



---

## Ausarbeitung

---

**Anforderungen an EU-Beitrittskandidaten in Bezug auf die Demokratisierung und Projekte zur Demokratieförderung anlässlich des Beitritts Kroatiens zur EU**

**Anforderungen an EU-Beitrittskandidaten in Bezug auf die Digitalisierung und Projekte zur Demokratieförderung anlässlich des Beitritts Kroatiens zur EU**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 117/14  
Abschluss der Arbeit: 11. Juni 2014  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

## **Inhaltsverzeichnis**

- 1. Anforderungen der EU an die Beitrittsländer in Bezug auf die Demokratisierung 4**
- 2. Von der EU geförderte bzw. unterstützte Projekte im Hinblick auf die Demokratisierung in Kroatien im Rahmen des Prozesses der Beitrittsverhandlungen 5**

## 1. Anforderungen der EU an die Beitrittsländer in Bezug auf die Demokratisierung

Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) statuiert die Anforderungen an bzw. die rechtlichen Grundlagen für den Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union. Diese Möglichkeit kann jeder europäische Staat ergreifen. Hierzu muss der beitrittswillige Staat einen entsprechenden Antrag nach Art. 49 EUV an den Rat richten, der dann die Kommission anhören und die mit absoluter Mehrheit erfolgte Zustimmung des Europäischen Parlaments einholen muss, bevor er einstimmig über den Beitritt des antragsstellenden Landes entscheidet.

Materielle Voraussetzungen für den Beitritt eines europäischen Staates zur EU sind gem. Art. 49 EUV die **Achtung der in Art. 2 S. 1 EUV genannten, grundlegenden Werte**, die allen EU-Mitgliedsstaaten gemein sind und auf der die Europäische Union beruht. Zu diesen gemeinsamen Werten zählen Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Die EU besitzt zwar nicht die Kompetenz, auf die demokratische Verfasstheit eines Mitgliedsstaates einzuwirken; aus einer Gesamtschau von Art. 49 EUV, Art. 2 S. 1 und Art. 7 EUV folgt jedoch, dass die demokratische Verfasstheit eine zentrale Grundbedingung für die Teilnahme und Teilhabe am Prozess der europäischen Integration bildet und damit die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Regierungsführung zentrale Elemente des Erweiterungsprozesses sind.<sup>1</sup>

Mit Blick auf die für eine Mitgliedschaft in der EU notwendige Gewährleistung der nunmehr in Art. 2 EUV festgelegten gemeinsamen Grundwerte wurden am 21./22. Juni 1993 im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates in Kopenhagen die sog. **Kopenhagener Kriterien** für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU aufgestellt.<sup>2</sup> Gem. Art. 49 Abs. 1 S. 4 EUV kann ein Beitritt nur dann erfolgen, wenn ein beitrittswilliger Staat in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen. Zu den politischen Kriterien zählen insbesondere die institutionelle Stabilität zur Gewährleistung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und des Schutzes von Minderheiten. Im Hinblick auf die Gewährleistung demokratischer Grundsätze sind nach Ansicht der Kommission insbesondere periodisch wiederkehrende Wahlen unerlässlich für eine demokratische Gesellschaft, um es der politischen Minderheit zu ermöglichen, die Mehrheit zu bilden und die zumindest den Grundsätzen der Allgemeinheit, Gleichheit und Freiheit entsprechen müssen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Für die weiteren wirtschaftlichen und rechtlichen Beitrittskriterien vgl. Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 52. EL 2014, Art. 49 EUV Rn. 19 ff.

<sup>2</sup> Europäischer Rat, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, DOC/93/3 22/06/1993, vgl. hierzu [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-93-3\\_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_de.htm?locale=en).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu zuletzt die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2013-2014, KOM(2013) 700 endg./2, S. 9 ff., online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_de.pdf), hinsichtlich des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Staaten die Mitteilung der Kommission Agenda 2000 - Teil I: Eine stärkere und erweiterte Union - Teil II: Die Erweiterung der Union - Eine Herausforderung, KOM(97) 2000/endg., Bd. 1, 52 sowie Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 52. EL 2014, Art. 49 EUV Rn. 18.

Bei der Konkretisierung des interpretationsoffenen Begriffs der Demokratie sind zudem die im **1. Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten** (EMRK) in der Fassung des Protokolls Nr. 11 sowie die in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989 zur **Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten**<sup>4</sup> statuierten Anforderungen an die demokratische Verfasstheit eines Staates zu berücksichtigen. Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK fordert die Fundierung allen staatlichen Handelns im Willen des Volkes dadurch, dass „in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter der Bedingung abzuhalten [sind], welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgeberischen Körperschaften gewährleisten“. Zudem müsste durch Pluralität der politischen Angebote eine echte Wahlsituation geschaffen und dem Bürger die Möglichkeit gewährleistet werden, sich über allgemein zugängliche Quellen unterrichten und sich mit anderen individuell oder kollektiv austauschen zu können.<sup>5</sup> Art. 17 der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten fasst die Merkmale, die das für die Union grundlegende Demokratieprinzip kennzeichnen, wie folgt zusammen:

„1. Alle öffentliche Gewalt geht vom Volke aus und muß nach rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgeübt werden.

2. Jede öffentliche Gewalt muß unmittelbar aus Wahlen hervorgehen oder einem direkt gewählten Parlament gegenüber verantwortlich sein.

3. Die europäischen Bürger haben das Recht, an der allgemeinen, freien, unmittelbaren und geheimen Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments teilzunehmen.

4. Die europäischen Bürger haben das gleich aktive und passive Wahlrecht.

5. Die obengenannten Rechte dürfen nur durch Bestimmungen eingeschränkt werden, die im Einklang mit den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft stehen.“

## 2. Von der EU geförderte bzw. unterstützte Projekte im Hinblick auf die Demokratisierung in Kroatien im Rahmen des Prozesses der Beitrittsverhandlungen

Grundlegend für den Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union war das am 29. Oktober 2001 unterzeichnete **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kroatien andererseits, welches gemäß Art. 129 des Abkommens am 1. Februar 2005 in Kraft getreten ist.<sup>6</sup> In Art. 2 des Ab-

---

<sup>4</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.04.1989 zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten, ABl. 1989 C 120/51, online abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_1989\\_120\\_R\\_0040\\_01&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1989_120_R_0040_01&from=DE).

<sup>5</sup> Vedder/ Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV, Rn.8.

<sup>6</sup> Online abrufbar unter [http://www.delhrv.ec.europa.eu/images/article/File/l\\_02620050128en00030220.pdf](http://www.delhrv.ec.europa.eu/images/article/File/l_02620050128en00030220.pdf), vgl. hierzu auch den Beschluss des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 2004 über den Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kroatien, 2005/40/EG, Euratom, ABl. L 26/1, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0040&qid=1402509482384&from=DE>.

kommens wurde festgelegt, dass die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verkündet und in der Schlussakte von Helsinki und der Pariser Charta für ein neues Europa festgelegt wurden, die Wahrung der Grundsätze des Völkerrechts und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Grundsätze der Marktwirtschaft, wie sie im Dokument der Bonner KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Ausdruck kommen, die Grundlage der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentliche Bestandteile des Abkommens sind.<sup>7</sup> Nach Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Kroatien wurden die Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 eröffnet. Damit wurde die Beitrittspartnerschaft mit Kroatien als wichtigstes Instrument der Heranführungsstrategie geschaffen, das der staatlichen Verwaltung auf dem Wege zum Beitritt als Leitlinie dienen sollte und spezifische Konkretisierungen der allgemeinen Kopenhagener Kriterien in der Form von konkreten Beitrittsbedingungen enthält.<sup>8</sup> Dabei kam dem Stabilisierungs- und Assoziierungsrat die Aufgabe zu, sich mit dem allgemeinen Stand und den Perspektiven der Beziehungen zu befassen und die Erfolge Kroatiens bei der Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zu bewerten.<sup>9</sup>

Die politischen Kriterien der Beitrittspartnerschaft mit Kroatien haben sich insbesondere auf die öffentliche Verwaltung, das Justizsystem und die Korruptionsbekämpfung bezogen. In der Stellungnahme der Kommission zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union vom 20. April 2004 wurden dem Land explizite Kriterien in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufgegeben.<sup>10</sup> So hat die Kommission in dieser Stellungnahme zunächst festgestellt, dass Kroatien über eine funktionierende Demokratie und stabile staatliche Institutionen verfügt, die Rechtsstaatlichkeit garantieren und Grundrechte respektieren. Darüber hinaus wurde auf einen Fortschritt bei der Zusammenarbeit zwischen Kroatien und dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) hingewiesen. Dennoch kam die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass Kroatien zusätzliche Vorkehrungen im Bereich der Minderheitenrechte, Flüchtlingspolitik, Justizreform, regionalen Zusammenarbeit und der Korruptionsbekämpfung treffen sollte. Außerdem sollte eine vollständige Zusammenarbeit mit dem ICTY aufrechterhalten bleiben und die notwendigen Maßnahmen vorgenommen werden, damit alle restlichen beim ICTY Angeklagten lokalisiert und dem Gerichtshof in Den Haag vorgeführt werden.

Zudem hat die Kommission im Mai 2003 in einer Mitteilung über den „Westbalkan und die Europäische Integration“ den Vorschlag gemacht, dass die EU-Politik in der Region durch verstärkte Zusammenarbeitsmechanismen erweitert wird. So wurde im Rahmen des Europäischen Rates in Thessaloniki (19.-20. Juni 2003) die sog. Thessaloniki Agenda entwickelt, nach der der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, unter anderem durch die Einführung Europäischer Partner-

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu insgesamt die Übersicht der Delegation of the European Union to the Republic of Croatia, online abrufbar unter <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=2745>.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu im Überblick Kocjančič, Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, ZaöRV 66 (2006), 435 (439 ff.).

<sup>9</sup> Stellungnahme der Kommission vom 20. April 2004 zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur EU, KOM(2004) 257 endg., S. 9, online abrufbar unter <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=2745>.

<sup>10</sup> Stellungnahme der Kommission vom 20. April 2004 zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur EU, KOM(2004) 257 endg., S. 4, online abrufbar unter <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=2745>.

schaften, intensiviert werden sollte.<sup>11</sup> Die dadurch initiierte Partnerschaft zwischen der EU und Kroatien, die auch Orientierungshilfen für die finanzielle Unterstützung Kroatiens bei der Umsetzung dieser Prioritäten seitens der Union vorsah, hatte kurz- und mittelfristige Prioritäten in Bezug auf die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gesetzt.

Nachdem Kroatien die noch ausstehenden Benchmarks erfüllt hatte, wurden die Verhandlungen im Juni 2011 abgeschlossen.<sup>12</sup> Zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Jahre 2011 hat die Kommission festgestellt, dass Kroatien die politischen Kriterien für einen Beitritt erfüllt.<sup>13</sup> In allen Bereichen, einschließlich im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, seien grundlegende Fortschritte erzielt worden. Insbesondere seien Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gestärkt worden. Nach Auffassung der Kommission arbeiten Regierung und Parlament effizient. Weitere Anstrengungen seien erforderlich, um diese Ergebnisse zu konsolidieren. Im Hinblick auf die Vorbereitung des Beitritts hat sich Kroatien dazu verpflichtet, die verbleibenden Beitrittsvorbereitungen fortzuführen. Dieser Fortschrittsbericht ist Teil der Monitoring-Maßnahmen der Kommission hinsichtlich der Fähigkeit Kroatiens, seine im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten und die Kontinuität der Vorbereitungen auf die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu gewährleisten.<sup>14</sup>

- Fachbereich Europa -

---

<sup>11</sup> Stellungnahme der Kommission vom 20. April 2004 zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur EU, KOM(2004) 257 endg., S. 4, online abrufbar unter <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=2745>.

<sup>12</sup> Ergänzend ist anzumerken, dass die Kommission Kroatien zur Vorbereitung des Beitritts finanzielle und technische Unterstützung geleistet hat. Die Hilfe wird vor allem im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA) bereitgestellt, das für den Zeitraum 2007-2013 mit Mitteln in Höhe von insgesamt 11,6 Milliarden EUR ausgestattet wurde und auf der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA), ABl. L 210/82 beruht. Seit 2010 hat die Kommission die Finanzhilfe nach und nach von der Unterstützung einzelner Projekte auf ein umfassender angelegtes sektorweites Konzept verlagert und sich dabei auf Schlüsselbereiche der Reformagenda der Empfängerländer konzentriert. Die Regierungen in den Erweiterungsländern wurden ermutigt, umfassende und tragfähige politische Strategien in Schwerpunktsektoren wie Justiz, Inneres sowie der öffentlichen Verwaltung anzunehmen. In den indikativen Mehrjahresplanungsdokumenten (MIPD) für den Zeitraum 2011-2013 werden für jedes Land unter Berücksichtigung seiner spezifischen Gegebenheiten und seiner Fortschritte im Beitrittsprozess Schlüsselsektoren festgelegt. Besondere Aufmerksamkeit wird der Korruptionsbekämpfung, der Entwicklung der Zivilgesellschaft und der freien Meinungsäußerung gewidmet.

<sup>13</sup> Stellungnahme der Kommission vom 12. Oktober 2011 zum Antrag der Republik Kroatien auf den Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2011) 667 endg., online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0667&rid=1>.

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission vom 26. März 2013 an das Europäische Parlament und den Rat, Monitoring-Bericht über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens, KOM(2013) 171 endg., online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1402508852832&from=DE> sowie zuvor die Mitteilung der Kommission vom 24. April 2012 an das Europäische Parlament und den Rat, Monitoring-Bericht über die Beitrittsvorbereitungen Kroatiens, online abrufbar unter [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/docs/news/20120424\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20120424_report_final.pdf). Vgl. mit Blick auf den Beitritt Kroatiens zum 1. Juli 2013 <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/articles-st14409.en11-1323455241.pdf> sowie den Überblick unter <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=3935#course>.