korruptionsbekämpfung sicherzustellen. Ein Ausbau der Ermittlungskapazitäten und eine bessere Koordinierung der Strafverfolgungsstellen sind unerlässlich. Auch die Erfolgsbilanz in Bezug auf Ermittlungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen in Korruptionsfällen auf allen Ebenen muss schrittweise erheblich verbessert werden. Auch hinsichtlich der Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe, der Privatisierung, der Raumordnung und der Erteilung von Baugenehmigungen besteht Grund zur Sorge.

Was die Bekämpfung der organisierten Kriminalität betrifft, so hat Serbien einen im Wesentlichen ausreichenden Rechtsrahmen entwickelt und u. a. im Bereich der internationalen Zusammenarbeit seine Kapazitäten ausgebaut. Dies hat zu wichtigen Ergebnissen, wie z. B. der Zerschlagung eines großen internationalen Drogenhändlerrings, geführt. Geldwäsche und Drogenschmuggel geben Anlass zu großer Besorgnis und die Erfolgsbilanz im Hinblick auf Ermittlungen und Verurteilungen muss weiter verbessert werden. Auch die Fähigkeit zur proaktiven Durchführung gut koordinierter Ermittlungen und zu enger Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene muss weiter verbessert werden. Innerhalb der Strafverfolgungsbehörden müssen unter der direkten Kontrolle der Gerichte technische Kapazitäten für Sonderermittlungen aufgebaut werden.

Der rechtliche und politische Rahmen für die **Achtung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten** in Serbien entspricht im Großen und Ganzen dem europäischen Standard. Die Verfassung garantiert zahlreiche Menschenrechte und Grundfreiheiten und sieht eine Verfassungsklage als letztes Rechtsmittel zum Schutz der Menschenrechte vor. Allerdings muss die Anwendung der einschlägigen Gesetze verbessert werden. Weiterbildungsmaßnahmen für Verwaltung, Polizei und Gerichtswesen müssen entwickelt werden, um eine aktivere und einheitlichere Anwendung der Normen in diesem Bereich zu gewährleisten.

In Serbien werden die Menschenrechte weitgehend geachtet. Der Bürgerbeauftragte und der Beauftragte für Datenschutz und den Zugang zu Informationen spielen eine immer wirksamere Rolle bei der Kontrolle der Verwaltung. Der Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Diskriminierung wurde wesentlich verbessert und Mechanismen wurden für die Überwachung seiner Umsetzung eingerichtet, die sich allerdings erst in der Anfangsphase befindet. Die Behörden schenken der Wahrung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Rolle der Zivilgesellschaft zunehmende Aufmerksamkeit. Die vor kurzem verabschiedete Medienstrategie zielt auf eine deutliche Klärung des Rechts- und Marktumfelds, in dem die Medien agieren. Bei Drohungen und Gewalt vor allem radikaler Gruppen gegen Journalisten und Medien wird von den zuständigen Behörden ein umfassenderes und proaktiveres Vorgehen erwartet. Die derzeitigen Bedingungen im Strafvollzug geben Anlass zu ernsthafter Besorgnis. Sowohl ein seit langem erwartetes Rückgabegesetz als auch ein neues Gesetz über öffentliches Eigentum wurden verabschiedet. Neben der transparenten und nichtdiskriminierenden Anwendung dieser beiden Gesetze sind auch weitere Maßnahmen erforderlich, um für uneingeschränkte rechtliche Klarheit in Bezug auf Eigentumsrechte zu sorgen. Die Kommission wird die Umsetzung und Anwendung dieser Gesetze überwachen.

Der für die Achtung und den Schutz von Minderheiten notwendige rechtliche und institutionelle Rahmen ist vorhanden. Die Verfassung erkennt den Angehörigen der nationalen Minderheiten neben den allen Bürgern garantierten Rechten eine Reihe spezifischer Rechte zu und schafft eine rechtliche Grundlage für die nationalen Minderheitenräte. Die politische Vertretung der Minderheiten wird gewährleistet. Auf



staatlicher Ebene üben der Bürgerbeauftragte und der Gleichstellungsbeauftragte ihre Befugnisse in diesem Bereich aus. Serbien hat eine umfassende Strategie zur Integration der Roma verabschiedet und kommt bei deren Umsetzung weiter voran. Vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Unterkunft wurden Maßnahmen zur sozialen Inklusion der Roma ergriffen. In letzter Zeit wurden auch Schritte unternommen, um die Hindernisse bei der Registrierung „rechtlich unsichtbarer Personen“ abzubauen und damit den Zugang dieser Personen zu ihren Grundrechten zu verbessern. Allerdings sind weitere nachhaltige Anstrengungen erforderlich, um den Status und die sozioökonomischen Bedingungen der Roma zu verbessern, die nach wie vor die am stärksten benachteiligte und marginalisierte Minderheit bilden, wie sich an der hohen Zahl der illegalen Siedlungen zeigt. Die Lage von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen gibt trotz erheblicher Fortschritte bei der Verringerung der Zahl der Sammelunterkünfte in den letzten Jahren weiterhin Anlass zu Besorgnis.

Serbien erfüllt im Großen und Ganzen die Bedingungen des **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses**. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien hat sich seit 2008 wesentlich verbessert und ist inzwischen vollauf zufriedenstellend, wie sich an der Verhaftung und Überstellung von Radovan Karadzic 2008 und von Ratko Mladic und Goran Hadzic 2011 zeigt. Serbien ist entschlossen, diese Zusammenarbeit auf gleichem Niveau fortzusetzen. Das Land beteiligt sich aktiv an regionalen Initiativen und hat wesentliche Schritte zur Förderung der Versöhnung unternommen. Die Vereinbarung mit Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Montenegro im Rahmen des Prozesses zur Umsetzung der Erklärung von Sarajevo über dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene ist ein bedeutender Erfolg. Serbien hat in seinen bilateralen Beziehungen zu anderen Erweiterungsländern, insbesondere zu Kroatien, Bosnien und Herzegowina und Montenegro, erhebliche Fortschritte gemacht und gleichzeitig nach wie vor insgesamt gute Beziehungen zu benachbarten EU-Mitgliedstaaten gepflegt. In den Beziehungen zu seinen Nachbarn bleiben einige Fragen noch ungeklärt, insbesondere in Bezug auf die Grenzziehung.

Serbien erkennt die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo<sup>3</sup> nicht an. Es hält an seinen Strukturen im Kosovo fest und hielt im Mai 2008 im Widerspruch zur Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrats parallele Kommunalwahlen ab. Auf der Grundlage einer am 9. September 2010 verabschiedeten Resolution der EU-Generalversammlung, die von Serbien und den 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam eingebracht worden war, nahmen Belgrad und Pristina im März einen Dialog auf. Dieser bis September zumeist in konstruktivem Geist geführte Dialog hat zu Vereinbarungen in folgenden Bereichen geführt: freier Waren- und Personenverkehr sowie Personenstands- und Katasterwesen. Die bisher getroffenen Vereinbarungen müssen in gutem Glauben umgesetzt werden. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um insbesondere die Grundsätze einer inklusiven und gut funktionierenden regionalen Zusammenarbeit zu verwirklichen und dauerhafte Lösung für besitzstandsbezogene Fragen in Bereichen wie Energie und Telekommunikation zu finden. Alle Seiten müssen ihren Teil zum Abbau der Spannung im nördlichen Kosovo beitragen und zum Nutzen aller Menschen in der Region den freien Personen- und Warenverkehr ermöglichen.

---

<sup>3</sup> Im Sinne der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrats.

## 2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

Grundlage der vorliegenden Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien in Bezug auf eine **funktionierende Marktwirtschaft** und die Fähigkeit, dem **Wettbewerbsdruck** und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

In Serbien herrscht ein breiter politischer Konsens über die Grundzüge einer Marktwirtschaft und das Land kann Erfolge bei der Durchführung wirtschaftlicher Reformen vorweisen. Serbien hat ein Maß an makroökonomischer Stabilität erreicht, das den Wirtschaftsteilnehmern eine berechenbare Entscheidungsgrundlage bietet. Die Wirtschaftspolitik der vergangenen zehn Jahre hat zu einem stetigen Wachstum von durchschnittlich knapp 5 % pro Jahr, zu einem allmählichen Rückgang der Inflation und zu einer allgemeinen Verbesserung des Lebensstandards geführt. Allerdings offenbarte die globale Wirtschafts- und Finanzkrise die Anfälligkeit eines Wachstumsmodells, das sich auf die weitgehend durch ausländische Kreditaufnahme finanzierte Binnennachfrage stützte, und zeigte auch die Grenzen des Policymixes bei der wirksamen Bewältigung externer Schocks auf. In letzter Zeit verzeichnete Serbien erhebliche Fortschritte bei seinen Bemühungen, durch Stärkung des finanzpolitischen Rahmens und Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements den Übergang zu einem nachhaltigeren und ausgewogeneren, auf Exporte und Investitionen gestützten Wachstumsmodell zu fördern. Mit Hilfe der Privatisierung und der Handels- und Preisliberalisierung entfaltet sich das freie Spiel der Marktkräfte, wenn auch langsam und uneinheitlich. Fortschritte wurden auch bei der Erleichterung des Marktein- und -austritts erzielt. Es besteht eine erhebliche wirtschaftliche Verflechtung mit der EU.

Allerdings beeinträchtigt eine Reihe struktureller Defizite weiterhin die Wirtschaftsleistung. Weil die Privatisierung und Preisliberalisierung nur langsam vorankommen, übt der Staat weiterhin großen Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit aus. Trotz der Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit und zum Abbau von Bürokratie wird das Unternehmensumfeld weiterhin durch Rechtsunsicherheit beeinträchtigt. Die langwierigen Verfahren zur Vollstreckung von Gerichtsurteilen untergraben das Vertrauen in das Rechtssystem. Das wirtschaftliche Potenzial des Landes wird durch den Mangel an Wettbewerb in bestimmten Sektoren und durch erhebliche Engpässe bei der Infrastruktur zusätzlich geschwächt. Die bis 2008 relativ umfangreichen ausländischen Direktinvestitionen steigen nach einem deutlichen krisenbedingten Rückgang leicht wieder an, doch Serbien muss das Investitionsklima weiter verbessern. Vor dem Hintergrund einer eher moderaten wirtschaftlichen Erholung bleibt die Arbeitslosigkeit hoch und die soziale Lage durch Unruhe gekennzeichnet. Serbien muss die strukturellen Rigiditäten des Arbeitsmarkts, einschließlich des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und –nachfrage, dringend angehen. Die informelle Wirtschaft stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar.

## 3. FÄHIGKEIT ZUR ERFÜLLUNG DER AUS DER MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENDEN VERPFLICHTUNGEN

Die Fähigkeit Serbiens, die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, wurde anhand folgender Indikatoren bewertet:

- der im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen festgelegten Verpflichtungen und

- der Fortschritte bei der Übernahme, Anwendung und Durchsetzung des EU-Besitzstands.

Insgesamt hat Serbien seine Verpflichtungen aus dem Interimsabkommen reibungslos umgesetzt und kommt auch seinen Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Allgemeinen nach.

2008 hat Serbien ein nationales Programm für europäische Integration als umfassenden und ehrgeizigen Plan für die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand in den Jahren 2008-2012 verabschiedet. Seitdem wurden vor allem in Bezug auf den Binnenmarkt, die Statistik, die handelsbezogenen Bestimmungen und die Bereiche Zoll und Steuern bedeutende Fortschritte bei der Verabschiedung an den EU-Besitzstand angeglicherer Rechtsvorschriften erzielt. Die Verwaltungskapazitäten sind insgesamt gut ausgebaut und das Gerichtswesen wird einer weitreichenden Umstrukturierung unterzogen. Allerdings steht das Land vor erheblichen Herausforderungen bei der Anwendung und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften. Auf längere Sicht wird eine besondere und kontinuierliche Konzentration auf die Korruptionsbekämpfung erwartet. Das Land wird zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen mittelfristig übernehmen zu können.

Bei Fortsetzung seiner Bemühungen dürfte Serbien mittelfristig über die notwendigen Kapazitäten zur Erfüllung der Anforderungen des Besitzstands in den folgenden Bereichen verfügen:

- Gesellschaftsrecht
- Fischerei
- Steuern
- Wirtschafts- und Währungspolitik
- Statistik
- Unternehmens- und Industriepolitik
- Wissenschaft und Forschung
- Bildung und Kultur
- Zollunion
- Außenbeziehungen
- Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Finanz- und Haushaltsbestimmungen.

In den folgenden Bereichen wird Serbien zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um mittelfristig eine Angleichung an den Besitzstand erreichen und ihn in effizienter Weise umsetzen zu können:

- freier Warenverkehr

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer
- Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr
- freier Kapitalverkehr
- öffentliches Beschaffungswesen
- Rechte an geistigem Eigentum
- Wettbewerbspolitik
- Finanzdienstleistungen
- Informationsgesellschaft und Medien
- Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit
- Verkehrspolitik
- Energie
- Beschäftigung und Soziales
- transeuropäische Netze
- Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente
- Verbraucher- und Gesundheitsschutz.

In den oben genannten Bereichen sind weitere Anpassungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens und insbesondere die Stärkung der Verwaltungs- und Anwendungskapazitäten erforderlich.

In den folgenden Bereichen wird Serbien intensive und nachhaltige Anstrengungen unternehmen müssen, um eine Angleichung an den Besitzstand erreichen und ihn mittelfristig in effizienter Weise anwenden zu können:

- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Justiz und Grundrechte
- Recht, Freiheit und Sicherheit
- Finanzkontrolle

In den oben genannten Bereichen sind erhebliche Anpassungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens und insbesondere eine wesentliche Stärkung der Verwaltungs- und Anwendungskapazitäten erforderlich.

Im Bereich Umwelt und Klimawandel sind zur Angleichung an den EU-Besitzstand und zu dessen wirksamer Anwendung weitere umfassende, gut koordinierte Maßnahmen erforderlich. Dazu sollten u. a. erhebliche Investitionen und die Stärkung der zur

Rechtsdurchsetzung notwendigen Verwaltungskapazitäten gehören, damit zu den wichtigsten Fragen, einschließlich des Klimawandels, mittelfristig eine Angleichung an den Besitzstand erreicht werden kann. Die vollständige Angleichung an den Besitzstand wäre nur langfristig durch verstärkte Investitionen zu erreichen.

### **C. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNG**

Dank erheblicher Reformen in den letzten Jahren ist Serbien bei der Erfüllung sowohl der 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien in Bezug auf die institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und für die Achtung und den Schutz von Minderheiten als auch der Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ein gutes Stück vorangekommen. Serbien verfügt über einen umfassenden verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und institutionellen Rahmen, der insgesamt dem europäischen und internationalen Standard entspricht. Das Parlament hat in der laufenden Legislaturperiode seine Leistungsfähigkeit als Gesetzgeber wesentlich gesteigert. Ein umfassender rechtlicher und institutioneller Rahmen zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit ist vorhanden. Dies gilt auch für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, ein Bereich, in dem erste Ergebnisse erzielt wurden. Auch der rechtliche Rahmen für den Menschenrechts- und Minderheitenschutz ist gut entwickelt und wird inzwischen umgesetzt. Serbien arbeitet in vollends zufriedenstellender Weise mit dem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammen und übernimmt eine zunehmend aktive Rolle bei der Förderung der Versöhnung in der Region. Serbien nimmt an einem Dialog mit dem Kosovo über Erleichterungen im täglichen Leben der Menschen teil, der bereits zu mehreren Vereinbarungen (in den Bereichen freier Waren- und Personenverkehr sowie Personenstands- und Katasterwesen) geführt hat. Serbien hat bereits mit der Umsetzung dieser Vereinbarungen begonnen.

Was die wirtschaftlichen Kriterien betrifft, so hat Serbien wichtige Schritte unternommen, um eine funktionierende Marktwirtschaft aufzubauen, und trotz der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ein gewisses Maß an makroökonomischer Stabilität erreicht. Allerdings werden weitere Anstrengungen erforderlich sein, um vor allem durch Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Abbau von Bürokratie, Verbesserung des Wettbewerbs, Stärkung des Privatsektors und Beseitigung von Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt die Wirtschaft umzustrukturieren und das Unternehmensumfeld zu verbessern. Um dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standhalten zu können, muss Serbien durch strukturelle Reform das produktive Potenzial der Wirtschaft ausschöpfen und günstige Rahmenbedingungen für verstärkte ausländische Investitionen schaffen.

Serbien kann inzwischen eine positive Bilanz bei der Erfüllung seiner Verpflichtung aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen und dem Interimsabkommen vorweisen.

Das Land wäre mittelfristig in der Lage, in nahezu allen Bereichen des Besitzstands die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, vorausgesetzt, dass die Rechtsangleichung fortgesetzt und weitere Anstrengungen zur Anwendung und Durchsetzung der verabschiedeten Gesetze unternommen werden. Den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Justiz und Grundrechte, Rechte, Freiheit und Sicherheit sowie Finanzkontrolle muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Im Bereich Umwelt und Klimawandel wäre die vollständige Angleichung an den Besitzstand nur langfristig durch verstärkte Investitionen zu erreichen.

Nach ersten Schätzungen würde sich der Beitritt Serbien insgesamt nur begrenzt auf die Politiken der Europäischen Union auswirken und die Fähigkeit der Union zur Fortsetzung und Vertiefung der eigenen Entwicklung nicht beeinträchtigen.

Die Kommission empfiehlt der Rat, angesichts der bisherigen Fortschritte und in der Annahme, dass das Land erneut am Dialog mit dem Kosovo teilnimmt und rasch und gutgläubig die bisher getroffenen Vereinbarung umsetzt, Serbien den Kandidatenstatus zu verleihen.

Serbien ist auf gutem Wege, sowohl die 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien als auch die Bedingungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu erfüllen, vorausgesetzt, dass die Fortschritte fortgesetzt und praktische Lösungen für die Probleme mit dem Kosovo gefunden werden.

Daher empfiehlt die Kommission, dass Verhandlungen mit Serbien über den Beitritt zur Europäischen Union aufgenommen werden, sobald das Land weitere wesentliche Fortschritte bei der Verwirklichung des folgenden prioritären Ziels erreicht:

- Normalisierung der Beziehungen mit dem Kosovo gemäß den Bedingungen des Stabilisierungsprozesses durch die uneingeschränkte Achtung der Grundsätze der inklusiven regionalen Zusammenarbeit, die Einhaltung des Vertrags über die Energiegemeinschaft, die Erarbeitung von Lösungen in den Bereichen Telekommunikation und gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen, die weitere gutgläubige Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen und durch aktive Zusammenarbeit mit der EULEX-Mission, damit diese in allen Teilen des Kosovo ihre Aufgaben wahrnehmen kann.

Sobald dabei ausreichende Fortschritte erzielt wurden, wird die Kommission einen Bericht über die Verwirklichung dieses prioritären Ziels durch Serbien vorlegen.

Serbien wird aufgefordert, durch weitere Bemühungen um Erfüllung der Beitrittskriterien die Reformdynamik unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten und seine konstruktive Mitwirkung an der regionalen Zusammenarbeit und an der Stärkung der bilateralen Beziehungen zu den Nachbarländern fortzusetzen. Es wird erwartet, dass die Umsetzung des Interimsabkommens und – nach seinem Inkrafttreten – des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens fortgesetzt wird. Die Kommission wird diese Bemühungen weiterhin über das Finanzierungsinstrument IPA unterstützen.