

# A. Der Fall Gotovina: Ausgangspunkt der Untersuchung

## I. Sachverhalt

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 16. März 2005 in der Besetzung als Rat der Außenminister, aufgrund eines fehlenden Konsenses zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien, deren Beginn für den 17. März 2005 terminiert war, diese auf unbestimmte Zeit zu verschieben<sup>1</sup>. Der Rat begründete seine Entscheidung mit der unzureichenden, da nicht vollständigen Kooperation Kroatiens mit dem Kriegsverbrechertribunal für das frühere Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY). Der Vorwurf unzureichender Kooperation fußte auf Äußerungen der Chefanklägerin des Kriegsverbrechertribunals, Carla Del Ponte. Konkret bemängelte Frau Del Ponte im Vorfeld der Tagung des Rats, dass der als Kriegsverbrecher in Den Haag angeklagte kroatische General Ante Gotovina sich in Reichweite kroatischer Behörden befinde und dennoch nicht an das Kriegsverbrechertribunal überstellt worden sei<sup>2</sup>.

General Ante Gotovina, ein französischer Staatsbürger, der lange in der französischen Fremdenlegion diente, war im in Kroatien so genannten Heimatkrieg 1995 entscheidend beteiligt an der Befreiung serbisch besetzter Teile des kroatischen Territoriums durch die kroatische Armee in der Operation „Oluja“ (Sturm)<sup>3</sup>. Der Heimatkrieg wird in Kroatien

---

<sup>1</sup> Rat der Europäischen Union, Dok. Nr. 6969/05 (Presse 44) vom 16. März 2005, 2649. Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, Nr. 9.

<sup>2</sup> Siehe Handelsblatt vom 10.3.2005, S. 3 „Kroatien hat bei der EU schlechte Karten“ unter Berufung auf einen – nicht veröffentlichten – Brief der Chefanklägerin Carla Del Ponte an die luxemburgische Ratspräsidentschaft vom 4. März 2005.

<sup>3</sup> Zum militärischen Verlauf der Operation „Oluja“ siehe *Zabkar*, Die strategische Operation „Gewitter“ – Vorbereitungen, Durchführung und mögliche Implikationen, Österreichische Militärische Zeitschrift 1995, Bd. 33, Ausg. 6, S. 665-676.

als eine an sich legitime militärische Operation zur Befreiung der serbisch besetzten Teile des Territoriums der Republik aufgefasst. Grundsätzlich dürfte diese Sichtweise auch zutreffen<sup>4</sup>. Aufgrund seiner militärischen Erfolge in diesem Krieg wurde Gotovina in Kroatien und in den kroatisch bevölkerten Teilen Bosnien-Herzegowinas als Volksheld verehrt.

Während des Heimatkrieges ist es aber auch zu Kriegsverbrechen an der nicht kämpfenden serbischstämmigen Bevölkerung in den besetzten Gebieten Kroatiens, vor allem in der Krajina, gekommen<sup>5</sup>. Für diese sollten die Verantwortlichen, darunter General Ante Gotovina, vor dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal zur Rechenschaft gezogen werden<sup>6</sup>. Die Republik Kroatien, die als eine der ersten die Schaffung des Kriegsverbrechertribunals gefordert hat, hat sich in verschiedenen Zusammenhängen zur vollständigen Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal verpflichtet, so auch im Rahmen ihres Annäherungsprozesses an die Europäische Union. Zu dieser Verpflichtung gehört auch, dass die Republik Kroatien den Rechtshilfeersuchen des Kriegsverbrechertribunals nachkommt und vom ICTY gesuchte Kriegsverbrecher, die sich in ihrer Reichweite befinden, an das Kriegsverbrechertribunal überstellt.

Zum Zeitpunkt der Verschiebung des Beginns der Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien im März 2005 lässt sich die Frage der Kooperation der Kroaten mit dem ICTY wie folgt quantitativ darstellen. Der ICTY hatte 626 Rechtshilfeersuchen bis März 2005 an die Re-

---

<sup>4</sup> Die Operation Sturm diente der Inkraftsetzung der kroatischen Verfassung in den besetzten Gebieten Kroatiens. Siehe dazu UN-Dok. S/1995/666, Anhang II: Brief des Präsidenten der Republik Kroatien an den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, 30.7.1995. Vieles spricht dafür, dass die Vereinigten Staaten durch eine „sorgfältig formulierte Mitteilung“ ihres Botschafters Galbraith an den kroatischen Präsidenten Tudman Kroatien zur Operation Sturm ermutigt haben, um Fortschritte im bosnischen Friedensprozess zu erzielen. Dazu *Eisermann*, *Der lange Weg nach Dayton*, S. 327; *Rosegrant/ Watkins*, *Getting to Dayton: Negotiating an End to the War in Bosnia*, S. 14.

<sup>5</sup> Zu den Drangsalierungen an den ca. 5000 in der Krajina verbliebenen serbischen Einwohnern siehe IP 50 (1995) 12, S. 107-114, Bericht der Sonderberichterstatterin der UN-Menschenrechtskommission, Elisabeth Rehn, vom 3. November 1995 über die Lage der Menschenrechte im früheren Jugoslawien (Auszüge).

<sup>6</sup> Vgl. Anklageschrift des ICTY gegen Ante Gotovina, IT-01-45, initial indictment vom 8. Juni 2001, amended indictment vom 24. Februar 2004, beide abrufbar über [www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm](http://www.un.org/icty/cases-e/index-e.htm).

publik Kroatien gerichtet. Hiervon sind 625 Rechtshilfeersuchen erfüllt worden<sup>7</sup>. Insbesondere hatte die Republik Kroatien im März 2005 sämtliche Personen nach Den Haag überstellt, deren Überstellung vom ICTY begehrt worden war. Lediglich General Ante Gotovina war im März 2005 noch nicht an den Gerichtshof überstellt.

Damit stand die kroatische Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal in einem kontrastreichen Gegensatz zu den ebenfalls zur Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal verpflichteten Staaten Serbien und Montenegro, die bis Juni 2006 noch einen Bundesstaat bildeten, sowie Bosnien-Herzegowina. Beide Länder begegneten größeren Schwierigkeiten bei der Überstellung vor allem serbischstämmiger mutmaßlicher Kriegsverbrecher.

Im Fall des gesuchten Generals Gotovina fasste die kroatische Regierung nach der Überstellung des früheren serbischen Präsidenten Milošević durch Serbien und Montenegro im Jahr 2001 den Beschluss, Gotovina und seinen Mitangeklagten Rahim Adeni nach Den Haag zu überstellen. Der Beschluss führte zum Rücktritt zweier Minister der kroatischen Regierung, die den Volkshelden schützen wollten. Es ließ sich nicht übersehen, dass General Gotovina über hohe Sympathiewerte in der kroatischen Bevölkerung verfügte und der Beschluss der Regierung gegen erhebliche Widerstände gefällt wurde. Adeni wurde an den ICTY überstellt. Ante Gotovina gelang es unterzutauchen<sup>8</sup>. Es lässt sich nicht ausschließen, dass er 2001 noch über ein ihn deckendes Netzwerk in Teilen der Polizei und der Justiz der Republik Kroatien verfügte, das ihm beim Verlassen des Landes behilflich gewesen sein könnte. Seit Gotovinas Untertauchen im Jahre 2001 betonte die kroatische Regierung fortwährend, dass er sich nicht in Kroatien aufhalte und sie daher keinen Zugriff auf ihn habe.

General Ante Gotovina wurde am 8. Dezember 2005 auf der spanischen Ferieninsel Teneriffa festgenommen, nachdem er, aus Mauritius kom-

---

<sup>7</sup> *Roggemann*, Kroatien und die EU – Südosteuropapolitik auf Eis?, Berichte aus und über Osteuropa (BOI) 2005, Bd. 22, S. 52-61 (57); *Kim*, Balkan Cooperation on War Crimes Issues: 2005 Update, in: Congressional Research Service, Report for Congress, March 28, 2005, RS22097, 2005, S. 5.

<sup>8</sup> GB/PIS/606-e, 26. Juli 2001; siehe auch *Kerr*, The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. An Exercise in Law, Politics and Diplomacy, S. 145.

mend, mit einem Interpol bekannten gefälschten kroatischen Pass nach Spanien eingereist war<sup>9</sup>.

## II. Relevanz der causa „Gotovina“

Die Verschiebung der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen stellte ein bisher singuläres Ereignis in der Erweiterungsgeschichte der Europäischen Union dar. Als dessen Ursache gab der Rat das von ihm nicht zu erzielende Einvernehmen über die Frage der vollständigen Kooperation der Republik Kroatien mit dem ICTY an<sup>10</sup>. Die Argumentation, die dem fehlenden Einvernehmen des Rats zugrunde lag, stützte sich darauf, dass die nicht erfolgte Überstellung Ante Gotovinas nach Den Haag einen Beweis für die mangelnde Kooperation der Republik Kroatien mit dem ICTY liefere. Hierdurch kam das Beitrittsverfahren der Republik Kroatien zum Stillstand. Obwohl General Ante Gotovina immer noch nicht an das Kriegsverbrechertribunal überstellt worden war, beschloss der Rat der Europäischen Union am 3. Oktober 2005 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien und zeitgleich mit der Türkei. Damit wurde der Stillstand im kroatischen Beitrittsverfahren überwunden.

Im Vorfeld hatte die ICTY-Chefanklägerin Carla Del Ponte am 3. Oktober 2005 die vollständige Zusammenarbeit Kroatiens mit dem Gerichtshof gegenüber einer von der Europäischen Union eingerichteten Task Force bestätigt, obwohl sie wenige Tage zuvor auf einer Pressekonferenz in Zagreb unter Anwesenheit des kroatischen Präsidenten und des kroatischen Premierministers anders lautende Äußerungen gemacht hatte<sup>11</sup>. Die Informationen, auf die die ICTY-Chefanklägerin

---

<sup>9</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.12.2005, Mutmaßlicher Kriegsverbrecher Gotovina in Spanien festgenommen, S. 1, sowie Schwarz, Als Kriegsheld gefeiert, als Kriegsverbrecher gesucht, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.12.2005, S. 3.

<sup>10</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 6969/05 (Presse 44) vom 16.3.2005, 2649. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 16. März 2005, S. 9, Absatz 5.

<sup>11</sup> Siehe etwa SETimes/ Radio Nizozemska vom 2.9.2005, „Del Ponte poziva EU da izvrši pritisak na Hrvatsku i Srbiju i Crnu Goru glede pune suradnje s ICTY-em“, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/features/2005/09/02/feature-01>; Vetter, Kroatien will bereits 2008 in die Union. Diplomaten

noch bis Ende September 2005 ihre Äußerung stützte, Gotovina befindet sich in Reichweite kroatischer Behörden, stellten sich mit der Festnahme Gotovinas im spanischen Teneriffa Anfang Dezember 2005 als falsch heraus.

Für die vorliegende Arbeit kommt es auf den geklärten Verbleib von Ante Gotovina zwischen März und Dezember des Jahres 2005 nicht an. Auf den Fall „Gotovina“ wird in der Begründung vom 16. März 2005 bezüglich der Verschiebung der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Republik Kroatien durch den Rat der Europäischen Union verwiesen. Der Verweis erstaunt im Wesentlichen durch die Art und Weise, in der er ergangen ist. Diese Geschehnisse im kroatischen Beitrittsverfahren sollen Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung sein. Der verfassungsrechtliche Kern des Beitrittsverfahrens zur Europäischen Union und seine Auswirkungen sollen am Beispiel des kroatischen Beitrittsverfahrens betrachtet werden.

Zunächst basiert die folgende Untersuchung auf der Hypothese, dass der Beitritt eines Landes zur Europäischen Union kein rein politischer Prozess zwischen den Mitgliedstaaten und dem Beitrittsstaat ist. Es handelt sich beim Beitritt zur Europäischen Union vielmehr um ein rechtlich geordnetes, rechtsanwendendes Verfahren, dessen Gerüst durch den EU-Vertrag verfassungsrechtlich vorgegeben ist (Teil B).

Dieses Verfahren findet seine normative verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 49 EU. Es wird durch die Kopenhagener Beitrittskriterien und weitere Dokumente politisch ausgestaltet. Im Zuge der verschiedenen vergangenen Beitrittsrunden hat es sich auch in seinen nicht unmittelbar verfassungsrechtlich vorgegebenen Voraussetzungen und Verfahrensschritten rechtlich gefestigt. Ziel der verfassungsrechtlichen Vorgaben des rechtlich ausgestalteten Beitrittsverfahrens ist es, die auf Erweiterung und Vertiefung angelegte Europäische Union durch bestimmte verfassungsrechtliche Homogenitätsgebote, die in den Beitrittskriterien zum Ausdruck kommen, vor einer Aushebelung des Europäischen Verfassungsrechts durch überbordende Heterogenität in wesentlichen Wertfragen zu bewahren. Daher sind die Beitrittskriterien identisch mit den Prinzipien des Europäischen Verfassungsrechts als Kern des verfassungsrechtlichen Zusammenhalts in der Europäischen Union.

Auf der Grundlage der Ergebnisse zum Beitrittsverfahren und zu seinen materiellen und formellen Gehalten wird der Beschluss vom 16.

---

erwarten „die kürzesten Verhandlungen der Erweiterungsgeschichte“, Handelsblatt vom 5.10.2005, S. 7.

März 2005 über die Verschiebung der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Republik Kroatien auf unbestimmte Zeit untersucht. Endpunkt der Untersuchung ist die Beilegung des Konflikts durch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 (Teil C).

Durch den Beschluss vom 16. März 2005 scheint eine Verletzung der kroatischen Verfahrensrechte möglich. Es wird aufgezeigt, wie der Verstoß politisch und rechtlich bewältigt wurde und welche möglichen Wege existieren, um vergleichbare Krisen zukünftig zu vermeiden.

Der letzte Teil der Arbeit (Teil D) beschäftigt sich mit der Frage der Auswirkungen des Verfassungsreformbedarfs der Union nach der Aufnahme des 27. Mitgliedstaates zum 1. Januar 2007. Untersucht wird hier auch, ob Auswirkungen für das nunmehr bereits laufende kroatische Beitrittsverfahren entstehen können.

### III. Der kroatische Weg nach Europa

Der kroatische Weg nach Europa, also die Transformation des Landes von einer (sozialistischen) Diktatur hin zu einem EU-Mitgliedstaat, weist einige Charakteristika auf, die sich in verschiedenen europäischen Transformationsstaaten wieder finden. Diese Stationen erscheinen daher als typisch für die Entwicklung von Transformationsstaaten, die mittelfristig eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union anstreben. An dieser Stelle sollen am kroatischen Beispiel mit Seitenblick auf die Transformationsprozesse anderer Länder zunächst die typischen Geschehnisse bis zur Stellung eines Antrags auf Mitgliedschaft in der Union nach Art. 49 I 1 EU dargestellt werden.

Diese Einschränkung wird aus dem Grund vorgenommen, dass die Stellung eines Antrags auf Mitgliedschaft den ersten Schritt des von Art. 49 EU vorgezeichneten Weges zur Mitgliedschaft in der Union symbolisiert, dem dann weitere in dieser Norm vorgesehene Schritte folgen. Der (faktische) Prozess der Europäisierung eines Landes, das die Mitgliedschaft in der Europäischen Union anstrebt, findet zwar nicht erst mit der Stellung eines solchen Mitgliedschaftsantrags beim Rat statt. Anders als das Vorgehen nach der Stellung des Antrags findet die nähere Anbindung an die Europäische Union vor der Stellung eines Mitgliedschaftsantrags aber keine rechtliche Grundlage in der Regelung des EU-Beitritts im Vertragstext.

Formal betrachtet gehört dieser Regelungskreis vor der Stellung des Mitgliedschaftsantrags daher nicht zur Erweiterungskompetenz der

Union, sondern zu den Außenkompetenzen der Gemeinschaft<sup>12</sup> oder zur Außenpolitik der Union<sup>13</sup>. Dennoch können die außenpolitischen Instrumente effektive Anreize zur erfolgreichen Transformation setzen. Das gilt zumindest, wenn sie durch eine politische Beitrittsoption begleitet werden.

### **1. Beitritt als gemeinsames Ziel opponierender Parteien in einem Transformationsland**

In Kroatien zeigt sich, dass sich in der Frage des Beitrittswunsches des Landes zur Europäischen Union ein parteiübergreifender Konsens sonst heftig opponierender und nicht miteinander kooperierender Teile des politischen Spektrums herstellen lässt. Das lässt sich durch einen Blick auf die Regierungsprogramme der sozialdemokratisch geführten Regierung<sup>14</sup> sowie ihrer nationalkonservativen Folgeregierung belegen. Vor der Stellung des Mitgliedschaftsantrags sprachen sich im Jahr 2002 alle im Parlament vertretenen Parteien in einer Deklaration für das Ziel der EU-Mitgliedschaft aus.

Dieser Konsens hat natürlich unter anderem wirtschaftliche Gründe. Darüber hinaus weist er aber auch eine Identitätskomponente auf. Diese kann grob so skizziert werden, dass die Aufnahme des eigenen Landes in die Europäische Union als Anerkennung der eigenen europäischen Identität, als „europäischer Ritterschlag“, ja bisweilen sogar als „Aufnahme in die Familie der europäischen Nationen“, so im Falle

---

<sup>12</sup> In Betracht kommen Art. 310 EG für rechtlich verbindliche Assoziierungen oder Art. 133, 308 EG für Kooperations- und Handelsabkommen, in deren Rahmen nur unverbindliche Empfehlungen gegeben werden.

<sup>13</sup> Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist in Art. V des EU-Vertrags geregelt. Für einen Überblick siehe *Marquardt* in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Vorbem. zu den Art. 11 bis 28 EU, v.a. Rn. 4 und 7; zu Art. 24 EU, der eine Kompetenz zum Abschluss von Übereinkünften mit Drittstaaten enthält *Marquardt* in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 24 EU.

<sup>14</sup> Hierzu Government of the Republic of Croatia, Action Plan for European Integration of the Republic of Croatia, S. 15ff. (v.a. Punkt 1.2. „Importance of EU Integration for Croatia“).

Sloweniens<sup>15</sup> und Kroatiens<sup>16</sup>, interpretiert wird. Für die Republik Kroatien lässt sich der Konsens der opponierenden Teile des Parteienspektrums anschaulich bei der Betrachtung des Regierungswechsels 2003 aufzeigen, bei dem die in die Regierung gewählte, bisher als national-konservativ bewertete HDZ-Partei<sup>17</sup> nicht müde wurde, ihr Festhalten am europäischen Weg zu betonen<sup>18</sup>. Nachdem die von der HDZ geführte Regierung das Land zwischen 1995 und 1999 international isoliert hatte, hatten viele Beobachter einen Rückfall in diese Zeit befürchtet, so auch die EU-Kommission<sup>19</sup>. Dass die HDZ-Regierung Sanader die Reformanstrengungen zum EU-Beitritt engagiert fortführte, belegt die Attraktivität des EU-Beitritts.

Auch in anderen europäischen Transformationsstaaten zeigt sich, beginnend mit den demokratischen Wandlungsprozessen in Südeuropa in den späten siebziger und achtziger Jahren, die in die Süderweiterung 1982 / 1986 gemündet sind, dass die Anstrengungen zum Beitritt zur Europäischen Union eine gemeinsame Perspektive sonst heftig zerstrittener und über den Kurs des Landes streitender opponierender Parteien bieten können. Detailliert politologisch untersucht wurde dieser Sachverhalt etwa für den Fall des Königreichs Spanien. Hier konnten sich in der *transición* das sozialistische und das konservative Lager, die sich bis heute im politischen Spektrum des Landes ungewöhnlich unversöhnlich gegenüberstehen, darauf einigen, dass gemeinsame Anstrengungen zur Einhaltung der europäischen Standards erforderlich sind. Wie kaum ein anderes beitretendes Land hat Spanien nicht nur von den wirtschaftlichen Anreizen der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft

---

<sup>15</sup> Šabič/ Brglez, The national identity of post-communist small states in the process of accession to the European Union: the case of Slovenia, *Communist and Post-Communist Studies* 2002, Bd. 35, S. 67-84 (67).

<sup>16</sup> Government of the Republic of Croatia, Action Plan for European Integration of the Republic of Croatia, S. 15. Hier wird als Ziel der kroatischen EU-Mitgliedschaft angegeben, "to confirm the role of Croatia as a significant and creative member of the European family of nations" (Hervorhebung vom Verfasser).

<sup>17</sup> Hrvatska Demokratska Zajednica (Kroatische Demokratische Union).

<sup>18</sup> Vgl. Kušić, Kroatien nach dem Regierungswechsel: Weiterhin auf EU-Kurs?, *Südosteuropa* 2003, Bd. 52, Ausg. 7-9, S. 381-387.

<sup>19</sup> Vgl. nur EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.1.1., S. 13 (S. 16 dt. Fassung).



profitiert, sondern auch seine Verfassunggebung, Rechtsetzung und Rechtspraxis am Beispiel anderer EG-Mitgliedstaaten orientiert<sup>20</sup>.

Die Beitrittsperspektive zur Europäischen Union setzt somit für europäische postdiktatorische Staaten einen entscheidenden Anreiz, ihre Rechtsordnungen zu transformieren. Zu diesem Ergebnis kommt das Magazin „Economist“ in seinem „Survey of EU enlargement“ vom November 2003<sup>21</sup>. Hier wird zudem vertreten, dass die Europäische Union als Modell für die (Wieder-) Errichtung demokratischer Institutionen diene<sup>22</sup>.

In ähnlicher Richtung argumentiert der ehemalige außenpolitische Berater Tony Blairs und spätere Generaldirektor für Außen- und Sicherheitspolitik beim Europäischen Rat, Robert Cooper, in seinem 2003 erschienenen Buch „The Breaking of Nations“. Nach Cooper stellt die Europäische Union die am weitesten reichende Form imperialer Expansion dar<sup>23</sup>. Das zeige sich daran, dass in den letzten Jahren Länder in ganz Mittel- und Osteuropa ihre Verfassungen, Gesetze und Marktregelungen aufgrund der Beitrittsperspektive transformiert hätten<sup>24</sup>. Sie ordneten sich damit einem hegemonialen Strukturprinzip unter, das die

---

<sup>20</sup> Siehe hierzu die deutlichen Bezüge der spanischen Verfassung von 1978 zum Grundgesetz, vgl. *Stein*, Die Integration Deutschlands und Spaniens in die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung von Bundesländern und Autonomen Gemeinschaften, in: Fernández Segado (Hrsg.), *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, S. 421-447; siehe zur Vorbildlichkeit der spanischen Verfassung *Hüberle*, Die Vorbildlichkeit der spanischen Verfassung von 1978 aus gemeineuropäischer Sicht, in: Fernández Segado (Hrsg.), *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, S. 559-577 und für den Einfluss auf mittelosteuropäische Staaten *Garlicki*, The 1978 Constitution of Spain and the Drafting of the 1997 Constitution of Poland, in: Fernández Segado (Hrsg.), *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, S. 545-557; *Complak*, El uso de la Constitución Española de 1978 en la Constituyente Polaca, in: Fernández Segado (Hrsg.), *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, S. 523-544; *Klíma*, El sistema constitucional de la República Checa como un sistema constitucional de transición (una comparación con el sistema constitucional de España), in: Fernández Segado (Hrsg.), *La Constitución Española en el Contexto Constitucional Europeo*, S. 731-739.

<sup>21</sup> Economist, 22. November 2003, Survey on EU enlargement.

<sup>22</sup> Economist, 22. November 2003, Survey on EU enlargement, S. 3.

<sup>23</sup> Cooper, *The breaking of nations*, S. 71.

<sup>24</sup> Cooper, *The breaking of nations*, S. 71 f.

Vereinheitlichung gewisser Strukturen in ganz Europa anstrebt. Cooper betont, dass diese Reformen „have been taken voluntarily with a view to joining the empire, securing a seat at its table and a voice in its government“<sup>25</sup>. Er stellt sodann die These auf, dass die Beitrittsperspektive eine lebenswichtige Rolle bei der Stabilisierung der Länder des Balkans und der Anregung von demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen in anderen europäischen Ländern spiele<sup>26</sup>. Die erfolgreichen Transformationen in Kroatien und Slowenien könnten als Beleg dieser These dienen.

## 2. Verfassungsreformen

Ein parteiübergreifender Konsens über das zu erreichende Ziel einer Aufnahme in die Europäische Union erleichtert es in der Transformation erheblich, das Rechtssystem im Hinblick auf eine Einhaltung der Beitrittsvoraussetzungen zu reformieren. Die jeweiligen politischen Akteure nutzen das „EU-Argument“ in der politischen Debatte. So gelingt es diesen Akteuren mittels Schaffung des Bewusstseins von der Notwendigkeit der Erfüllung der Beitrittskriterien bereits frühzeitig im Transformationsprozess, die Reform der Rechts- und Verfassungsordnung ihres vormals diktatorischen Landes an den Beitrittskriterien auszurichten. Daher spielen auch in diesem verhältnismäßig frühen Moment der Transformation bereits die Anforderungen des in Art. 49 EU geregelten Beitrittsverfahrens eine Rolle. Diese ist in den vergangenen Jahren immer stärker geworden. Im Rahmen der spanischen *Transición*<sup>27</sup> spielte etwa das Bemühen der Spanier um die Etablierung einer funktionierenden Demokratie im Wesentlichen aus spanischen Motiven eine wichtige Rolle, während die Instrumente der Nachbarschaftspolitik zumindest während den Jahren der Franco-Diktatur in Bezug auf die Konvergenz Spaniens mit den Prinzipien des Europäischen Verfassungsrechts in ihrer damals noch weniger ausgestalteten Variante quasi wirkungslos blieben. Anders gestaltete sich diese Entwicklung etwa im Fall der slowenischen Verfassung, die aus Gründen der Europafähigkeit

---

<sup>25</sup> Cooper, *The breaking of nations*, S. 72.

<sup>26</sup> Cooper, *The breaking of nations*, S. 72.

<sup>27</sup> Hierzu *Sánchez González/ Mellado Prado*, *La Constitución Democrática Española y sus Fuentes*, S. 80-83.

des Landes konkrete Anpassungen erlebt hat<sup>28</sup>. Ähnlich wurden in Folge des Regierungswechsels in Kroatien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Januar 2000 zwei Verfassungsänderungen im November 2000 und im März 2001 initiiert, in denen im Hinblick auf die Europafähigkeit des Landes umfangreiche Änderungen im institutionellen Bereich, im Übergang zur parlamentarischen Demokratie und in der Kompetenzabgrenzung der drei Gewalten zueinander vorgenommen wurden<sup>29</sup>. Die Republik Kroatien hat im Hinblick auf ihren Beitrittswunsch in fast allen Punkten ihres Rechtssystems Transformationen eingeleitet. Diese werden beispielsweise in der Stellungnahme der Kommission zum Antrag Kroatiens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union dargestellt und gewürdigt<sup>30</sup>. Im Einzelnen betrifft dies etwa die Ablösung des semipräsidentiellen Systems der Tudman-Ära mit seinen teilweise schwachen demokratischen Zügen<sup>31</sup> durch ein rein parlamentarisches Demokratiemodell im Zuge der Verfassungsreform 2000<sup>32</sup>, die Umstrukturierung des Polizeiapparats<sup>33</sup> und die Arbeitsweise des Justizwesens<sup>34</sup>. Wichtig im Hinblick auf die Beitrittsfähigkeit war auch die Verbesserung der Rechte vor allem der serbischen Minderheit durch das Verfassungsgesetz zum Schutz der nationalen Minderheiten, durch den Beitritt zum Europaratsübereinkommen über den Schutz der

---

<sup>28</sup> Konkret wurden die Bestimmungen zum Wahlsystem angepasst und Art. 68 der slowenischen Verfassung dahingehend geändert, dass das Verbot des Grunderwerbs für Ausländer aufgehoben wurde. Vgl. *Lukšič*, Das politische System Sloweniens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 603-638 (608).

<sup>29</sup> Vgl. zusammenfassend *Kušić*, Kroatiens Wirtschaft auf dem Weg in die EU, Südosteuropa 2006, S. 214-234 (217).

<sup>30</sup> EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Teil B. 1.

<sup>31</sup> *Zakošek*, Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 639-679 (646 ff.).

<sup>32</sup> EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.1. "Democracy and Rule of Law", S. 12, S. 15 der deutschen Fassung.

<sup>33</sup> EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.1.2. a.E., S. 15, S. 18 der deutschen Fassung.

<sup>34</sup> EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.1.3., S. 20-23 der deutschen Fassung.

Menschenrechte und durch diverse einfachgesetzliche Initiativen<sup>35</sup>. Ohne den Blick auf die Beitrittsanforderungen wären diese Verbesserungen politisch in Anbetracht der serbisch-kroatischen kriegerischen Auseinandersetzungen im Zuge der Unabhängigkeitserklärung der Republik Kroatien von der Bundesrepublik Jugoslawien erheblich schwerer durchsetzbar gewesen. Diese historische Ausgangslage erklärt auch, weshalb insbesondere die Verbesserung der Situation der serbischen Minderheit besondere Anstrengungen von der kroatischen Seite verlangt, die nicht immer sofort umgesetzt werden können<sup>36</sup>.

### **3. Begleitung der Transformation durch die Beteiligung an Präadhensionsinstrumenten und an den Instrumenten der Nachbarschaftspolitik**

Einen nicht zu unterschätzenden Hintergrund für die Orientierung der Transformation an Kriterien, die vom Europäischen Verfassungsrecht determiniert werden, bilden neben den Beitrittskriterien auch die Anforderungen, die von Seiten der Europäischen Union an Staaten gestellt werden, die sich vertraglich im Rahmen von sogenannten „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“ (mit osteuropäischen Ländern) oder von Assoziierungsabkommen (mit Mittelmeeranrainern und anderen Staaten) an die Union binden. Rechtsgrundlage der Assoziierungsabkommen ist Art. 310 EG, der es der Gemeinschaft erlaubt, Abkommen zu schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.

Auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitsstrategie, die am 12. Dezember 2003 vom Europäischen Rat zu Brüssel gebilligt wurde<sup>37</sup> und die letztlich ihre Verankerung in Titel V des EU-Vertrags findet, entwickelte die Kommission ein Strategiepapier zur Europäischen Nachbar-

---

<sup>35</sup> EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.2., S. 24 der deutschen Fassung, und Punkt 1.2.3., S. 29 der deutschen Fassung.

<sup>36</sup> Vgl. den aufgezeigten Handlungsbedarf, EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, Punkt 1.2.3., S. 30 der deutschen Fassung.

<sup>37</sup> Siehe „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie“, online abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

schaftspolitik<sup>38</sup>. Demnach ist die Europäische Nachbarschaftspolitik ein rein politisches Instrument, dessen Ziel es sein soll, die Vorteile der EU-Osterweiterung 2004 mit den östlichen und südlichen Nachbarstaaten zu teilen, um das Entstehen neuer Trennlinien zu vermeiden. So soll ein Ring stabiler, befreundeter Staaten um die EU herum errichtet werden. Zu diesem Zweck erstellt die Kommission Länderberichte; sodann werden mit jedem einzelnen Land Aktionspläne vereinbart, deren Umsetzung die Kommission in regelmäßigen Berichten überwacht<sup>39</sup>. Als Anreiz zur Teilnahme werden die vereinbarten Reformen durch technische und finanzielle Hilfe aus den EG-Fonds unterstützt. Der einzige Sanktionsmechanismus der Union bei mangelnder Umsetzung ist es, diese technische und finanzielle Förderung auszusetzen.

Die Nachbarschaftspolitik soll sich dabei klar von der Erweiterungspolitik, die ihre Grundlage in Art. 49 EU findet, unterscheiden<sup>40</sup>. Dennoch bezieht sich die Nachbarschaftspolitik nicht ausschließlich auf Länder, denen der Beitritt zur Europäischen Union nach Art. 49 EU mangels Zugehörigkeit zu Europa nicht offen steht, was eine durchaus denkbare und stimmige Konzeption wäre, die auch verschiedentlich vertreten wurde. Zwar wird der westliche Balkan nicht in das Instrument der Nachbarschaftspolitik einbezogen; neben den Mittelmeeranrainern<sup>41</sup> und den Ländern des Kaukasus<sup>42</sup> inkludiert die Nachbarschaftspolitik auch Weißrussland, Moldawien und die Ukraine, denen die Zugehörigkeit zum europäischen Kontinent nicht abgesprochen werden kann und denen folglich bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen ein Beitrittsverfahren nach Art. 49 EU offen stehen müsste.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik lässt sich folglich nur als ein parallel zum Beitrittsverfahren bestehendes politisches Instrument auffassen, das – anders als das Beitrittsverfahren – auch nichteuropäischen Staaten angeboten wird. Mit Art. 7a EU in der Fassung des Vertrages

---

<sup>38</sup> EU-Kommission, KOM(2004) 373 endgültig vom 12.5.2004, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier.

<sup>39</sup> Für eine genauere Beschreibung der Funktionsweise siehe die Webseite der EU-Kommission, [http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm).

<sup>40</sup> EU-Kommission, KOM(2004) 373 endgültig vom 12.5.2004, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, S. 3.

<sup>41</sup> Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien und Tunesien nahmen im Oktober 2006 an der ENA teil.

<sup>42</sup> Armenien, Aserbaidtschan und Georgien.

von Lissabon wird sie auf eine eigenständige Kompetenzgrundlage gestützt, die normativer Ausgangspunkt einer Annäherung an ein rechtlich geordnetes Verfahren sein könnte, das wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen aber strikt vom Beitrittsverfahren getrennt bleiben muss.

Die Rechtsordnung der Europäischen Union kennt also verschiedene Instrumente, um Staaten bei der Transformation der Rechts- und Wirtschaftsordnung zu unterstützen. Für beitrtrittswillige europäische Staaten in Mittelosteuropa (Beitrittsrunde 2004), auf dem Balkan und für die Türkei wurde im politischen Bereich eine so genannte Präadhensionsstrategie<sup>43</sup> („pre-accession strategy“) entwickelt, also eine Strategie der Heranführung an das Beitrittsverfahren mit entsprechenden Instrumenten, die strukturelle Parallelen zur Nachbarschaftspolitik erkennen lässt. Sie umfasst den strukturierten Dialog, finanziell ausgestattete Programme wie das PHARE-Programm<sup>44</sup>, das ISPA-Programm<sup>45</sup>,

---

<sup>43</sup> Zur Begriffsprägung „Präadhension“ (Präadhensionsstrategie der Kommission) und „Präadhensionsprozess“ vgl. *Vedder* in: Grabitz/ Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EUV/ EGV, Art. 49 EUV, Rn. 60. Die Bezeichnung des Prozesses in der Literatur ist nicht einheitlich, *Meng* spricht etwa von „intensivierter Heranführung“, *Meng* in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 49 EU, Rn. 49. Vorliegend werden die Begriffe Heranführungsstrategie und Präadhensionsstrategie bzw. -prozess synonym verwendet, um den politischen Prozess der Heranführung potentieller Beitrittsländer an den Rechtsrahmen der Union zu kennzeichnen.

<sup>44</sup> Poland Hungary Assistance for the Restruction of the Economy (seit 1989), das rasch für alle mittelosteuropäischen Länder geöffnet wurde. Seit dem Rat von Luxemburg vom 12. und 13. Dezember 1997 dient PHARE explizit auch der Beitrittsvorbereitung, siehe hierzu die Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rn. 15, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm). Zu allen finanziellen Unterstützungsprogrammen für den Transformationsprozess siehe *Dauderstädt*, Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer, Aus Politik und Zeitgeschichte 2004, Bd. 5-6, S. 15-24 (22f.). Siehe auch die PHARE, ISPA, SAPARD-Broschüre der EU-Kommission unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm> und die ausführlicheren Dokumentationen der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Kommission / Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Evaluation of the pre-accession economic programmes of candidate countries; Europäische Kommission / Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Pre-accession economic programme of the acceding and other candidate countries. Overview and assessment, Brüssel 2003 und 2005.

das SAPARD-Programm<sup>46</sup> sowie TAIEX<sup>47</sup>. Auch hier wird die vertragliche Grundlage abgebildet durch die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die für die mittelosteuropäischen Staaten als Europaabkommen bezeichnet wurden. Dabei hängt im Sinne der Konditionalitätsklausel die Verfügbarkeit finanzieller Maßnahmen von den Fortschritten der Teilnehmerstaaten und insbesondere von der Übernahme des *acquis communautaire* ab<sup>48</sup>. Auch im Rahmen der Europaabkommen und der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erstellt die Kommission jährliche Fortschrittsberichte über die Umsetzung der vereinbarten Reformen.

Rechtlicher Rahmen dieser Heranführungsstrategien ist jedoch auch hier nicht die Möglichkeit eines Beitritts zur Union nach Art. 49 EU. Art. 49 EU lassen sich schon dem Wortlaut nach keine Hinweise auf eine wie auch immer geartete Präadhensionsstrategie vor dem Stellen eines Mitgliedschaftsantrags entnehmen. Als adäquater rechtlicher Rahmen kommt für die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen als vertraglicher Rahmen erneut nur die Kompetenz der Gemeinschaft in Betracht, mit Staaten Abkommen zu schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen, Art. 310 EG. Damit findet sich die Rechtsgrundlage der Präadhensionsinstrumente in einer Außenkompetenznorm der Union<sup>49</sup>. Gleiches trifft für die Teilnahme an den Instrumenten der Nachbarschaftspolitik der Union zu. Ein Unterschied lässt sich lediglich qualitativ in Bezug auf die vereinbarten Reformanstrengungen ermitteln. Während die Teilnahme an der Europäischen Nachbarschaftspolitik auch nichteuropäischen Nachbarländern ermöglicht wird, steht die Teilnahme an Präadhensionsinstrumenten nur möglichen

---

<sup>45</sup> Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, es handelt sich um einen mit ca. 1 Milliarde Euro ausgestatteten Strukturfonds für die Bereiche Umwelt und Infrastruktur.

<sup>46</sup> Special Accession Program for Agricultural and Rural Developments, ab 1999/2000, ausgestattet mit ca. 500 Millionen Euro jährlich.

<sup>47</sup> Technical Assistance Information Exchange Office, ein Instrument zum Austausch von Expertenwissen.

<sup>48</sup> *Meng* in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 49 EU, Rn. 49.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu *Weber* in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 310 EG, Rn. 61ff., der von Beitrittsassoziiierung spricht.

Beitrittskandidaten nach Art. 49 EU, also europäischen Staaten offen. Instrumente wie das PHARE-Programm oder das TAIEX-Programm werden jedoch parallel in der Nachbarschaftspolitik wie im Rahmen der Präadhesionsstrategie angewendet. Die Vorbereitungen für die Einführung eines finanziellen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments laufen<sup>50</sup>.

#### 4. Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens

Der Transformationsprozess in europäischen postdiktatorischen Staaten wird häufig begleitet durch den Abschluss eines Assoziierungsabkommens des betreffenden Landes mit der Europäischen Union. Im Fall der mittelosteuropäischen Länder der Beitrittsrunde 2004 hießen diese Assoziierungsabkommen „Europaabkommen“, im Fall der Länder des westlichen Balkans werden sie, im begrifflichen Einklang mit der politischen Strategie eines Stabilisierungsprozesses auf dem westlichen Balkan als „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen“ bezeichnet. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Assoziierungen sich, wie oben gezeigt, auf eine Außenkompetenznorm der Gemeinschaft stützen. Anders als Art. 49 EU bezieht sich Art. 310 EG nicht auf einen Beitritt.

Das Assoziierungsabkommen begründet einen vertraglichen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem assoziierten Land. Es kann daher – so etwa im Fall der Europaabkommen der postsozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, die 2004 Unionsmitglieder wurden – den Weg zur Vollmitgliedschaft ebnen. Das liegt darin begründet, dass im Rahmen dieses Abkommens Verpflichtungen implementiert werden können, die gleichzeitig die Erfüllung der Beitrittskriterien erleichtern. Die Kommission hat bereits im Jahr 1992 die Assoziierung mit beitriftswilligen Ländern als geeignetes Heranführungsinstrument propagiert<sup>51</sup>, was 1997 vom Europäischen Rat in Lu-

---

<sup>50</sup> Vgl. EU-Kommission, KOM(2004) 628 endgültig vom 29.9.2004, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments.

<sup>51</sup> EG-Kommission, Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung, BullEG, Beilage 3-92, Ziffer 34ff. Siehe auch KOM(1994) 361 endg. vom 27.7.1994.



xemburg dankbar aufgenommen<sup>52</sup> und auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira im Juni 2000 für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit den Ländern des westlichen Balkans bekräftigt wurde<sup>53</sup>.

Daher stellt ein abgeschlossenes Assoziierungsabkommen regelmäßig die rechtliche Grundlage für die Beziehungen eines beitrittswilligen Staates mit der Europäischen Union bis zum Beitritt dar<sup>54</sup>. Die Bindungen, die durch das Assoziierungsabkommen als völkerrechtlichem Vertrag eingegangen werden, eignen sich ebenso, um im Rahmen eines Beitrittsverfahrens nach Art. 49 EU die Beziehungen zwischen dem Beitrittskandidaten und der Union zu regulieren und zu präzisieren. Daher wird das Instrument der Assoziierung auch zur Annäherung im Rahmen eines Beitrittsverfahrens genutzt. Assoziierungsabkommen nehmen also für beitrittswillige Länder eine Doppelrolle ein. Sie sind auf der einen Seite völkerrechtliche Verträge, die die Europäische Union mit ihnen auf der Grundlage der Kompetenz der Gemeinschaft nach Art. 310 EG, Assoziierungen mit gegenseitigen Rechten und Pflichten herzustellen, abgeschlossen hat und regeln die besonderen Beziehungen des assoziierten Landes zur EU<sup>55</sup>. Andererseits wird der Assoziierungsvertrag als vertragliche Grundlage zur Umsetzung der Verpflichtungen herangezogen, die sich aus dem Beitrittsverfahren ergeben.

Assoziierungsverträge finden damit einen Platz im Auftreten der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten und gründen sich rechtlich auf die Außenkompetenznorm des Art. 310 EG, dienen aber auch als vertragli-

---

<sup>52</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Regierungskonferenz des Europäischen Rates von Luxemburg vom 12. und 13.12.1997, Rn. 1-30.

<sup>53</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerung 67, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d0.htm).

<sup>54</sup> Für den kroatischen Fall so explizit EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, S. 9.

<sup>55</sup> Zur Typologie der Assoziierungsabkommen als Freihandelsassoziiierung, Beitrittsassoziiierung und Entwicklungsassoziiierung, die alle auf der identischen Rechtsgrundlage des Art. 310 EG beruhen, siehe *Weber* in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 310 EG, Rn. 54 f. Konkret zur Beitrittsassoziiierung als besonderer Form des Assoziierungsabkommens am Beispiel von Griechenland, der Türkei und den Europaabkommen mit den mitteleuropäischen Ländern ebendort, Rn. 61-72.

che Grundlage der Ausgestaltung des Beitrittsverfahrens, das gerade darauf zielt, dass einem Drittstaat eine Perspektive zur Aufnahme als gleichrangiges Mitglied in die Union eröffnet wird. Das Ziel der Begründung eines Unionsverhältnisses setzt gerade die Beendigung des Assoziierungsverhältnisses voraus. Art. 49 EU als Norm, die den Beitritt zur Union regelt, lässt sich hingegen kein Hinweis auf den verbindlichen Abschluss eines Assoziierungsabkommens als Voraussetzung des Beitritts entnehmen. Die Kommission hat in ihrem Strategiepapier 2005 dementsprechend für die Westbalkanländer die effektive Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwar politisch zur unerlässlichen Voraussetzung dafür gemacht, dass die Europäische Union einen Beitrittsantrag in Erwägung zieht<sup>56</sup>. Diese Verpflichtung auf den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ist aber rein politischer Natur und kann folglich auch im Rahmen des politischen Ermessens abgeändert werden. Nachdem das Instrument der Assoziierung zur Vorbereitung des Beitritts gut funktioniert, ist hiervon freilich nicht auszugehen. Die Aussicht auf Mitgliedschaft in der Union mit den durch diese Mitgliedschaft konkret verbundenen Einflussmöglichkeiten verleiht dem vertraglichen Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses einen ungleich effektiveren Rahmen als die Nutzung des identischen Instruments in der Außen- und Nachbarschaftspolitik.

Der dargestellten Doppelrolle entsprechend, führt der Abschluss eines Assoziierungsabkommens auch nicht automatisch auf den Weg zur Mitgliedschaft in der Union, was sich daran zeigen lässt, dass Assoziierungsabkommen auch mit Staaten geschlossen werden, denen – etwa, weil sie nicht in Europa liegen – jegliche Beitrittsperspektive fehlt<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> EU-Kommission, COM (2005) 561 vom 9.11.2005, Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper, S. 10 (“essential element for the EU to consider any membership application”).

<sup>57</sup> Vgl. etwa das zum 1. März 2000 in Kraft getretene Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Marokko. Zur Entwicklungskooperation im Rahmen von Assoziierungen siehe *Weber* in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 310 EG, Rn. 73ff., der aber fälschlicherweise die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des westlichen Balkans trotz der hier existierenden Beitrittsperspektive mit den Entwicklungsassoziationen mit afrikanischen Staaten wie Tunesien, Algerien und Marokko gleichstellt. Siehe hierzu Koooperationsabkommen mit Tunesien vom 25.4.1976 (in Kraft seit 1.11.1978), ABl. 1978 Nr. L 265 S. 1ff.; Kooperationsabkommen mit Algerien vom 26.4.1976 (in Kraft seit 1.11.1978),

Das Beitrittsabkommen mit der Türkei zeigt zudem, dass selbst die ausdrückliche Erwähnung des Beitrittsziels im Abkommen<sup>58</sup> – eine solche wurde in den Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten vor deren Beitritt im Jahre 2004 sorgfältig vermieden – nicht auf einen „fast track“ zum Beitritt führen muss, wenn dem politische, wirtschaftliche, rechtliche oder andere Gründe entgegenstehen.

Im Falle Kroatiens wurde das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen<sup>59</sup> am 14. Mai 2001 paraphiert, am 29. Oktober 2001 unterzeichnet und von Kroatien am 30. Januar 2002 ratifiziert. Der Ratifikationsprozess in den EU-Mitgliedstaaten war bis 2004 abgeschlossen; die Osterweiterung 2004 machte ein Erweiterungsprotokoll erforderlich. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen trat daher zum 1. Februar 2005 in Kraft<sup>60</sup>. Es ersetzt das seit dem 1. März 2002 geltende Interimsabkommen zwischen Kroatien und der Europäischen Union, das sich jedoch im Wesentlichen auf die Regelung von Handelsfragen beschränkte und dementsprechend auf Art. 133 EG stützte<sup>61</sup>.

Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bildet nunmehr den vertraglichen Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union mit Kroatien während des Heranführungszeitraumes an die Mitgliedschaft<sup>62</sup>. Es stellt zugleich, wegen der eingefrorenen politischen Beziehungen der Europäischen Union zwischen den Ereignissen des Jahres 1995 und dem Regierungswechsel nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2000, die erste umfassende vertragliche Be-

---

Abl. 1978 Nr. L 263 S. 1ff.; Kooperationsabkommen mit Marokko vom 27.4.1976 (in Kraft seit 1.11.1978), Abl. 1978 Nr. L 295 S. 35f.

<sup>58</sup> Art. 28 und Art. 3 der Präambel des türkischen Assoziationsabkommens 1964, Abl. 1964 Nr. 217, S. 3685.

<sup>59</sup> Vgl. EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part.

<sup>60</sup> IP/05/, Pressemitteilung vom 1. Februar 2005.

<sup>61</sup> Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Republik Kroatien andererseits, Abl. EG Nr. L 330 vom 14.11.2001, S. 3ff.

<sup>62</sup> IP/05/, Pressemitteilung vom 1. Februar 2005.

ziehung zwischen der Republik Kroatien und der Europäischen Union dar<sup>63</sup>.

Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen behandelt unter anderem den politischen Dialog, die regionale Zusammenarbeit Kroatiens mit anderen Ländern des westlichen Balkans, die vier Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts, die Anpassung der kroatischen Rechtsordnung an den *acquis communautaire*, die Zusammenarbeit mit Kroatien in den Politikbereichen der Gemeinschaft sowie Verpflichtungen der kroatischen Seite in Bezug auf die in Art. 6 I EU normierten Grundsätze, auf denen die Europäischen Union beruht. Häufig werden hierin präzisere Verpflichtungen geschaffen als sie dem allgemeinen Rahmen des Unions- und Gemeinschaftsrechts unmittelbar zu entnehmen sind<sup>64</sup>.

In Bezug auf die Grundfreiheiten wird etwa in Art. 15 die Errichtung einer Freihandelszone für gewerbliche Waren und die meisten landwirtschaftlichen Erzeugnisse vereinbart, die binnen sechs Jahren nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens verwirklicht sein soll<sup>65</sup>. Die Angleichung der kroatischen Rechtsordnung an den gemeinschaftlichen Besitzstand wird in Art. 69 Nr. 1 des Abkommens verpflichtend festgelegt. Hier heißt es:

“The Parties recognise the importance of the approximation of Croatia’s existing legislation to that of the Community. Croatia shall

---

<sup>63</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, S. 2, Explanatory Memorandum.

<sup>64</sup> Siehe *Rodin*, Croatia, in: Blockman/ Łazowski (Hrsg.), *The European Union and Its Neighbors*, S. 358-390 (366-373).

<sup>65</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, Art. 15 (S. 19).

endeavour to ensure that its existing laws and future legislation will be gradually made compatible with the Community *acquis*<sup>66</sup>.

Darüber hinaus enthält das Abkommen genauere Regelungen für die Anpassungen im Bereich des Wettbewerbs (Art. 70), die Rechte an geistigem Eigentum (Art. 71) und für das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 72).

In Bezug auf die Grundsätze, auf denen die Europäische Union beruht, wird das europäische Prinzip der Rechtsstaatlichkeit aufgegriffen. Hierzu heißt es in Art. 75 des Abkommens:

“In their co-operation in justice and home affairs the Parties will attach particular importance to the consolidation of the rule of law and the reinforcement of institutions at all levels in the areas of administration in general, and law enforcement and the machinery of justice in particular.

Co-operation in the field of justice will focus in particular on the independence of the judiciary, the improvement of its effectiveness and the training of the legal professions<sup>67</sup>.

In Art. 2 des Abkommens, unter Titel 1 „General Principles“, werden das Demokratieprinzip, die Bedeutung der Achtung der Menschenrechte, die Achtung der völkerrechtlichen Prinzipien, die Herrschaft des Rechts sowie das marktwirtschaftliche Prinzip als die Grundlagen der internen wie der auswärtigen Politik der Parteien hervorgehoben. In Art. 4 verpflichtet sich Kroatien, die Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen mit den anderen Ländern der Region aufrecht-

---

<sup>66</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, Art. 69 (S. 41).

<sup>67</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, Art. 75 (S. 45).

zuerhalten und zu fördern, was vor allem auch den problematischen Punkt der Rückkehr von Flüchtlingen einschließt. Zentrales Organ des Abkommens ist der Assoziationsrat, der sich aus Mitgliedern des Rats der Europäischen Union, der Kommission und der kroatischen Regierung zusammensetzt, Art. 111.

Wie schon die Europaabkommen, vermeidet das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Kroatien die konkrete Zusicherung der Beitrittsmöglichkeit. In der ersten Präambelerwägung heißt es:

“Considering the strong links between the Parties and the values that they share, their desire to strengthen those links and establish a close and lasting relationship based on reciprocity and mutual interest, which should allow Croatia to further strengthen and extend the relations with the Community”<sup>68</sup>.

Die letzte Präambelerwägung greift dann doch die politisch eingeräumte potenzielle Beitrittsmöglichkeit auf und erinnert an die Konditionalität in Form der Abhängigkeit der Fortschritte von der Implementation des Assoziierungsabkommens durch die kroatische Seite:

“Recalling the European Union’s readiness *to integrate to the fullest possible extent* Croatia into the political and economic mainstream of Europe and its *status as a potential candidate* for EU membership on the basis of the Treaty on European Union and fulfilment of the criteria defined by the European Council in June 1993, *subject to the successful implementation of this Agreement*, notably regarding regional co-operation”<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, Erste Präambelerwägung (S. 14).

<sup>69</sup> EU-Kommission, COM(2001) 371 final vom 09.07.2001, Proposal for a Council Decision concerning the signature of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States and the Republic of Croatia on behalf of the European Community; Proposal for a Council and Commission Decision concerning the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, letzte Präambelerwägung (S. 15), Hervorhebungen vom Verfasser.

Es zeigt sich somit, dass das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen den Beitritt vorbereiten kann und den vertraglichen Rahmen des Annäherungsprozesses bildet. Diese Rolle wird der Assoziierung aufgrund einer langjährigen Übung zugeschrieben. Mangels Fixierung in Art. 49 EU handelt es sich aber nicht um einen unabdingbaren Teil des Beitrittsverfahrens.

## 5. Antrag auf Beitritt

Der informelle Annäherungsprozess an die Europäische Union endet mit der Stellung eines Antrags auf Beitritt zur Europäischen Union durch die Regierung des beitragswilligen Staates. Mit diesem Antrag wird das informelle, nur durch das Assoziierungsabkommen institutionalisierte Reformvorgehen durch das von Art. 49 I EU skizzierte Beitrittsverfahren abgelöst. Politisch wird nunmehr, wie bereits gezeigt, der Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens vorausgesetzt, das dem Beitrittsverfahren eine völkerrechtlich bindende Grundlage verschafft, obwohl Art. 49 EU nicht von Assoziierungen spricht.

Bereits eingegangene Verpflichtungen bleiben jedoch bestehen; ein bereits existierendes Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wird also nicht beendet, sondern lediglich gegebenenfalls um die sich nun stellenden Fragen erweitert und bildet weiter den vertraglichen Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zum antragstellenden Staat. De facto gesellt sich das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren nach Art. 49 EU also zum weiterlaufenden Präadhessionsprozess<sup>70</sup> hinzu, sodass die Instrumente zur näheren Anbindung eines Landes an die Europäische Union fortbestehen, wenn es einen Mitgliedschaftsantrag nach Art. 49 I 1 EU stellt.

Im Falle Kroatiens wurde der Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union am 21. Februar 2003 gestellt. Damit hat die Republik Kroatien den nach Art. 49 I 1 EU notwendigen ersten Schritt zur Einleitung

---

<sup>70</sup> Zur Begriffsprägung „Präadhension“ (Präadhensionsstrategie der Kommission) und „Präadhessionsprozess“ vgl. *Vedder* in: Grabitz/ Hilf (Hrsg.), Kommentar zum EUV/ EGV, Art. 49 EUV, Rn. 60. Die Bezeichnung des Prozesses in der Literatur ist nicht einheitlich, Meng spricht etwa von „intensivierter Heranführung“, Meng in: von der Groeben/ Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 49 EU, Rn. 49.

eines Beitrittsverfahrens im nachfolgend dargestellten, engeren Sinn vorgenommen. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bildet nunmehr auch den vertraglichen Rahmen des Beitrittsprozesses ab.

## IV. Länderauswahl

Die vorliegende Untersuchung trifft aus praktischen Überlegungen eine Auswahl der Länder, die im Schwerpunkt sowie in vergleichenden „Krebstängen“ betrachtet werden.

### 1. Kroatien

Die Republik Kroatien bildet den Länderschwerpunkt der Arbeit. Die Besonderheiten ihres Beitrittsverfahrens sind Ausgangspunkt der Untersuchung im zweiten Hauptteil; im ersten Teil der Arbeit wird das kroatische Beispiel vorrangig zur Illustration der Anwendung des Beitrittsverfahrens herangezogen. Die Republik Kroatien ist der Europäischen Union noch nicht beigetreten und befindet sich momentan in einer an den Kriterien des Beitritts zur Europäischen Union ausgerichteten Transformation<sup>71</sup>.

Kroatien nimmt eine Vorreiterrolle ein für die Länder des von der Europäischen Union so bezeichneten westlichen Balkans, also für die Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens abzüglich des EU-Mitglieds Slowenien und zuzüglich Albanien. Diesen Ländern wurde auf dem Europäischen Rat von Thessaloniki eine Beitrittsperspektive zur Europäischen Union politisch zugesichert<sup>72</sup>. Die Zusicherung wurde in

---

<sup>71</sup> Zu den spezifischen Besonderheiten des kroatischen Transformationsprozesses, der auf einem in Europa einzigartigen Zusammenfallen von Systemtransformation, Staatsbildung und Krieg gründet, siehe *Zakošek*, Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 639-679 (641ff., Bezug zur EU auf S. 675ff.). Vgl. zu einer Beschreibung der wesentlichen Transformationsschritte in Kroatien auch EU-Kommission, COM(2004) 257 final vom 20 April 2004, Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union.

<sup>72</sup> Rat der Europäischen Union (Übermittlungsvermerk), Dok. Nr. 11638/03 vom 1. Oktober 2003, Europäischer Rat (Thessaloniki), Tagung vom 19. und 20. Juni 2003, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, <http://www.consilium>.



der Folgezeit auch mehrfach bestätigt. Aufbauend hierauf hat im März 2004 auch die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien einen Beitrittsantrag gestellt<sup>73</sup>. Die Europäische Union übernimmt bei der Stabilisierung Bosnien-Herzegowinas<sup>74</sup> sowie Serbiens<sup>75</sup> und Montenegros<sup>76</sup> jeweils eine hervorgehobene Stellung.

Die umfassenden kroatischen Verfassungsreformen der Jahre 2000 und 2001, mit denen das parlamentarisch-präsidentielle Mischsystem zu einer rein parlamentarischen Demokratie abgeändert wurde, der Präsi-

---

europa.eu/ueDocs/cms\_Data/docs/pressData/de/ec/76285.pdf, Schlussfolgerungen 40 und 41.

<sup>73</sup> Siehe hierzu EU-Kommission, KOM(2005) 562 endg. vom 9. November 2005, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/package\\_v/com\\_562\\_final\\_de\\_opinion\\_fyrom.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/com_562_final_de_opinion_fyrom.pdf) (zuletzt abgerufen am 4.4.2006), wo die Kommission die Verleihung des Kandidatenstatus an Mazedonien empfiehlt.

<sup>74</sup> Die Europäische Union verhandelt seit November 2005 mit Bosnien-Herzegowina über den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und ist Signatar des Friedensabkommens von Dayton. Zum aktuellen Stand der SAA-Verhandlungen siehe die Webseite der EU-Kommission über die Beziehungen mit Bosnien-Herzegowina, [http://ec.europa.eu/enlargement/bosnia\\_and\\_herzegovina/eu\\_bosnia\\_and\\_herzegovina\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/bosnia_and_herzegovina/eu_bosnia_and_herzegovina_relations_en.htm).

<sup>75</sup> Die Europäische Union verhandelte ab Oktober 2005 mit dem Staatenbund Serbien-Montenegro über den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, machte Verhandlungsfortschritte jedoch im Sinne der Konditionalität abhängig von gewissen Reformschritten, darunter auch der Kooperation mit dem ICTY. Infolge der ausgebliebenen Überstellung des – sich nachgewiesen in Serbien aufhaltenden – mutmaßlichen Kriegsverbrechers Ratko Mladić an den Gerichtshof wurden die Verhandlungen am 3. Mai 2006 abgebrochen und seither (Dezember 2006) nicht mehr eröffnet. Zum aktuellen Stand der Beziehungen mit Serbien siehe die Webseite der EU-Kommission über die Beziehungen mit Serbien, [http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu\\_serbia\\_and\\_montenegro\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu_serbia_and_montenegro_relations_en.htm).

<sup>76</sup> Nach dem montenegrinischen Unabhängigkeitsreferendum vom 21. Mai 2006, das zur Auflösung des Staatenbundes Serbien-Montenegro führte, und der Anerkennung Montenegros als unabhängigem Staat durch die EU und ihre Mitgliedstaaten am 12. Juni 2006 wurden Verhandlungen mit Montenegro über den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens am 26. September 2006 aufgenommen. Zum aktuellen Stand der Verhandlungen siehe die Webseite der EU-Kommission über die Beziehungen mit Montenegro, [http://ec.europa.eu/enlargement/montenegro/eu\\_serbia\\_and\\_montenegro\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/montenegro/eu_serbia_and_montenegro_relations_en.htm).

dent geschwächt<sup>77</sup> und die zweite Parlamentskammer (das Haus der Gespanschaften<sup>78</sup>) abgeschafft wurde<sup>79</sup>, sind klar durch die politischen Bestrebungen motiviert gewesen, das Land in die EU zu führen, nachdem es in den Jahren nach seiner Unabhängigkeit vom früheren Jugoslawien von der nationalkonservativen Regierung unter Franjo Tuđman vom restlichen Europa weitgehend isoliert war<sup>80</sup>.

## 2. Seitenblicke und „Krebsgänge“

Seitenblicke und „Krebsgänge“ illustrieren und vergleichen die Entwicklung in Kroatien mit jener in anderen Beitrittsländern. Diese „Krebsgänge“ sind ebenfalls auf die Betrachtung der Beitrittsprozesse in wenigen Staaten eingeschränkt.

Zahlreiche Länder, die im Zuge der verschiedenen Erweiterungsrounden der Europäischen Union beigetreten sind, wiesen bereits im Vorfeld des Beitritts seit langem ein freiheitliches, demokratisches, rechtsstaatliches und grundrechtsschützendes System auf und verfügten zudem über eine funktionierende Marktwirtschaft. Hier konnte sich der Beitrittsprozess also im Wesentlichen auf die Überprüfung der Übernahme des *acquis communautaire* beschränken. Diese Staaten, unter ihnen etwa die skandinavischen Länder und Österreich, stellen Beispiele einer erfolgreichen EU-Erweiterung dar. Ihre rechtlichen Beitrittsverfahren versprechen jedoch in Folge der unproblematischen Integration kaum aussagekräftige Vergleichspunkte zu kritischen Fragen im kroatischen Beitrittsverfahren. Daher können sie in der Untersuchung weitgehend vernachlässigt werden.

Anders gestaltet sich die Sachlage in postdiktatorischen Beitrittsstaaten. Diese mussten zu verschiedenen historischen Beitrittszeitpunkten jeweils eine diktatorische Rechts- und Gesellschaftsordnung überwinden und ihre Rechts- und Verfassungsordnung umfassend transformieren,

---

<sup>77</sup> *Zakošek*, Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 639-679 (655).

<sup>78</sup> Die Gespanschaft, kroatisch „županija“, ist eine kroatische territoriale Gebietskörperschaft.

<sup>79</sup> *Zakošek*, Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 639-679 (651).

<sup>80</sup> *Zakošek*, Das politische System Kroatiens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 639-679 (676).

um der Gemeinschaft bzw. der Union beitreten zu können. Dabei können sich Probleme in allen Bereichen der Beitrittskriterien stellen. Die Aufnahme von ehemaligen Diktaturen ist daher erhellend für die Frage, inwieweit die Europäische Union nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft darstellt, und welche rechtliche Basis für die Formierung dieser Wertegemeinschaft zur Verfügung steht. Daher beschränkt sich die Untersuchung auf die Beitrittsprozesse einiger ausgewählter ehemaliger Diktaturen zur Europäischen Gemeinschaft/ Europäischen Union.

*a) Länder in einer aktuell vergleichbaren Situation*

In Betracht kommen für Seitenblicke auf Länder in einer aktuell vergleichbaren Situation Bulgarien, Rumänien und die Türkei. Die Türkei nimmt aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße, ihrer relativen wirtschaftlichen Schwäche und ihrer Geschichte und Geographie eine Sonderrolle ein, die sie für Seitenblicke in bestimmten Bereichen privilegiert. Ihre Situation ist allerdings komplexer und daher weniger für einen direkten Vergleich der Beitrittsverfahren geeignet als in allen anderen Beitrittsländern.

Bulgarien und Rumänien sind zum 1.1.2007 der Europäischen Union beigetreten. Sie sind „Nachfolger“ der Osterweiterung 2004, die im Jahr 2004 nicht in die Union aufgenommen wurden, weil sie noch mehr Zeit brauchten, um den nötigen Reformprozess umzusetzen. Ein Blick auf ihre Situation im Vergleich zur kroatischen Situation kann daher wertvoll sein.

*b) Länder der Süderweiterung: Spanien*

Weiter bietet es sich an, für einen vergleichenden Blick zum kroatischen Beitrittsverfahren das Beitrittsverfahren eines der Länder zu wählen, die im Rahmen der Süderweiterung in den 1980er Jahren der Europäischen Gemeinschaft beigetreten sind. Diese Staaten, Spanien, Portugal (beide Beitritt 1986<sup>81</sup>) und Griechenland (Beitritt 1982<sup>82</sup>), sind heute gefestigte demokratische Rechtsstaaten mit funktionierenden Zivilgesellschaften, nachdem sie ihre Diktaturen überwunden haben.

---

<sup>81</sup> Beitrittsdokumente ABl. 1985 Nr. L 302, S. 1ff.

<sup>82</sup> Beitrittsdokumente ABl. 1979 Nr. L 291, S. 1ff.

Aufgrund der pointierten Stellungnahmen der Europäischen Kommission, die die wiederholten Beitrittsversuche Spaniens seit 1962<sup>83</sup> – also wenige Jahre nach Gründung der Gemeinschaft – unter Hinweis auf die nicht gegebene Übereinstimmung mit europäischen Prinzipien abgelehnt hat<sup>84</sup>, kommt als ein Objekt für intensivere Seitenblicke der Beitrittsprozess des Königreichs Spanien in Betracht, das 1986 in die Gemeinschaft aufgenommen wurde.

Spanien ist zudem, wie auch Portugal, ein westeuropäisches Land, das eine Diktatur überwunden und funktionierende rechtsstaatliche, demokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen im Rahmen der europäischen Integration aufgebaut hat. Den Schwerpunkt der ehemaligen Diktaturen unter den Mitgliedstaaten der Union bilden, nachdem im Rahmen der Osterweiterung 2004 acht Länder Mittel- und Osteuropas in die Europäische Union aufgenommen wurden, vormals sozialistische Staaten<sup>85</sup>.

Ein Seitenblick auf Spanien erfüllt somit auch eine strategische Funktion, die über die hier vorgenommene Untersuchung hinausgeht. Mit dem Rekurs auf Spanien lässt sich zeigen, dass der Prozess der an den gemeinsamen europarechtlich fixierten Kriterien orientierten Überwindung der Diktatur eine historische Erfahrung darstellt, die Ländern in Westeuropa, Mitteleuropa und Osteuropa gemeinsam ist. Die in den Beitrittskriterien verkörperten Grundsätze werden so zu gesamteuropäischen, zukunftsweisenden Werten.

### *c) Länder der Osterweiterung 2004*

Schließlich drängt sich ein vergleichender Blick auf Vertreter der Osterweiterung der Europäischen Union 2004 auf. Mit der Osterweiterung wurde die „historische Spaltung“ des europäischen Kontinents in West-

---

<sup>83</sup> Antrag Spaniens auf Abschluss eines Assoziationsabkommens vom 9. Februar 1962.

<sup>84</sup> Vgl. die Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsgesuchen Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens vom 1.10.1969, in: EA 1969 D 508 ff., Nr. 34 ff. und die Stellungnahme der Kommission vom 29.9.1972, in: EA 1972 D 484 Nr. 21.

<sup>85</sup> Es handelt sich um Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Slowenien.

und Osteuropa überwunden<sup>86</sup>. Aufgrund der mit dem Beitrittskandidaten Kroatien vergleichbaren Ausgangslage der Erforderlichkeit der Überwindung der sozialistischen Diktatur im ehemaligen Jugoslawien und der Schaffung eines souveränen Staates bietet es sich an, den Beitrittsprozess der Republik Slowenien besonders intensiv in die Betrachtung zu integrieren<sup>87</sup>. Jedoch werden in der „Krebsgangmethode“ auch Seitenblicke auf andere Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas, die im Rahmen ihres Beitritts bestimmte rechtliche Probleme lösen mussten, unternommen.

---

<sup>86</sup> Siehe nur die zweite Präambelerwägung zum EU-Vertrag, die von der „Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents“ spricht. Aus der Zeit der Spaltung des Kontinents instruktiv ist *Löwenthal*, Die Gemeinsamkeiten des geteilten Europa, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, S. 43-65 .

<sup>87</sup> Zur slowenischen Verfassungsentwicklung und den slowenisch-kroatischen Bemühungen, eine konföderale Ordnung des früheren Jugoslawiens durchzusetzen, vgl. *Lukšič*, Das politische System Sloweniens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 603-638 (606).



<http://www.springer.com/978-3-642-01765-0>

Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur  
Europäischen Union  
und seine Auswirkungen am Beispiel der  
Gotovina-Affäre im kroatischen Beitrittsverfahren  
Rötting, M.

2009, XIV, 317 S., Hardcover

ISBN: 978-3-642-01765-0