

## Rechtsstaatliche Probleme bei der EU-Erweiterung

### Erfahrungen aus dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens – 10 Thesen zu künftigen Erweiterungen

Nachdem die EU am 1. 5. 2004 um zehn Länder erweitert worden war, wurden zum 1. 1. 2007 die beiden „Nachzügler“ Bulgarien und Rumänien in die EU aufgenommen. Der Aufsatz setzt sich mit der Frage auseinander, welche Schlussfolgerungen aus dem Beitrittsprozess beider Länder im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Probleme bei den Verhandlungen mit weiteren Beitrittskandidaten zu ziehen sind.

#### I. Einleitung

Nach den dramatischen Veränderungen in Europa im Herbst 1989 und dem Zusammenbruch des Sozialismus suchten die Völker Mittel- und Osteuropas, die sich von der sowjetischen Vorherrschaft befreit hatten, ihre Zukunft in den Europäischen Gemeinschaften<sup>1</sup> und auch in der NATO. Die Regierungen der EG-Mitgliedstaaten wollten ebenfalls die Chance nutzen, die Demokratisierung in den ehemals sozialistischen Staaten unumkehrbar zu machen, hatten aber natürlich auch ein geopolitisches Interesse daran, das Kräftegewicht in Europa dauerhaft zu verschieben. Die geplante Osterweiterung der EU sollte eine ungleich größere Herausforderung darstellen als die bisherigen Erweiterungsrunden, denn im Gegensatz zu den EG-Erweiterungen der 1970er und 1980er Jahre standen die potenziellen Beitrittskandidaten nicht nur am Beginn eines umfassenden politischen Transformationsprozesses, zu dem auch der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen gehörte, sondern auch vor der Aufgabe, das gescheiterte System der sozialistischen

Planwirtschaft durch den Aufbau einer Marktwirtschaft zu ersetzen. Beim Aufbau einer unabhängigen Justiz standen keinerlei Erfahrungswerte zur Verfügung, denn im Sozialismus war die Justiz der Exekutive nachgeordnet und wurde von dieser kontrolliert<sup>2</sup>. Und die EG hatten zwar in mehreren Erweiterungsrunden Erfahrungen mit Beitrittskandidaten gesammelt, aber in keinem der bis dahin aufgenommenen Länder war ein so umfangreicher Transformationsprozess erforderlich wie in den ehemaligen RGW-Staaten.

#### II. Die Kopenhagener Kriterien

Bereits die Europäischen Gemeinschaften verstanden sich als eine Werte- und Rechtsgemeinschaft, eine unkonditionierte Beitrittszusage konnte den ehemals sozialistischen Ländern daher nicht erteilt werden<sup>3</sup>, vielmehr musste deren Beitritt an das Erfüllen politischer und wirtschaftlicher Bedingungen geknüpft werden.

Am 22. 6. 1993 beschloss der Europäische Rat in Kopenhagen die Kriterien, die die potenziellen Beitrittskandidaten spätestens beim Abschluss der Beitrittsverhandlungen zu

\* Der Autor ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest. Der Beitrag spiegelt die persönliche Auffassung des Autors wider.

1 Ab dem 1. 11. 1993 „in der Europäischen Union“

2 Ghineaștefan, in: Ghineaștefan, EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe, 2011, S. 7, 15.

3 Lippert, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 256.

erfüllen hatten. Diese so genannten „Kopenhagener Kriterien“ lauten: „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; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“<sup>4</sup>. Im Dezember 1997 beschloss der Rat der EU zudem, dass die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen eine „unabdingbare Voraussetzung“ für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen sei<sup>5</sup>. Auf die wirtschaftlichen Kriterien kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht eingegangen werden.

Die Kopenhagener Kriterien wurden zu Recht als „vage“ kritisiert, fragwürdig ist auch, dass die Kriterien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Minderheitenrechte gleichwertig nebeneinander gestellt werden, obwohl Demokratie ohne die folgenden Begriffe undenkbar ist. Zudem werden die Begriffe „demokratische und rechtsstaatliche Ordnung“, „Wahrung der Menschenrechte“ sowie „Achtung und Schutz von Minderheiten“ nicht ausdifferenziert<sup>6</sup>. Beziiglich des Begriffs „rechtsstaatliche Ordnung“ kann dies angesichts der Unterschiede zwischen dem deutschen Rechtsstaatsprinzip, der angelsächsischen „Rule of Law“ und dem französischen „Etat de Droit“<sup>7</sup> nicht überraschen, die Konkretisierung des Begriffs „Wahrung der Menschenrechte“ kann hingegen durch die diesbezüglichen internationalen Konventionen erfolgen. Im Hinblick auf künftige mögliche Erweiterungen ist von Bedeutung, dass Art. 6 II EUV auf die EMRK und die in den nationalen Verfassungen überlieferten Menschenrechte und Grundfreiheiten hinweist und die EU sich mit der am 14. 12. 2007 proklamierten Charta der Grundrechte einen eigenen entsprechenden Katalog gegeben hat. Wünschenswert wäre hingegen eine Klarstellung gewesen, dass in den Kopenhagener Kriterien mit „Minderheiten“ nicht nur ethnische oder sprachliche Minderheiten gemeint sind, sondern beispielsweise auch religiöse und soziale.

Mit der Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien war klargestellt, dass eine Osterweiterung der EU politisch gewollt war, es handelte sich um eine „konditionierte Beitrittszusage“<sup>8</sup>, offen war damit nur noch der Termin der Osterweiterung<sup>9</sup>.

### III. Der Beitrittsprozess

Am 11. 12. 1999 erkannte der Rat der EU Rumänien und Bulgarien den Status von Beitrittskandidaten zu (zusammen mit Lettland, Litauen, Malta und der Slowakei – der sog. „Helsinki-Gruppe“)<sup>10</sup> und beschloss u.a. die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaften mit Rumänien und Bulgarien. Welche konkreten Erwartungen im Hinblick auf den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und insbesondere auf den Aufbau einer unabhängigen und unparteiischen Justiz an beide Länder gerichtet waren, lässt sich aus den meisten der Vorgaben nicht ableiten, die Formulierungen haben jedenfalls z.T. kaum mehr als Überschriftencharakter und lassen einen großen Interpretationsspielraum<sup>11</sup>. Die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens in die Helsinki-Gruppe war auch

politisch motiviert, nach den Jugoslawien-Kriegen spielten Sicherheitsargumente eine Rolle, der Balkan sollte stabilisiert werden, zudem sollten beide Länder für ihre Unterstützung der NATO im Kosovo-Krieg belohnt werden<sup>12</sup>.

Auf der Grundlage der Analyse ihres Berichts 2002 legte die Kommission am 13. 11. 2002 detaillierte Fahrpläne („Roadmaps“) vor, um die Anstrengungen Rumäniens und Bulgariens zu unterstützen, das Ziel der Mitgliedschaft im Jahr 2007 zu erreichen. Der Charakter des Beitrittsprozesses sei irreversibel, es sollten detaillierte Wegskizzen vorbereitet werden, um den Beitrittsprozess voranzubringen<sup>13</sup>.

Darin werden zwar Ausführungen zur mangelnden Funktionsweise und Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz in beiden Ländern gemacht, im Gegensatz hierzu heißt es jedoch, beide Länder würden nach wie vor die politischen Kriterien erfüllen, daher würden die Fahrpläne Aspekte, die diese Kriterien beträfen, nicht behandelt, auch wenn in einer Reihe von Bereichen die Anstrengungen fortgesetzt werden müssten<sup>14</sup>. Dies konnte von Bulgarien und Rumänien nur als Aufforderung verstanden werden, sich auf die Erfüllung der wirtschaftlichen und der *acquis*-Kriterien zu konzentrieren.

Konkretere Erwartungen wurden seitens der EU hingegen in den Stellungnahmen zum Antrag beider Länder auf EU-Mitgliedschaft und in den jährlichen Fortschrittsberichten formuliert<sup>15</sup>.

Jedoch lässt bereits die Stellungnahme, die die Kommission zum Antrag beider Länder im Juli 1997 vorlegte, erkennen, dass beabsichtigt war, beiden Ländern eine Beitrittsperspektive zu eröffnen, sie waren insgesamt wohlwollend formuliert.

So wurde den Organen Rumäniens bescheinigt, sie würden „ordnungsgemäß funktionieren“, kritisch angemerkt werden u.a. die Möglichkeit der Exekutive, die Tätigkeit der Richter mittels einer Justizinspektion zu kontrollieren und die Arbeitsüberlastung der Gerichte, ebenso werden Verletzungen von Menschen- und Bürgerrechten festgestellt, zur weitverbreiteten Korruption wird lediglich ausgeführt, es gebe noch viel zu tun, um diese auszurotten. Nicht eindeutig ist, zu welcher Gesamtbewertung die Kommission im Hinblick auf die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen kommt, so heißt es in der deutschen Fassung an einer Stelle: „Die gegenwärtigen Verbesserungen in der Folge des Amtsantritts einer neuen Regierung zeigen, dass Rumänien auf dem besten Weg ist, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegten politischen Voraussetzungen

4 ER (Kopenhagen), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. 6. 1993 – SN 180/1/93, Ziff. 7.

5 ER (Luxemburg), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. 12. 1997 – C/97/400, Ziff. 25.

6 Oltenau/Antengrub, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 36 (2007), 81 (82 ff.).

7 Grote, in: Starck, Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis, 1999, S. 271 ff.

8 Wagner, in: Lippert, Bilanz- und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, 2004, S. 78.

9 Lippert, in: Weidenfeld/Wessels (o. Fußn. 3), S. 256.

10 ER (Helsinki), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10./11. 12. 1999 – SN 300/99, Ziff. 10.

11 ABIEG Nr. I. 335 v. 28. 12. 1999, S. 21, 51.

12 Papadimitriou/Gateva, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe 25 (2009), S. 20.

13 ER (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 24./25. 10. 2002 – 14702/02, Ziff. 5.

14 KOM(2002) 624 endg. v. 13. 11. 2002, S. 3, 7, 27.

15 ER (Luxemburg), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12./13. 12. 1997 – C/97/400, Ziff. 29.

gen zu erfüllen.<sup>16</sup> Der ausdrückliche Verweis auf die neue Regierung unterstreicht, dass die Bewertungen der Kommission politisch geleitet waren. Der Ausgang der Präsidentschaftswahlen in Rumänien am 17. 11. 1996 war in der EU mit Erleichterung zur Kenntnis genommen worden, bei dieser hatte sich der Kandidat des bürgerlichen Lagers, *Emil Constantinescu*, gegen den Altkommunisten *Ion Iliescu* durchgesetzt, und die neue Regierung unter *Victor Ciobea* hatte den Kampf gegen die Korruption, die juristische Aufarbeitung der *Ceausescu*-Ära und umfangreiche Reformen in Aussicht gestellt. Der Grundton der Stellungnahme gibt Anlass zu der Annahme, ein möglichst baldiger Beitritt Rumäniens zur EU sei angesichts der politischen Entwicklung im Land erstrebzt, zudem war Rumänien schlichtweg „too big to be ignored“<sup>17</sup>.

Auch ein Beitritt Bulgariens zur EU zu einem möglichst frühen Zeitpunkt war offenbar gewollt, denn auch den bulgarischen Institutionen wurde bescheinigt, sie würden „ordnungsgemäß funktionieren“, die Grenzen ihrer Kompetenzen würden von den drei Gewalten eingehalten. Immerhin wird die Arbeitsweise der bulgarischen Justiz als „noch weitgehend unzureichend“ bezeichnet, kritisiert werden die Überlastung der Gerichte und überlange Verfahrensdauern. Auch weise die Wahrung der Grundrechte noch Lücken auf, und die Bemühungen um die Korruptionsbekämpfung müssten fortgesetzt werden. Die Roma seien vielfältigen Diskriminierungen ausgesetzt<sup>18</sup>. Zusammenfassend heißt es noch zurückhaltend, die aktuelle Lage lasse hoffen, dass Bulgarien auf dem Weg sei, die politischen Bedingungen des Rates von Kopenhagen zu erfüllen. Auch bezüglich Bulgariens lohnt ein Blick auf die politischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Abgabe der Stellungnahme: Am 19. 4. 1997 hatte die antikommunistische SDS unter *Iwan Kostow* die Parlamentswahlen gewonnen, er hatte zahlreiche Reformen angekündigt, wollte die Westintegration Bulgariens und stand dem kurz vor der Wahl seitens des russischen Präsidenten *Boris Jelzin* angebotenen Beitritt des Landes zu einer im März geschlossenen „Gemeinschaft integrierter Staaten“ zwischen Russland, Weißrussland, Kirgisistan und Kasachstan ebenso ablehnend gegenüber wie Präsident *Zhelyu Zhelev*<sup>19</sup>.

In allen Fortschrittsberichten, die ab 1998 von der Kommission vorgelegt werden, wird beiden Ländern bescheinigt, sie würden die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen, lediglich im Bericht für Rumänien 1999 heißt es einschränkend, das Land erfülle gegenwärtig „noch“ die politischen Kopenhagener Kriterien<sup>20</sup>.

Es steht außer Zweifel, dass sowohl in Rumänien als auch in Bulgarien während des gesamten Beitragsprozesses erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, um in Staat und Gesellschaft Fortschritte zu erzielen, jeder Fortschrittsbericht listet umfangreich die beschlossenen neuen Gesetze auf, die auf Forderung der EU neu eingerichteten Institutionen, angenommene Strategien z.B. zur Bekämpfung der Korruption, die Verbesserung tatsächlicher Verhältnisse. Wenn im Folgenden ausschließlich auf negative Bewertungen der Kommission eingegangen wird, so geschieht dies ausschließlich, um feststellen zu können, ob die Bewertung, beide Länder würden die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen, durch die Tatsachen gedeckt war.

Wie ein roter Faden durchziehen bestimmte Themen die Fortschrittsberichte beider Länder. Dies sind<sup>21</sup>:

- Die in beiden Ländern weitverbreitete Korruption, die ein systemisches Problem darstelle, das nicht nur das Rechts-

system unterminiere, sondern auch schädliche Auswirkungen auf die Wirtschaft habe und zu einem Verlust des Vertrauens in öffentliche Institutionen führe. Zoll, Polizei und Justiz würden als die korruptesten Berufe wahrgenommen. Tatsächlich ist Korruption bis zum heutigen Tag in beiden Ländern ein Massenphänomen.

- Das bestenfalls eingeschränkt funktionsfähige Justizwesen, gekennzeichnet durch unzureichende Personal- und Sachmittelausstattung, unzumutbar lange Verfahrensdauern (*Justice delayed is Justice denied!*), Organisationsmängel, unzureichende Fortbildung, uneinheitliche Rechtsprechung, Mängel bei der Qualität der Urteilsbegründung. Das 1999 seitens der EU von Rumänien geforderte neue Strafgesetzbuch und die neue Strafprozessordnung sind zwar verabschiedet, aber bis heute nicht in Kraft getreten.
- Fälle unmenschlicher und erniedrigender Misshandlung durch Polizei und Vollzugsbeamte, Gewalt zur Erzwingung von Aussagen sowie exzessiver Schusswaffengebrauch, unzureichende Ermittlungen bzw. gerichtliche Aufarbeitung polizeilichen Fehlverhaltens.
- Beeinträchtigungen der Presse- und Meinungsfreiheit.
- Ein Strafvollzug, der u.a. gekennzeichnet ist durch Überbelegung, schwere hygienische Mängel und gesundheitliche Unterversorgung der Gefangenen.
- Beide Länder sind Herkunfts-, Ziel- und Transitländer des Menschenhandels.
- Schwere Mängel in Kinderbetreuungseinrichtungen.
- Weitverbreitete Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere der Roma-Bevölkerung.

Erwähnenswert ist, dass Bulgarien die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen bereits zu einem Zeitpunkt bescheinigt wurde, an dem die Todesstrafe noch im Strafgesetzbuch verankert war.

Voraussetzung für das Vorliegen von Rechtsstaatlichkeit ist auch der Gesetzesvollzug durch eine ordnungsgemäß arbeitende Verwaltung. Die Kommission attestierte jedoch der rumänischen Verwaltung 2004, sie sei gekennzeichnet durch schwerfällige Verfahren, einen Mangel an Professionalität, unangemessene Bezahlung und schlechtes Personalmanagement. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies in den Vorjahren nicht anders und der EU auch bekannt war, dies wurde in den vorherigen Berichten jedoch nie in dieser Deutlichkeit formuliert, stattdessen wurde die Erfüllung der politischen Kriterien bescheinigt.

Zu Recht beklagte die Kommission, dass in Rumänien Gesetzgebung großteils am Parlament vorbei durch die Regierung über Eilverordnungen erfolgt, übte jedoch andererseits Zeitdruck auf das Land aus, zahlreiche Gesetzesänderungen zügig vorzunehmen, bemängelte dann wiederum, dass das Parlament Gesetzentwürfe nicht ausführlich genug berate.

16 DOC/97/18 v. 15. 7. 1997, S. 13-23.

17 Vgl. Papadimitriou/Gateva (o. Fußn. 12), S. 19.

18 DOC/97/11 v. 15. 7. 1997, S. 13-21.

19 Bridge, The Independent v. 1. 4. 1996.

20 Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt 1999 v. 28. 9. 1999, S. 21.

21 Regelmäßige Berichte der Kommission über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, 1998 (S. 12 ff.), 1999 (S. 15-19); 2000 (S. 20-24), 2001 (S. 23-29, 106), 2002 (S. 27-36), 2003 (S. 22-27), 2004 (S. 22-27); Regelmäßige Berichte der Kommission über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, 1998 (S. 9-15), 1999 (S. 11-15), 2000 (S. 19-25), 2001 (S. 20-27), 2002 (S. 30-39), 2003 (S. 21-29), 2004 (S. 21-29), 2005 (S. 14-25); jew. abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eu\\_enlargement/archives/romania/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_enlargement/archives/romania/key_documents_en.htm), Abruf: 23. 9. 2013.

Auch war der Handlungsspielraum der Regierungen beider Länder begrenzt durch zum Teil instabile Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten, unzureichende Haushaltsmittel und die Einführung einer Selbstverwaltung der Justiz. In den Selbstverwaltungsorganen der Justiz saßen und sitzen zum Teil bis heute Richter und Staatsanwälte, die kein Interesse an wirklichen Reformen und einer transparenten Arbeitsweise haben<sup>22</sup>. Durch die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz war zwar eine politische Steuerung der Justiz durch die Politik zumindest rechtlich erschwert, andererseits können weitgehend Autonomierechte, klientelistische Sozialstrukturen und das Fehlen einer wirksamen Inter-Gewaltenkontrolle in diesem Fall dazu führen, dass die Justiz de facto schwächer an das Recht gebunden ist und als politischer Akteur auftreten kann<sup>23</sup>.

Dennoch zeigen die aufgeführten Mängel, dass die Bescheinigung, Rumänien und Bulgarien erfüllten die politischen Kriterien von Kopenhagen – wenn überhaupt – nur bei großzügiger Auslegung zu rechtfertigen war. Allerdings konnte die EU die Abwesenheit einer rechtsstaatlichen Ordnung nicht mit Hinweis auf das hohe Ausmaß an Korruption in beiden Ländern bescheinigen, ohne die Osterweiterung insgesamt zu gefährden, denn Korruption stellte bei allen Beitrittskandidaten ein Problem dar. Zudem konnten keine Maßstäbe errichtet werden, denen einige südeuropäische Länder damals selbst nicht genügten und bis heute nicht genügen.

Dass die Kommission Zweifel an der Beitragsreife beider Länder hatte, kommt in der „Postponement Clause“<sup>24</sup> zum Ausdruck, die es der Kommission ermöglicht hätte, durch einstimmigen Beschluss des Rates, dem Beitritt beider Länder nicht zum 1. 1. 2007, sondern zum 1. 1. 2008 zuzustimmen. Rumänien erhielt im Rahmen einer so genannten „Super-Schutzklausel“<sup>25</sup> weitere Auflagen, deren Nichterfüllung den Rat berechtigt hätte, den Beitrittstermin für Rumänien mit qualifizierter Mehrheit auf den 1. 1. 2008 festzusetzen. Die EU-Kommission erweiterte ihren Handlungsspielraum dadurch jedoch nicht wesentlich, da beide Termine bereits kurz bevorstanden, auch war klar, dass beide Länder einen längeren Zeitraum benötigen würden, um die festgestellten Missstände abzustellen<sup>26</sup>.

Die Kommission hat diese Mängel auch in ihrem letzten Bericht vor dem EU-Beitritt beider Länder vom 26. 9. 2006 nicht verschwiegen<sup>27</sup>, wobei auffällig ist, dass die Bereiche, die Anlass zur „Besorgnis“ (milder in der englischen Fassung: „certain concern“) weitestgehend nicht im eigentlichen Bericht, sondern in den Länderanhängen aufgeführt werden. Die Kommission empfahl, beide Länder am 1. 1. 2007 in die EU aufzunehmen, der Rat folgte der Empfehlung. Eine Aktivierung der Schutzklausel für Bulgarien hätte eine schwer zu erreichende Eininstimmigkeit vorausgesetzt, eine Aufnahme beider Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten wäre kaum vermittelbar gewesen, auch erschien Rumänien zu diesem Zeitpunkt für den Beitritt besser vorbereitet<sup>28</sup>. Wie aufgezeigt, waren zudem die zusammenfassenden Bewertungen der EU-Kommission trotz erheblicher Missstände so positiv ausgefallen, dass eine Aktivierung der Schutzklausel die bisherige Berichterstattung infrage gestellt hätten, die EU war in ihre von ihr selbst aufgestellte „rhetorische Falle“ gelaufen<sup>29</sup>.

#### IV. Der Kooperations- und Kontrollmechanismus

So entschied sich die Kommission für einen anderen Weg, indem sie ankündigte, sie werde für die Zeit nach dem

Beitritt Strukturen für die Zusammenarbeit und die Fortschrittskontrolle für die Bereiche Reform des Justizwesens, Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens schaffen<sup>30</sup>. Auch hieran wird deutlich, dass der Kommission sehr wohl bewusst war, dass Zweifel an der Beitragsreife beider Länder begründet waren.

Der Kooperations- und Kontrollmechanismus sollte am 1. 1. 2007 in Kraft treten<sup>31</sup>, dem Tag des EU-Beitritts. Für Rumänien und Bulgarien gelten unterschiedliche Vorgaben, die jedoch gleichermaßen wesentliche Defizite in beiden Ländern verdeutlichen, die ganz überwiegend bis heute bestehen, eine Beendigung des Verfahrens wird seitens der Kommission nicht erwogen<sup>32</sup>.

Die Kommission hat sich auch nicht auf Berichterstattung hinsichtlich der Vorgaben beschränkt. Als im Sommer 2012 die rumänische Regierung unter anderem durch Elverordnung<sup>33</sup> versuchte, die Kompetenzen des Verfassungsgerichts zu beschränken, intervenierte die Kommission nicht nur politisch, sondern bewertete die Ereignisse in einem ausführlichen Bericht im Rahmen des vorstehend beschriebenen Verfahrens<sup>34</sup>.

#### V. Schlussfolgerungen

Die EU hat während der laufenden Osterweiterung mit der Erklärung von Thessaloniki 2003 die nächste Erweiterungsrunde eingeläutet. In dieser heißt es, die Zukunft der Balkanstaaten liege in der EU<sup>35</sup>. Auch in diesem Dokument werden die Werte der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschen- bzw. Minderheitenrechte in ähnlich vager Form wie in den Kopenhagener Kriterien beschworen.

In ihrer Erweiterungsstrategie 2012–2013 hat die EU-Kommission Rechtsstaatlichkeit als zentrales Element des Beitrittsprozesses fest verankert, ebenso hat sie ein neues Verhandlungskonzept für die Bereiche Justiz, Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit als Bestandteil des Verhandlungsrahmens für Montenegro vorgeschlagen, das vom Rat gebilligt wurde<sup>36</sup>. Somit scheint die EU-Kommission Schlussfolgerungen aus den Beitrittsverhandlungen und dem nicht unbedingt erfolgreichen Nachbeitritts-Monitoring Rumäniens und Bulgariens gezogen zu haben.

Trotzdem muss sich erst erweisen, ob die EU dem Beitritt eines Landes erst zustimmen wird, wenn es alle Kriterien der Rechtsstaatlichkeit erfüllt, oder ob sie weitere Länder vorwiegend aus politischen Gründen<sup>37</sup> aufnehmen will, unter anderem um den Einfluss anderer Länder, beispielsweise Russlands oder der Türkei zu begrenzen, und dabei bereit

22 Ghinea/Stefan (o. Fußn. 2), S. 20.

23 Hein, Verfassungskonflikte zwischen Politik und Recht in Südosteuropa: Bulgarien und Rumänien nach 1989 im Vergleich, 2013, S. 25.

24 OJ I 157/29, 21. 6. 2005.

25 Gabanyi, Rumänien vor dem EU-Beitritt (SWP-Studie 31), 2005, S. 5.

26 Noutcheva, Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law (CEPS Policy Brief 102), 2006, S. 1.

27 KOM(2006) 549 endg. v. 26. 9. 2006.

28 Gabanyi (o. Fußn. 25), S. 2.

29 Noutcheva (o. Fußn. 26), S. 1.

30 KOM(2006) 549 endg. v. 26. 9. 2006, S. 10 ff.

31 KOM(2006) 549 endg. v. 26. 9. 2006, S. 12.

32 K (2006) 6569 endg. v. 13. 12. 2006.

33 Ausf. Geißler, KAS-Auslandsinformationen 29 (2013), 118 (123 f.).

34 COM(2012) 410 final v. 18. 7. 2012, S. 2 ff.

35 C/03/163, Thessaloniki, 21. 6. 2003, S. 1.

36 COM (2012) 600 final v. 10. 10. 2012, S. 2.

37 Lippert, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, S. 434.

ist, auch Defizite im Bereich Rechtsstaatlichkeit zu tolerieren.

Sollte Ersteres gelten, so können aus den Erfahrungen der Beitrittsverfahren von Bulgarien und Rumänien einige Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Die Kopenhagener Kriterien sind so vage formuliert, dass sie bestenfalls als grobe Richtschnur für Beitrittskandidaten gelten können.
2. Die EU kann nur dann ein erfolgreicher Transformationsagent sein, wenn sie Beitrittskandidaten klare Vorgaben macht, diese wiederum haben einen Anspruch darauf zu wissen, was konkret von ihnen erwartet wird.
3. Es hat sich somit als Fehler erwiesen, in den Beitrittspartnern und den Fahrplänen keine klaren Vorgaben hinsichtlich der Erfüllung politischer Kriterien zu machen. Eine genaue Auflistung dessen, was von den Kandidaten erwartet wird, hätte den Grad der Zielerreichung überprüfbar gemacht.
4. Die Anlegung eines sehr großzügigen Maßstabs bei der Attestierung der Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen mit dem Ziel, den EU-Beitritt eines Landes zu ermöglichen, führt eher zu einer Dämpfung als zu einer Erhöhung des Reformdrucks.
5. Neue Gesetze und neue Institutionen führen nur dann zu einer Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, wenn diese implementiert werden bzw. funktionstüchtig sind.
6. Mit in Aussicht stellen eines konkreten Beitrittstermins findet eine Umkehr der Beweislast statt: Nicht mehr der Beitrittskandidat muss nachweisen, dass er beitreffähig ist, vielmehr muss die EU begründen, warum sie einen Beitrittstermin verschieben will.

7. Ein verfrühter EU-Beitritt eines Landes bedeutet einen Prestigegegenwind für die Regierung dieses Landes, der Bevölkerung kommt er auf Grund des damit verbundenen nachlassenden Reformdrucks nur bedingt zugute.

8. Ein Monitoring nach dem Beitritt ist kein scharfes Schwert: Ist der Beitritt einmal vollzogen, fehlt nicht nur der Reformdruck, es besteht sogar die Gefahr, dass versucht wird, das Rad zurückzudrehen. Das Nachbeitrittsmonitoring für Rumänien und Bulgarien war ein vorhersehbarer Misserfolg<sup>38</sup>.

9. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente müssen die Beitrittsverhandlungen der EU-Kommission weiterhin kritisch begleiten und deren Berichte kritisch hinterfragen.

10. Mit dem EU-Justice Scoreboard hat die EU-Kommission erstmals 2013 eine vergleichende Bewertung der Leistungsfähigkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten vorgenommen, allerdings ist dieses bisher ein auf technische Aspekte beschränktes Analyseraster. Es sollte zu einem umfassenden Monitoringinstrument ausgebaut werden, in das Beitrittskandidaten frühzeitig einzubeziehen sind<sup>39</sup>.

Sollte die EU künftig strengere Maßstäbe anlegen, so wäre dies allerdings nur glaubwürdig, wenn diese auch in allen 28 Mitgliedstaaten beachtet würden. Die anhaltend schlechten Werte einiger Länder bei Rankings über „Korruption“ oder „Politischer Einfluss auf die Justiz“ sind nicht geeignet, den Anspruch der EU zu untermauern, eine Wertes- und Rechtsgemeinschaft zu sein. ■

38 Ghinea, Politische Krise und Versagen der EU-Konditionalität: Rumänien in der EU, 2008, S. 16, abrufbar unter: [www.progressivzentrum.org/media/file/15.Ghinea.pdf](http://www.progressivzentrum.org/media/file/15.Ghinea.pdf), Ahruf: 18. 9. 2013.

39 Geißler, KAS-Auslandsinformationen 29 (2013), 118 (132).