

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	15
KAPITEL I. DIE INTEGRATION SERBIENS IN DIE EUROPÄISCHE UNION – DERZEITIGE LAGE	18
A. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)	18
I. Vom Regionalkonzept zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess	18
II. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen als Kernelement des SAP	20
1. Charakter und wesentliche Elemente	21
2. Abschluss und Umsetzung des SAA als gestufter Prozess	23
III. Die Beitrittsperspektive	24
B. Die Stellung Serbiens im SAP	26
I. Die aktive Teilnahme im SAP	26
II. Auf dem Weg zum SAA	26
III. Bekenntnisse Serbiens zur Integration in die EU	30
1. Organisatorische Maßnahmen	30
2. Die Resolution der Volksversammlung über die Integration Serbiens in die EU	32
3. Die Nationale Strategie Serbiens für die Integration Serbien und Montenegros in die EU	33
4. Die Anpassung der Gesetze an den <i>acquis communautaire</i>	34
C. Zwischenergebnis	36
KAPITEL II. ANFORDERUNGEN FÜR DIE ANNÄHERUNG AN DIE EUROPÄISCHE UNION UND EINEN MÖGLICHEN BEITRITT	37
A. Die Integration in die EU als ein abgestufter und voraussetzungsgebundener Prozess	38
I. Konditionalität in der Integrationspolitik der Union	38
II. Allgemeine Beitrittsvoraussetzungen	40
1. Die Lage vor dem Vertrag von Amsterdam	40
2. Die sog. Kopenhagener Kriterien	40
3. Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 EUV	42
a) Relevanz der Beitrittskriterien in verschiedenen Phasen des Beitrittsprozesses	43
b) Materielle Bedingungen im Art. 6 Abs. 1 EUV	44
c) Rechtscharakter der im Vertrag über die Europäische Union verankerten Beitrittsvoraussetzungen	44

III. Die gesonderten Voraussetzungen für die Länder des Westlichen Balkans (die SAP- Konditionalität)	45
1. Wesentliche Rechtsgrundlagen	45
2. Schlussfolgerungen des Rates in Luxemburg (1997) und die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen für das SAA	46
B. Der Inhalt der politischen Annäherungs- und Beitrittskriterien – die „europäischen Standards“	49
I. Die „europäischen Standards“ im EU-Recht	50
1. Die Gründungsverträge	50
2. Die vom EuGH entwickelten Rechtsgrundsätze	50
3. Die Elemente einer demokratischen Ordnung in den Dokumenten, die die Außenbeziehungen der Union betreffen	55
a) Demokratie- und Menschenrechtsklauseln in den Abkommen mit Drittländern	56
b) Die Aktionsbereiche im außervertraglichen Rahmen	57
c) Demokratisierung als Konditionalität für die finanzielle Unterstützung – CARDS	59
d) Bewertungselemente in den sog. Fortschrittsberichten und Durchführbarkeitsstudien der Europäischen Kommission	60
e) Demokratische Grundsätze in der EU-Entwicklungspolitik	61
f) Überblick über die in den dargestellten Dokumenten enthaltenen Elemente einer demokratischen Ordnung	63
II. Die Prinzipien der OSZE und des Europarats als „europäische Standards“	66
1. Die OSZE	67
2. Der Europarat	68
a) Die Grundsätze einer demokratischen Rechtsordnung	68
b) Die Leitlinien für das Handeln in Verwaltungssachen	72
III. Konkretisierung der Kriterien für die Staaten des Westlichen Balkans durch die Europäischen Partnerschaften	76
C. Zwischenergebnis	80
Die europäischen Standards – Ein Überblick	81
KAPITEL III. ORGANISATION DER STAATSGEWALT UND VERWALTUNGSREFORM IN SERBIEN IM LICHT DER EUROPÄISCHEN STANDARDS	83
A. Organisation der Staatsgewalt nach der Verfassung Serbiens	84
I. Die Herkunft der Staatsgewalt – Die Volkssouveränität in der Verfassung Serbiens	85
II. Die Ausübung der Staatsgewalt – direkte und mittelbare Demokratie	85
III. Frage der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt	86
IV. Die zentralen Staatsfunktionen und ihnen zugewiesene Organe in der Verfassung Serbiens	89
1. Das Prinzip der Gewaltenteilung	90
2. Die Volksversammlung (Narodna skupština)	90

3. Die Regierung	91
4. Der Präsident der Republik	93
5. Das Gerichtssystem	95
6. Das Verfassungsgericht	96
7. Verhältnis zwischen den oben erwähnten Staatsorganen	98
8. Die in der Verfassung verankerten Prinzipien für die Ausübung der Staatsgewalt	99
B. Schwächen in der verfassungsrechtlichen Ordnung Serbiens	100
I. Begriffserläuterungen	101
1. Der funktionierende Staat (strong state)	101
2. Der gescheiterte Staat (failed state)	104
3. Der schwache Staat (weak state)	104
4. Exkurs: „formale“ und „liberale“ Demokratien	107
II. Die Symptome eines schwachen Staates im Falle Serbiens	108
1. Ungeklärte Souveränitätsfragen (Verhältnis zu Montenegro und zum Kosovo)	110
2. Fragliches Gewaltmonopol	114
3. Die Staatsidee(n) im Widerspruch (Nationalismus vs. Europäismus)	116
4. Unvollkommene Legitimität des Staates	119
5. Lückenhafte Rechtsordnung	122
6. Das Staatsorganisationsrecht in der Praxis – die Schwäche der staatlichen Institutionen	124
a) Alle Gewalt liegt beim Volk ?	126
b) Unausgewogene Gewaltenteilung	132
c) Die Volksversammlung als Träger der Gesetzgebung	133
d) Die (ohn)mächtige Regierung	138
e) Der starke/schwache Präsident der Republik	141
f) Die unvollkommene Durchsetzung des Prinzips der Unabhängigkeit der Justiz	143
g) Das vernachlässigte Verfassungsgericht	150
C. Die Schaffung einer rechtsstaatlichen Verwaltung	151
I. Notwendigkeit der Verwaltungsreform	152
1. Autonome Gründe	152
a) Von der Befehlsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung	152
b) Steigerung der Verwaltungseffektivität	153
2. EU-induzierte Gründe	155
a) Die Verwaltungsreform als eines der Mittel zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien	156
b) Das Bedürfnis nach Stärkung der Verwaltungskapazitäten	158
(i) Mit der Annäherung an die EU verbundene Änderungen in der Verwaltungsstruktur	159
(ii) Die Steigerung der Leistungsfähigkeit und die Befähigung der Verwaltung zur Übernahme von Vertragsverpflichtungen sowie des <i>acquis communautaire</i>	160
II. Der rechtliche Rahmen für die Verwaltungsreform	163
1. Die Reformstrategie	163

2. Die gesetzliche Dimension	166
3. Das Management der Verwaltungsreform	167
III. Der Inhalt der Verwaltungsreform	169
1. Zwei Grundziele der Reform	169
2. Die Prinzipien, auf denen die reformierte Verwaltung beruhen soll	169
3. Die zentralen Elemente der Reform	169
a) Die Dezentralisierung	170
(i) Das Ministerium als tragendes Organ der Staatsverwaltung	170
(ii) Der Minister als Zentrum der Entscheidungen	174
(iii) Die Bedeutung der Dezentralisierung für die Verwaltungsreform	176
b) Die Entpolitisierung	178
(i) Die Trennung politischer und beamteter Führungsposten	178
(ii) Die Entpolitisierung des (unteren) Beamtentums	180
c) Die Kontrolle	183
(i) Die Kontrolle innerhalb der Verwaltung	183
(ii) Exkurs: Die Kontrollbefugnisse der Regierung	186
(iii) Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung	188
(iv) Exkurs: Die Kontrolle durch das Verfassungsgericht	191
(v) Die Aufsichtsbefugnisse der Volksversammlung	191
(vi) Der Bürgerbeauftragte	194
IV. Mögliche Hindernisse bei der Durchführung der Verwaltungsreform	197
1. Der verfassungsrechtliche und politische Kontext	197
a) Der verfassungsrechtliche Rahmen	197
b) Die politische Unterstützung für die Verwaltungsreform	197
2. Die Qualität der Reformstrategie	198
a) Die Reformidee	198
b) Die Qualität der Strategie für die Verwaltungsreform	198
c) Das Reformmanagement	198
D. Zwischenbilanz	199
KAPITEL IV. DIE PARTNERROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION IM REFORMPROZESS	203
A. Die Motive für die Unterstützung	203
I. Frieden und Sicherheit	204
II. Die Verbesserung der Zusammenarbeit	205
III. Die Integration	205
B. Die Unterstützung der Region im Rahmen von CARDS	206
I. Rechtliche Grundlage	206
II. Die Empfänger der Fördermittel	207
III. Die Ziele der Förderung	208
1. Allgemeine Ziele	208
2. Die Förderung der Verwaltungsreform	210
IV. Die Anwendung des Grundsatzes der Konditionalität	211
V. Die Form der Hilfe	212

VI. Die Durchführung der CARDS-Hilfe: Die Europäische Agentur für Wiederaufbau	213
VII. Die Maßnahmen zur Unterstützung der serbischen Verwaltung	215
C. Besondere Mechanismen zur Förderung der Staatsverwaltung	216
I. Twinning	217
1. Die Merkmale	217
2. Die Durchführung in Serbien	218
II. TAIEX	219
D. Die Einbeziehung in Gemeinschaftsprogramme	220
E. Die Effizienz der Hilfe	221
I. Generelle Bewertung	221
II. Einzelne Probleme	222
1. Die Einstellung der Europäischen Gemeinschaft	222
2. Das unvollkommene Feedback auf serbischer Seite	224
Schlussbemerkungen	226
Literaturverzeichnis	229
Rechtsquellenverzeichnis	237
Interviews in Belgrad	249