

VON DER ERWEITERUNG ZUM RECHTSSTAAT | HIN ZU EINEM PANEUROPÄISCHEN *COMMONWEALTH*



Auch wenn die Wirtschaftskrise alle Bemühungen der europäischen Politiker beansprucht, wird der Kurs der Erweiterung gehalten: Am 1. Juli 2013 wird Kroatien zum 28. Mitglied der Europäischen Union (EU). Auch die Bewerbung der südosteuropäischen Länder (die „westlichen Balkanstaaten“) zeichnet sich ab - ebenso wie der Fall *sui generis* der Türkei. Trotz der historisch bedeutenden Mission der EU in ihrer Nachbarschaft und an ihren Grenzen dürfen die Schattenseiten der Erweiterung nicht außer Acht gelassen werden. Tatsächlich werden der Rechtsstaat und die Justiz manchmal zu politischen Zwecken missbraucht und bei den Verfahren, in die die ehemaligen Premierminister Rumäniens, Ungarns und Kroatiens involviert waren, wurde nicht immer gemäß den europäischen Rechtsnormen ermittelt. Die Öffentlichkeit versagt deshalb ihre Unterstützung und das europäische Projekt ist von Verdrossenheit gezeichnet. Auch könnte eine überstürzte Erweiterung um die „westlichen Balkanstaaten“ den einhergehenden Pessimismus nähren und mögliche Rückschläge bewirken. Der Kurs muss gehalten werden, ohne den Zweck des Vorhabens aus den Augen zu verlieren: Ein paneuropäisches *Commonwealth* auf der Basis einer gemeinsamen Vorstellung von Recht und Justiz. Der Rechtsstaat und die Herrschaft des Rechts müssen deshalb im Zentrum der Erweiterung liegen. Die Ausdehnung eines solchen Bundes freier Staaten muss ein Werk des Friedens und der Zivilisation sein.

Jean-Sylvestre MONGRENIER, Institut Thomas More, Research Fellow

„Das wahre Gesetz ist die rechte Vernunft in Übereinstimmung mit der Natur. Es gilt überall, ist unveränderlich und ewig. Seine Vorschriften fordern zur Pflichterfüllung auf, und seine Verbote halten davon ab, Böses zu tun.“

Cicero, *De Republica*

Die Krise der Eurozone, der wirtschaftliche Stillstand und der mögliche Verfall des „Verfassungsbogens“ in den aufgrund der Unfähigkeit der Regierungsparteien und der wachsenden Demagogie am meisten gefährdeten Ländern dominieren die Bemühungen seitens der europäischen Politiker und die Aufmerksamkeit der Medien. Dennoch wird der Kurs der Erweiterung gehalten. Somit wird Kroatien am 1. Juli 2013 das 28. Mitglied der Europäischen Union (EU). Über dieses ehemalige Land Jugoslawiens hinaus, dieser Mündung Mitteleuropas an der Adria, zeichnet sich die Bewerbung der südosteuropäischen Länder (der „westlichen Balkanstaaten“) ab, wobei die Türkei einen Fall *sui generis* darstellt. Nur bei einem engagierten Mitwirken dieser Länder in der EU scheint es möglich, die politischen und wirtschaftlichen Reformen durchführen zu können, die für die Reformierung der zunächst durch die ottomanische Eroberung, dann die kaiserlichen Rivalitäten und anschließenden Konflikte, sowie zuletzt durch den Kommunismus langfristig ausgegrenzten Gebiete erforderlich sind. Die „letzten Balkankriege“ der 1990er Jahre haben gezeigt, wie wichtig die Sicherheit in diesen Gebieten ist.

Auch wenn die EU die Aufgabe hat, die östlich und südöstlich ihrer jetzigen Grenzen liegenden Länder einzubinden, darf diese historisch bedeutende Mission ein weitreichendes und folgenschweres Phänomen nicht verbergen: Die große Verdrossenheit angesichts des europäischen Projekts. Diese Erscheinung ist eher mit einer „Depression“ (wie die B-Phase eines Kondratieff-Zyklus) als mit einer Krise *stricto sensu* zu vergleichen und zeigt sich im mangelnden Engagement der Bürger. Einem Großteil der Öffentlichkeit scheint „Europa“ seines Sinnes, d.h. seiner Bedeutung und Richtung beraubt. Wahr ist, dass die Zeichen dieser „großen Verdrossenheit“ schon lange vor Ausbruch der aktuellen Wirtschaftskrise erkannt wurden; der Begriff der Europaskepsis tauchte schon vor mehr als zwanzig Jahren anlässlich der Verhandlungen des Maastrichter Vertrags auf. Anschließend haben die Grauzonen der Erweiterung – hinsichtlich des Rechtsstaats, der Unabhängigkeit der Justiz und der Achtung der Freiheiten – sowohl bei den neuen Mitgliedsstaaten als auch bei den Bewerbern für die EU pessimistische Vorstellungen genährt. In der Tat heben verschiedene Beispiele der Rechtsmissachtung und des Missbrauchs der Justiz deutliche Ähnlichkeiten mit den Praktiken der güterrechtlichen Regelung osteuropäischer Länder hervor (z.B. der Ukraine und weiterer Länder der ehemaligen UdSSR).

Demnach würde eine überstürzte Erweiterung auf die „westlichen Balkanstaaten“ die Vorstellung stärken, dass die nominale Zugehörigkeit zur EU mit Grauzonen einhergeht, die den Rechtsstaat verletzen, wodurch der derzeitige Pessimismus hinsichtlich der Vorteile des Prozesses noch stärker genährt wird. Die möglichen Rückschläge einer unbedachten Erweiterung müssen deshalb vorausschauend überlegt und verhindert werden. Natürlich hat man aus dem „Big Bang“ von 2004- 2007 – die EU wurde von 15 auf 27 Mitgliedsstaaten erweitert – teilweise gelernt. Die Europäische Kommission hat die Beitrittsstrategie korrigiert, um wesentliche Reformen rechtzeitig durchführen zu können. Im Falle von Kroatien wird der Reformprozess konsequent und zielstrebig durchgeführt. Allerdings handelt es sich um ein schwieriges Unterfangen. Der Kurs muss gehalten werden, da der Wille, die EU-Mission über ihre östlichen Grenzen hinaus zu erfüllen, ein Vorpreschen ausschließt. Die wesentlichen Herausforderungen bestehen in der Verstärkung und Ausdehnung des europäischen und westlichen Modells hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der Freiheitsrechte. Ziel ist die Erweiterung und Konsolidierung eines paneuropäischen *Commonwealth*, vereint durch eine gemeinsame Vorstellung von Recht und Gerechtigkeit. Es ist ein Ideal der Zivilisation, den Rechtsstaat in das Zentrum der Erweiterung zu stellen. Allerdings umfasst und übersteigt dies die tatsächlichen Möglichkeiten des europäischen Projekts. Es handelt sich um ein langfristiges Unternehmen, das gut durchdacht und auf lange Sicht verwirklicht werden muss.

1 | Kritisches Plädoyer für die EU-Erweiterung

| Die Erweiterung als Antwort auf die Fragen nach dem Kalten Krieg

Sicherlich hat das zweigleisige Vorhaben der Verstärkung der Zusammenarbeit und der Erweiterung der EU um die Länder Mittel- und Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges die Menschen Westeuropas verwirrt. Ein zunehmender Teil der Öffentlichkeit sieht die Erweiterung als einen Prozess bar jedes Sinnes an, der dem europäischen Projekt jede Grundlage nimmt: Sie wirke gegen die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten mit der Gefahr der Auflösung bis hin zum Zerfall. Aus diesem Grunde könnte die Zukunft der EU kurz- oder mittelfristig die logische Regel bestätigen, gemäß der Erweiterung und Verständnis sich gegensätzlich entwickeln. Dagegen behauptet sich die Vorstellung eines geographisch kleineren Europas, das als konsistenter und effizienter erachtet wird.

Allerdings muss man sich vor im Nachhinein vorgenommenen Rekonstruktionen in Acht nehmen. Das „Europa der Sechs“, das 1950 über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und 1957 über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Form annahm, war nur von begrenzter Reichweite. Natürlich mangelt es der von Robert Schumann im Uhrensaal gehaltenen Rede und dem Ziel eines „europäischen Bündnisses“ auf der Basis der deutsch-französischen Aussöhnung nicht an Ambitionen. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) hat die Bündnisaussichten allerdings vereitelt (1). Mit den Römischen Verträgen wurde deshalb ein bescheideneres Ziel verfolgt: Ein gemeinsamer Markt. Dieses geographisch eingeschränkte Europa schaffte es nicht, ein politisches und militärisches Profil aufzubauen (Scheitern des Fouchet-Plans). Das Veto von De Gaulle zum Eintritt Großbritanniens und die „Politik des leeren Stuhls“ blockierten die Entscheidungen der EWG über Monate. *In fine* war dieses Europa der Sechs auf keine Art und Weise ein Modell der Effizienz.

In den nachfolgenden Jahren nahm das europäische Projekt größere Ausmaße an. Der gemeinsame Markt wurde verwirklicht, das europäische Währungssystem entstand und die EEG wurde erweitert (Europa der Zwölf). Allerdings konnte von einer politischen Dynamik nicht die Rede sein. Als die Regierung Gorbatschows die großen Widersprüche, die die UdSSR blockierten, aufdeckte, hatte die Einheitliche Europäische Akte (1986) einzig das Ziel, den gemeinsamen europäischen Markt zu perfektionieren (der „große Binnenmarkt“). Aufgrund der geopolitischen Erschütterungen beschlossen die westeuropäischen Staaten, ihren Einfluss auszudehnen. Der Vertrag von Maastricht sollte eine westeuropäische Plattform darstellen, die die Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) in ihre Schranken weist und das Große Europa stabilisiert: Für die Erweiterung bedurfte es einer besseren Kooperation.

| Die Erweiterung ist nicht die Ursache der europäischen Schwierigkeiten

Die Erhöhung der Anzahl der Mitgliedsstaaten der EU stellt zweifelsohne eine institutionelle Herausforderung dar. Man kann davon ausgehen, dass die Osterweiterung das europäische Projekt verändert hat, aber wie hätte das konstruktivistische Konzept eines „handlungsfähigen Europas“, das als vergrößerter Nationalstaat gedacht war, die wirkliche Situation verdrängen können? In Wahrheit wird die Stärkung der EU vor allem durch die Uneinigheiten und Machtrivalitäten der großen westeuropäischen Staaten verhindert. Im Nachkriegseuropa bestand ein Gleichgewicht der Ungleichgewichte zwischen Frankreich, Westdeutschland und Großbritannien. Durch das Ende des Kalten Krieges wurde dieser geopolitische *Status quo* aufgehoben und ein neues Verhältnis musste geschaffen werden. Paris, London und Berlin suchten ein neues Gleichgewicht für ihre wechselseitigen Beziehungen und innerhalb der euro-atlantischen Instanzen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Schwächung der deutsch-französischen Beziehungen zu verstehen, die früher für die EU besorgniserregender war als die Positionierung von Polen oder anderen MOEL.

Seitdem haben die Krise in der Eurozone und die tiefgreifenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Oberhand über die Debatten über ein „handlungsfähiges Europa“ gewonnen. Diesbezüglich zeigt sich, dass die betroffenen Länder - hinsichtlich der Defizite, der Staatsschulden und der politischen Risiken - nicht etwa die

MOEL sind, da der Großteil sich nicht in der Eurozone befindet. Vielmehr gehören die von der Krise gebeutelten Länder seit 25-30 Jahren (Griechenland, Spanien, Portugal) oder sogar länger (Irland) der EU an, einige zählen sogar zu den Gründernationen (Italien). Die Unfähigkeit oder der Mangel an Bereitschaft der Länder, die den Euro übernommen haben, eine optimale Währungszone zu bilden, ist den Regierungen und den sie unterstützenden Mehrheiten zu geschuldet (2). Mit der Krise hat sich die Scheidelinie Ost-West verringert und die Kluft zwischen Nordeuropa und Südeuropa vergrößert, da die makro-ökonomischen Unterschiede der Länder (Budgets, Verschuldung und Zahlungsbilanz) wesentliche Abweichungen der Produktionssysteme aufweisen.

In fine beruht die Staatsschuldenkrise, die die frühen Mitglieder der EU trifft, auf den Grundsätzen ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme. Die starke Entwicklung des Staatsektors aufgrund des keynesianischen Konsenses entstand sowohl durch ein Überhandnehmen der Rechtsvorschriften und die Ausdehnung der Staatsausgaben, das große Wachstum von 1950-1973 und die junge Bevölkerung, die die Finanzierung des *Wohlfahrtsstaats* ermöglichte. Trotz des Wirtschaftsabschwungs der 1970er Jahre haben der Mangel an Klarsicht hinsichtlich der Folgen für die Sozialsysteme und die Verwirklichung des politischen Marktes (Austausch von Ausgabenversprechen gegen Wahlversprechen) dazu geführt, das allgemeine Ausgabenniveau zu halten, da die Staatsverschuldung es ermöglicht, die Fälligkeiten aufzuschieben. Seitdem wurde die Wachstumsrate durch die Alterung der Bevölkerung, die öffentlichen Verwaltungen und die Höhe der Rückzahlungen weiter reduziert. Dies ist das Problem der westeuropäischen „Sozialdemokratien“ und der Sozialbesteuerung. In den MOEL gibt es diese strukturellen Verkrustungen nicht, einige Länder weisen sogar bereits substantielles Wachstum auf.

| Rechtsstaat, Justiz und Freiheiten: Die Schattenzonen der Erweiterung

Dennoch dürfen die Schattenzonen der Erweiterung nicht durch den Übergang der MOEL zur Marktwirtschaft und die großen Fortschritte einiger Länder verschleiert werden. Die Kriterien von Kopenhagen zur Regelung der Erweiterungsprozesse sehen außer dem Übergang zur Marktwirtschaft die Einrichtung freier demokratischer Institutionen vor (Mehrparteiensystem und freie Wahlen, Rechtsstaat und grundsätzliche Freiheitsrechte). Auch wenn all diese Bedingungen erfüllt sind, verletzen verschiedene Unternehmen und ausländische Investoren, die mit den Nationalen im Streit liegen, das Recht und die Unparteilichkeit der Justiz. Dies ist die Folge von Formen des „Kungelkapitalismus“ (*crony capitalism*), der Statismus, öffentlich-private Partnerschaften und Korruption verbindet. Die slowenische Wirtschaft ist nur geringfügig privatisiert und wird teilweise noch vom Staat kontrolliert. Aus diesem Grunde ist sie von diesen Leiden betroffen. Die aufeinanderfolgenden Regierungen haben Freunde der herrschenden Partei an die Spitze der lokalen Banken und der großen Unternehmen berufen, was natürlich Vetternwirtschaft, Klientelpolitik und zweifelhafte Kreditvergabe begünstigt. Diese Praktiken sind auch in anderen MOEL zu finden.

Politische Konflikte und Rivalitäten zwischen „starken Männern“ zeigen sich auch durch Manipulation der Justiz und geringe Achtung der Rechtsvorschriften. Im Sommer 2012 haben die politische Krise in Rumänien und deren Folgen (Absetzung des Präsidenten der Republik, Minderung der Aufgaben des Verfassungsgerichts und Amtsenthebung der Präsidenten der Abgeordnetenversammlung und des Senats) die Aufmerksamkeit der europäischen Behörden auf sich gezogen. In Ungarn unterhält die aktuelle politische Mehrheit (im Amt seit 2010) schwierige Beziehungen zur Europäischen Kommission. Einige Aspekte der begonnenen Reformen, z.B. das Mediengesetz, entsprechen immer noch nicht den EU-Normen (3) und die Verabschiedung einer Reihe von Verfassungsänderungen durch das ungarische Parlament im März 2013 könnte erneut Unruhen hervorrufen. Bulgarien ist gleichzeitig mit Rumänien in die EU eingetreten und ist noch sehr instabil, die aufeinanderfolgenden politischen Krisen weisen auf die endemische Korruption des Macht systems und den Missbrauch der Rechtsvorschriften hin. Dies alles erklärt, warum Sofia ebenso wie Bukarest der Zutritt zum Schengen-Raum verwehrt wird und dies, obwohl sowohl die Kommission als auch das Europaparlament der Meinung sind, dass beide Hauptstädte ihre Verpflichtungen erfüllt haben (4).

Die politischen Rivalitäten und die Vergeltungsakte nach den Wahlen bringen wiederum starken Druck auf das Justizsystem und die Instrumentalisierung der Gerichte mit sich. Bezeichnend ist, dass drei frühere Premierminister der Region – Adrian Năstase in Rumänien, Ferenc Gyurcsány in Ungarn und Ivo Sanader in Kroatien – heute aufgrund von Korruptionsaffären mit der Justiz ringen. Darüber hinaus stellt die Art des Vorgehens ihre tatsächlichen Beweggründe in Frage. Es ist offenkundig, dass diese Affären nicht immer

entsprechend der Herrschaft des Rechts, den Verteidigungsrechten und den europäischen Standards abgehandelt werden. Auch wenn die betroffenen Länder mittlerweile zu Mehrparteien- und Wettbewerbssystemen übergegangen sind, erinnern die politischen Gebräuche und Praktiken eher an die autoritären Regierungssysteme der früheren UdSSR. Dabei sei hier bedacht, was die Inhaftierung der früheren Premierministerin Julia Timoschenko über die Entwicklung des ukrainischen politischen Systems seit 2010 aussagt ebenso wie die ausgesandten „Zeichen“ der neuen georgischen Regierung.

2 | Die Beitrittsstrategie und der Eintritt Kroatiens in die EU

| Erfahrungsbericht einer überstürzten Erweiterung

Die Erweiterung der EU auf Bulgarien und Rumänien nur zwei Jahre nach dem „Big Bang“ von 2004 war eindeutig überstürzt. Allerdings sollte der geopolitische Kontext zu Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre in Erinnerung gerufen werden, um die näheren Umstände zu verstehen. Die Entscheidung, die Einbindung der MOEL in die euroatlantischen Instanzen, d.h. die NATO und die EU, zu beschleunigen, steht im Hintergrund der Zerrissenheit des ehemaligen Jugoslawiens und der drohenden Destabilisierung der gesamten Balkanhalbinsel mit möglichen Auswirkungen bis auf Mitteleuropa. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Bereitschaft, die geopolitischen Neuklassifizierungen zu beschleunigen, haben ebenso zu einer umfangreichen und schnellen Erweiterung beigetragen. Auch wenn Bulgarien und Rumänien wie die anderen MOEL der NATO bereits 2004 beigetreten sind, wird ihre Eingliederung in die EU noch auf sich warten lassen. Sobald die Entscheidung gefallen ist, wird sie als eine natürliche und logische Fortsetzung der vorigen Welle wahrgenommen.

Im Nachhinein sind viele der Ansicht, dass diese Entscheidung aufgrund der mangelnden Vorbereitung dieser beiden Länder hinausgezögert hätte werden müssen. Allerdings könnte man auch der Meinung sein, dass die Gelegenheit der EU- und NATO-Erweiterung genutzt werden müsse, da die geopolitischen Voraussetzungen gegenüber den institutionellen und juristischen Aspekten überwiegen, solange die Kriterien von Kopenhagen weitgehend erfüllt sind. Und dies auch wenn man über die politische Verhärtung Russlands orakelt, deren politische Führer immer noch der Beherrschung des „nahen Auslands“ nicht abgeschworen haben. Auch wenn der Eintritt der Ukraine und Georgiens in die euroatlantischen Bündnisse von allen Seiten gewollt und das Vertrauen in die Möglichkeit einer Änderung des Erweiterungsprozesses gegeben schien, haben der russisch-georgische Krieg von August 2008 und dessen Auswirkungen auf die Ukraine eine andere Richtung vorgegeben. Wenn Rumänien und Bulgarien oder auch alle MOEL in einem unwahrscheinlichen „Zwischenstadium“ verblieben wären, wäre die heutige Situation im Herzen Europas mehr als unsicher.

Allerdings stimmt es auch, dass die Überstürzung der letzten Erweiterung eine relativ schlechte Vorbereitung der beiden Beitrittsländer zur Folge hatte, insbesondere hinsichtlich der Justizreformen sowie dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Korruption. Aus diesem Grunde musste die EU ein „Kooperations- und Kontrollverfahren“ (KKV) einrichten, um den Fortschritt in diesen Bereichen zu fördern. Die Kommission bietet den beiden Staaten technische Hilfe an, die sie auswertet, entsendet Expertenbesuche und übermittelt die Informationen an das Europäische Parlament und den Rat, für die sie einen Halbjahresbericht erstellt. Nachweislich ist demnach der Übergang Bulgariens und Rumäniens nicht abgeschlossen, die Berichte der Kommission weisen noch immer die anfänglich festgestellten Mängel auf (politische Instrumentalisierung der Justiz, Korruption und organisierte Verbrechen) (5). Aufgrund dieser Probleme haben die europäischen Behörden das Anforderungsniveau erhöht und die bestehenden Verfahren geändert, um den EU-Beitritt Kroatiens gezielter zu verhandeln und vorzubereiten.

| Der Beitritt Kroatiens und die erwarteten Fortschritte

Aus diesem Grunde wurde die Anzahl der Kapitel, die den gemeinschaftlichen Besitzstand, d.h. die Gesamtheit des Rechtskorpus, den ein Bewerberland für die EU in seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften übertragen muss, erhöht (35 anstelle von 31). Es gibt mehr Kriterien für die Eröffnung und den Abschluss der genannten Kapitel und sie wurden verstärkt (23 Eröffnungs- und 14 Abschlusskriterien). Die Kommission ist besonders streng hinsichtlich einiger Aspekte der Verhandlung, insbesondere in Bezug auf die Kapitel 23 („Justizapparat und Grundrechte“) und 24 („Justiz, Freiheit und Sicherheit“). In Folge einer deutsch-französischen Initiative wurde ein „besonderes Verfahren der verstärkten Überwachung“ eingerichtet. Dieses Verfahren ermöglicht es der Kommission, die Einhaltung der im Laufe der Beitrittsverhandlungen getätigten Zusagen für jedes Kapitel zu bewerten und den Rat darüber zu informieren. Zusätzlich unterliegt der Eintritt in den Schengen-Raum bestimmten Kriterien. Dieses „Beobachtungsverfahren“ soll über den 1. Juli 2013 hinaus fortbestehen, was weder für die Kommission noch für Kroatien ein Zeichen des vollen Erfolgs ist.

Die Beitrittsverhandlungen für Kroatien wurden im Juni 2011 abgeschlossen und die Kommission hat einen positiven Bescheid erteilt. Daraufhin hat das Europäische Parlament seine Einwilligung gegeben und der Rat hat beschlossen, die EU für Kroatien zu öffnen. Der Beitrittsvertrag wurde am 9. Dezember 2011 unterzeichnet und befindet sich nun im Ratifizierungsprozess durch die Landesparlamente (Mitte März 2013 hatten ihn 22 von 27 Mitgliedsstaaten ratifiziert). Dennoch ist trotz der tatsächlichen Fortschritte im Beitrittsverfahren von Selbstzufriedenheit keine Spur. Der Bericht der Kommission vom 10. Oktober 2012 gibt zwar an, dass die Angleichung Kroatiens an den *acquis*, gemeinschaftlichen Besitzstand fast vollzogen ist, weist jedoch auf die Bereiche hin, in denen weitere Bemühungen erforderlich sind, um die Verpflichtungen einzuhalten (6). Es ist nicht überraschend, dass die zehn von der Kommission empfohlenen Maßnahmen sich auf die Kapitel 23 und 24 beziehen, wobei das Kapitel 8 über die „Wettbewerbspolitik“ (dabei geht es um die Privatisierung und Umstrukturierung der Schiffswerften) hinzukommt. Zudem sollte der nächste Bericht der Kommission über Kroatien gründlich gelesen werden (Frühjahr 2013).

Der bereits erwähnte Prozess von Ivo Sanader, Premierminister von Kroatien zwischen 2003 und 2009, weist auf die Diskrepanz zwischen den europäischen Normen und den Praktiken der kroatischen Justiz hin. Der wegen Korruption verhaftete und inhaftierte Ivo Sanader wurde angeklagt, Geld vom ungarischen Energieunternehmen MOL sowie von in einem Übernahme-Angebot verbundenen österreichischen und deutschen Banken angenommen zu haben (7). Die im November 2012 verkündete Verurteilung von Ivo Sanader wurde als einer der großen Schritte des kroatischen Staats im Kampf gegen die Korruption präsentiert. In einem von Verfahrensverstößen durchdrungenen Prozess stellt sich eher das Gegenteil als wahr heraus. Das Gericht scheint die Beweise eher willkürlich berücksichtigt zu haben. Die Expertenberichte der multinationalen Prüfergesellschaften wie z.B. KPMG wurden unter dem Vorwand, sie „widersprechen weiteren Beweisen“, abgelehnt. Eine 1000-seitige Untersuchung seitens der ungarischen Staatsanwaltschaft wurde ebenfalls ignoriert. Dazu kommt, dass die Schlussfolgerungen des Richters vor allem darauf ausgerichtet waren, die politische Entscheidung Sanaders, den Verkauf und die Übernahme des nationalen Energieführers – der bereits privatisiert worden war - durch einen ausländischen Konkurrenten zu erlauben und zu verurteilen, anstatt stichfeste Beweise hinsichtlich der Korruptionsvorwürfe zu liefern.

Dieses Urteil knüpft an das allgemeine Gefühl der kroatischen Eliten an, dass die Privatisierung ihres Energieführers, die von der Europäischen Kommission für den Beitritt zur EU gefordert wurde, niemals hätte stattfinden dürfen. Letztendlich geht es nicht vorrangig darum zu wissen, ob Sanader schuldig ist oder nicht, sondern darum, sich für die Art und Weise seiner Verurteilung zu interessieren. Leider zeigt das Gerichtsverfahren, dass das kroatische Rechtssystem weit davon entfernt ist, absolut unabhängig, professionell und auf dem Niveau der europäischen Standards und der Normen eines Rechtsstaats zu sein. Dieses Beispiel ist besonders besorgniserregend. Wenn ein Strafverfahren von dieser Bedeutung und unter der verstärkten Aufsicht der europäischen Institutionen auf diese Weise geführt werden kann, wie sieht es dann mit den tausenden anderen Rechtsfällen aus, die normale kroatische Bürger, Unternehmen oder ausländische Investoren betreffen?

| Auf dem Weg zu den Balkanstaaten: den Kurs und das Anforderungsniveau halten

Vor allem die mögliche Erweiterung der EU auf die südosteuropäischen Länder (die „westlichen Balkanstaaten“) erfordert mehr Entschlossenheit zur Erreichung der Ziele und Geduld im Prozess. Dabei erinnern wir daran, dass die europäische Berufung der Staaten der Region anlässlich des Gipfeltreffens der EU mit den westlichen Balkanstaaten am 21. Juni 2003 in Thessaloniki nach einer europäischen Ratssitzung (unter griechischem Vorsitz) anerkannt wurde. In der verabschiedeten Erklärung wiederholt die EU „ihre uneingeschränkte Unterstützung hinsichtlich der europäischen Perspektive, die sich den „westlichen Balkanländern“ bietet, woran deutlich ersichtlich wird, dass „die Zukunft der Balkanstaaten in der europäischen Union liegt“. Diese Erklärung fügt sich in die Verlängerung des Stabilitätspakts für Südost-Europa (Gipfeltreffen von Sarajevo, 29.-30. Juli 1999) nach Beendigung des Kosovo-Kriegs ein, da dieser Pakt den Eintritt der Länder der Region in die EU bereits vorsah. Der bevorzugte Verweis auf ein „Europa des Südostens“ gegenüber den „westlichen Balkanstaaten“ hatte eine politische und symbolische Bedeutung.

Dabei ging es vorrangig darum, die europäische und atlantische Perspektive als Mittel zur Demokratisierung, Modernisierung und Befriedung dieser geplagten Region zu verwenden. Die betroffenen Länder sind in die Verhandlungen eingestiegen, die zur Unterzeichnung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) führten. Dieser Schritt machte sie zu potentiellen Bewerbern für die EU. Die meisten dieser Abkommen wurden in den 2000er Jahren unterzeichnet und die unterzeichnenden Staaten wurden von diesem Zeitpunkt an als Beitrittskandidaten zur EU anerkannt. 2012 haben die EU und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM) einen „hochrangigen Dialog“ über den Beitritt begonnen. Obwohl Serbien und Montenegro ihr eigenes SAA mit der EU später als ihre Nachbarn (2010) unterzeichnet haben, besitzen sie dennoch den Status des Bewerberlandes und die Beitrittsverhandlungen zwischen Brüssel und Podgorica sind eröffnet (2012). An den östlichen Grenzen Südosteuropas liegt die Türkei, ein weiteres Bewerberland, das im Balkangebiet eine bedeutende Rolle spielt (8).

Auch wenn der von Kroatien geebnete Weg, der die Länder der Region von der Unterzeichnung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens über Status des Bewerberlandes bis hin zum Mitgliedsstaat führen soll, vorgezeichnet ist, ist es wichtig, dabei keinen Automatismus einreißen zu lassen. Tatsächlich ist die Achtung des Rechtsstaats sehr viel problematischer als in den zuvor genannten Fällen und man weiß, dass die Transformationskraft der EU hinsichtlich ihrer Peripherien nicht nur auf diesem Beispiel beruht. Der Erfahrungsaustausch über den kroatischen Beitritt muss in die von der Kommission geleitete Erweiterungsstrategie eingebunden werden. Diese sollte die Ziele und Kriterien verstärken und noch sorgfältiger sicherstellen, dass die Beitrittsländer diese einhalten, da ein Überstürzen nur das allgemeine Ziel der EU-Erweiterung verhindern könnte. Wir weisen auch auf den Sonderfall Kosovo hin, dessen Unabhängigkeit nicht von allen anerkannt wird, was auch der Fall einiger Mitgliedsländer der EU ist. Hier sind der Sinn für die Langfristigkeit, diplomatisches Taktgefühl und eine klare Vision der paneuropäischen Herausforderungen erforderlich.

3 | Für ein ambitioniertes paneuropäisches *Commonwealth*

| Das Große Europa sollte nicht der EU-Zone geopfert werden

Die Bedeutung der paneuropäischen Fragen muss umso mehr herausgestellt werden, als die Eurozone dazu neigt, diese auszublenden. Die Antworten werden manchmal wie eine langsame Heranführung an einen „harten Kern“ der Politik dargestellt, der die siebzehn Staaten, die die monetäre Souveränität teilen, zusammenhält. Die Bemühungen zum Ausgleich der Tatsache, dass die Siebzehn keine „optimale Währungszone“ darstellen, führen unausweichlich zur Errichtung einer föderalen Teilmenge innerhalb der EU. Die EU-Zone würde zum Motor der EU und könnte sich als neuer globaler Akteur aufstellen. Neben der Tatsache, dass eine solche Sicht der Dinge auf Selbstüberzeugung beruht, beinhaltet dieses Bild ein

gewisses Desinteresse für die EU und die Erweiterung, das bestenfalls mit „sanfter Unbesorgtheit“ bearbeitet werden sollte.

Tatsächlich ist es unwahrscheinlich, dass die Eurozone zu einem *Commonwill* mutiert, d.h. einer politischen Einheit. Sicherlich ist die Koordination der Haushaltspolitiken wichtig für die Stärkung des Euros oder des weltweiten Wirtschaftsgleichgewichts. Dies alles begründet jedoch keine politische Absicht. Die EU-Zone wächst unter der Notwendigkeit, mit Improvisation und ohne gemeinsame Vorstellung von der Zukunft, dafür mit taktischen Spielen von Allianzen und Gegenallianzen, die die geringe Zusammengehörigkeit dieser Währungseinheit betonen. Die Idee, dass ein inkrementeller Prozess uns zu einer Form der politischen Einheit ohne gemeinsamen und ausdrücklichen Willen führt, ist einfach Wunschdenken.

Die Eurozone ist noch nicht am „Cicero-Moment“ (9) angelangt, diesem Wendepunkt zwischen zwei politischen Formen (Stadtstaat und Reich). Es ist selbst zu befürchten, dass ein mentales Einschließen in der Eurozone ihre Existenz bedroht, da die Punkte des Ausgleichs zwischen den Staaten in einem größeren Umfeld zu finden sind. Wie kann man sich Europa vorstellen, wenn die Beteiligten, die in dem zuvor beschriebenen Bild nicht inbegriffen sind, ausgeklammert werden? Sind wir in der Lage die militärischen Handlungsfähigkeiten in Europa und eine konsequente Öffnung zum Rest der Welt zu erhalten, indem wir Großbritannien als „vernachlässigbare Größe“ erachten? Soll die Bedeutung Polens, dieses Landes, dessen Einfluss auf den Osten Europas und dessen Rolle in der „östlichen Partnerschaft“ der EU bekannt ist, gemindert werden? Die Zukunft und die Bestimmung der Länder, die die Eurozone bilden, sind unabhängig von einem Großen Europa nicht vorstellbar.

| Die Herausforderung einer Erweiterung unter Achtung der Rechtsvorschriften

Deshalb müssen wir darauf bestehen, dass die dem Rechtsstaat und der Herrschaft des Rechts im Prozess der EU-Erweiterung zuerkannte Aufmerksamkeit keine Verzögerungstaktik ist, die darauf abzielt, den Eintritt der Bewerberländer, die nach Kroatien kommen, *sine die* hinauszuzögern. Die Erweiterung umfasst viele Fragen, worunter die wichtigste die der Sicherheit ist. Das Zerreißen des ehemaligen Jugoslawiens in den 1990er Jahren hat gezeigt, dass der Frieden nicht geschenkt, sondern begründet ist. Er setzt die Fähigkeit voraus, auf Waffen zurückzugreifen, um eine neue Ordnung herzustellen, wobei die politisch-militärischen Einsätze danach durch ein ziviles Engagement (Wiederaufbau und Entwicklung) erweitert werden müssen. Die beiden Pfeiler eines „einigen und freien Europas“, nämlich die EU und die NATO, wetteifern um die Schaffung dieses „Gemeinguts“, d.h. dem Frieden in einer historisch kämpferischen Region. Der neuen Ordnung liegen Werte zugrunde, auf die sich die westlichen politischen Systeme stützen, was uns wiederum zum Rechtsstaat und der Herrschaft des Rechts zurückführt.

Praktisch gesehen sind die Herausforderungen auch energiebedingt, da die südosteuropäischen Länder am Rande verschiedener Gasleitungsvorhaben liegen, die Europa einerseits mit dem Kaspischen Becken (die *Nabucco-West-Pipeline* und ihre Konkurrenten), andererseits mit dem russischen Hafen Noworossijsk am Schwarzen Meer verbindet (das Projekt *South Stream*, der große Konkurrent von *Nabucco* und dem „Südkorridor“ zum kaspischen Meer). Somit werden verschiedene Länder der Region aktiv von Gazprom und dem russischen Staat angesucht, um sie mit dem *South Stream* zu verbinden und die Diversifizierung der europäischen Energieversorgung zu verhindern. Unter diesen Gesichtspunkten hat die EU, vertreten durch die Kommission, ein Abkommen mit elf Ländern Mittel- und Osteuropas, darunter Moldawien und der Türkei, unterzeichnet, das die Energiegemeinschaft Südosteuropa (Abkommen von Athen, 2005) begründet hat. Dieses Abkommen deckt die Bereiche Elektrizität und Gas ab, wobei die unterzeichnenden Länder sich verpflichten, die Energiegesetzgebung der EU zur Schaffung eines integrierten Energiemarktes zu achten. Die Rechtsetzung der EU und ihre Erweiterung gehen in Richtung eines großen Europas der Energie.

Weiterhin sind die Fragen zur Erweiterung ökonomischer Natur. Die Erweiterung des „großen Markts“ verleiht der EU den vom neuen globalen Zeitalter geforderten Tiefgang. Die Gründung eines großen Marktes ermöglicht es, die durch die Arbeitsteilung erlangten Vorteile in größeren Gebieten einzusetzen und das Wachstumspotential zu steigern. Falls das Wachstum nicht eintritt, erklärt sich dies durch die mangelnde Flexibilität bestimmter Volkswirtschaften, das Ungleichgewicht der öffentlichen Haushalte und den Fortbestand von Behinderungen für den freien Verkehr produktiver Faktoren. Neben den strukturellen Reformen, die erforderlich sind, bedarf die Organisation eines solchen Marktes einer größeren Rechtsetzung

seitens der EU. Es sind der Rechtsstaat und die Herrschaft des Rechts, nicht zu verwechseln mit dem Überhandnehmen von Rechtsvorschriften, die diesen paneuropäischen Markt beruhigen, schumpeterianische Dynamik begünstigen (Schutz der geistigen Eigentumsrechte) und durch Reduzieren der „Grauzonen“ das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Rechtsgemeinschaft stärken (das europäische Projekt bringt eine gewisse *affectio societatis* mit sich).

| Der Rechtsstaat und das Gerechtigkeitsideal im Zentrum der europäischen Idee

Praktische und nützliche Argumente zugunsten konkreter Regeln für richtiges Verhalten wären nicht ausreichend. Darüber hinaus ist die Positionierung des Rechtsstaats und der Herrschaft des Rechts in das Zentrum des Prozesses der EU-Erweiterung zu guter Letzt eine Frage der politischen und moralischen Auffassung. Die westlichen pluralistischen Verfassungen, auch „freie Demokratien“ genannt, beruhen nicht nur auf dem alleinigen Mehrheitsprinzip, da dieses nur eine Variante des Gesetzes des Stärkeren ist. Vielmehr verbinden diese Mischsysteme das allgemeine Wahlrecht, die Gewaltenteilung und die Achtung der grundsätzlichen Freiheitsrechte. Der Ausdruck Rechtsstaat umfasst diese westliche Form der Politik, allerdings kann man diesem den der „Herrschaft des Rechts“ vorziehen (10). Die Idee, dass politische Macht nicht die höchste Gewalt sein kann und dass es ein älteres und höheres Recht vor dem Staat gibt, hat seinen Ursprung in der griechischen Antike (Isonomie und Nomokratie) und der Bibelwelt (der Mensch ist im Bilde Gottes gemacht).

Auch wenn die griechischen Gesetzgeber und Philosophen das Ideal vom „Regieren des Rechts“ entdeckt haben, so haben die römischen Richter und Rechtsberater die Rechtswissenschaft entwickelt und das Recht im Sinne der Universalität normiert. Im großen kosmopolitischen und multikulturellen Staat des kaiserlichen Roms tritt das „Völkerrecht“ nach und nach an die Stelle des Eingeborenenrechts, das für die im Reich eingebundenen Bevölkerungen undurchschaubar ist (11). Um diese Menschen verschiedener „gentes“ in gutem Einvernehmen miteinander leben zu lassen, suchen die Rechtsberater die Quelle des Rechts in der objektiven menschlichen Natur. Das römische Recht ist auf den Prinzipien des „natürlichen Rechts“ begründet, d.h. auf dem moralischen Kodex, der jedem mit Verstand versehenen Menschen innewohnt. Cicero und die großen römischen Juristen geben einen Vorgeschmack der Theorien des modernen natürlichen Rechts und dem „*rule of law*“ (12) von John Locke, auf denen unsere politisch-juristischen Systeme und die Regeln des richtigen Verhaltens beruhen. Die Parallele zwischen Rom als kosmopolitischem Staat und dem paneuropäischen *Commonwealth* ist offensichtlich.

Das von der EU getragene europäische und westliche Modell ist demnach aus dem Erfolg einer politischen Zivilisation entstanden, die auf dem dreifachen Erben von Athen, Rom und Jerusalem beruht (vgl. Paul Valéry). Ungeachtet der Involution der westlichen Nomokratien (aufgrund des Sozial-Fiskalismus und des Subjektivismus) und der Wandlung des Rechtsbegriffs, kann diese nicht nur auf ein Instrument des staatlichen Handelns zurückgeführt werden. Es besteht eine inhaltliche Verbindung zwischen dem Recht, dem Rechtsstaat und der Justiz. Gemeinsam mit der Vorsicht, der Kraft und der Enthaltensamkeit ist die Justiz eine der vier Kardinaltugenden. Bei Aristoteles ebenso wie bei Platon ist sie sogar die höchste Tugend, die die anderen krönt und umfasst. Auch wenn die äußeren Formen des Rechtsstaats den Mangel an Tugend nicht ausgleichen können, stellt das Ideal der universellen Justiz dennoch den Kern der westlichen politischen Systeme und des Modells dar, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten sich bemühen, in ihrem *Hinterland* und an ihren geographischen Grenzen zu verbreiten.

4 | Rechtsstaat und *Pax Europae*

Abschließend ist es von großer Bedeutung für den Frieden, die Sicherheit und den Wohlstand in Europa, den Rechtsstaat in das Zentrum des europäischen Projekts zu stellen. Diese „große Idee“ stimmt mit dem Schriftsatz *Zum ewigen Frieden* von Emmanuel Kant überein, der öfter zitiert als gelesen und manchmal verzerrt wurde (es handelt sich nicht um einen beliebigen Babelismus). Dieses Projekt hat das Ziel der Verwirklichung der Vorstellung des Friedens zwischen den europäischen Staaten, wobei eine der Voraussetzungen die Existenz einer „republikanischen Zivilverfassung“ in jedem dieser Staaten ist. Unter

diesem Begriff ist eine Regierungsform zu verstehen, die auf der Freiheit der Bürger, dem Recht und der Gewaltenteilung beruht, wobei all diese Dinge der Herrschaft des Rechts entsprechen. Kant fügt noch eine „ständige Allianz“ (ein *foedus pacificum*) hinzu, die vor Krieg schützt, sowie ein „kosmopolitisches Recht“ (Recht des Umgangs und der Freizügigkeit).

Die EU, ihre demokratischen Normen und ihr Rechtskorpus sind die konkrete Umsetzung der von Kant theoretisierten Konföderation der freien Republiken. Als paneuropäisches *Commonwealth* mit souveränen Staaten geht sie über die alleinige Freihandelszone hinaus und bildet eine Rechtsgemeinschaft zwischen ihren Mitgliedern. Ebenso betrifft der Rückgriff auf die variable Geometrie, die für einige der Gemeinschaftspolitiken, die im Rahmen der EU angewandt werden, maßgeblich ist, natürlich für ihre Mitglieder und die Bewerberländer nicht die Normen und Verhaltensregeln, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen. Die Ausdehnung der Herrschaft des Rechts ist ein Werk des Friedens und der Zivilisation, das dem europäischen Projekt seine Bedeutung verleiht.

Jean-Sylvestre MONGRENIER

| Fußnoten

- (1) Am 30. August 1954 weigerten sich die französischen Abgeordneten, die Verträge über den EAK zu prüfen, die bereits von den anderen Ländern der EGKS ratifiziert waren.
- (2) Die MOEL sind von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen, allerdings wurden Hilfspläne direkt vom IWF und außerhalb der Mechanismen der Eurozone bereitgestellt (Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus und Euro-Rettungsschirm EFSF). Sie stellen kein systemisches Risiko für die Eurozone oder im weiteren Sinne für die EU dar.
- (3) Im Februar 2011 hat die ungarische Regierung der Änderung verschiedener Rechtsvorschriften über die Medien stattgegeben, um der Europäischen Grundrechtcharta zu entsprechen.
- (4) Die Angst vor erneuten Migrationsströmen erklärt auch die Feindseligkeit einiger Länder gegenüber dem Eintritt Rumäniens und Bulgariens in den Schengen-Raum (insbesondere Deutschland und die Niederlande). Angesicht eines möglichen Vetos anlässlich des Treffens der Innenminister vom 7. März 2013 haben Bukarest und Sofia ihren Beitrittsantrag aufgeschoben. Berlin hat seine Position mit Bedenken bezüglich der allgemeinen Korruption erklärt, die auch die für die Grenzen verantwortliche Verwaltung betrifft. Diese Frage wird im Dezember 2013 erneut geprüft. Auch wenn noch Fortschritte zu erwarten sind, sollte die Innenpolitik der zweifelnden Länder diese dennoch nicht über die Kriterien für den Eintritt in den Schengen-Raum stellen.
- (5) Der Kommissionsbericht über Rumänien vom 18. Juli 2012 geht davon aus, dass « die von der rumänischen Regierung vor Kurzem ergriffenen Maßnahmen Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der grundsätzlichen Prinzipien [der EU] geben und weist darauf hin, dass die seit 2007 vorgenommenen Änderungen unter dem Druck von außen entstanden. Der am gleichen Tag veröffentlichte Bericht über Bulgarien betont hauptsächlich den Fortbestand des organisierten Verbrechens und der Schwächen in der Anwendung der Gesetze.
- (6) Vgl. die «Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat», Brüssel, 10. Oktober 2012. Siehe auch die Mitteilung der Kommission, veröffentlicht zum gleichen Datum, über die «Erweiterungsstrategie und die wichtigsten Herausforderungen für 2012-2013» (Website: ec.europa.eu).
- (7) Über die Schlussfolgerungen des Richters siehe <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2012/2012-11-20-sanader-verdict.htm>.
- (8) Diese Studie beinhaltet nicht Irland, ein Land, für das die Beitrittsverhandlungen 2010 eröffnet wurden.
- (9) Pierre Manent, *Le regard politique*, Flammarion, 2010, S. 154-160.
- (10) Der Rechtsstaat ist kein „Staat, der das Recht macht“ und somit ohne jeglichen Verweis auf eine Ansammlung von Normen, die über den Gesetzen stehen, eine Form des juristischen Positivismus herbeiführt.
- (11) Philippe Nemo, *Qu'est-ce que l'Occident ?*, PUF, 2004, S. 23-34.
- (12) Der Ausdruck ist die Übersetzung des Lateinischen « *imperium lega* ». Er entstand im 17. Jahrhundert.