

Juli 2024

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa

IBAR: Der Zwischenbericht zur Rechtsstaatlichkeit im EU-Beitrittsprozess

Zur Rolle und Aussagekraft des IBAR als Wegmarke der europäischen Integration für Montenegro und andere südosteuropäische Staaten

Dr. Mahir Muharemović, Dr. Pavel Usvatov

Am 25. Juni 2024 bescheinigte die EU-Kommission Montenegro als erstem Land des Westlichen Balkans, die Hürde des IBAR genommen zu haben. Der „Interim Benchmark Assessment Report“, ein Zwischenbericht über die Rechtsstaatlichkeit, dient als Maßstab für den Fortschritt eines EU-Beitrittskandidaten in diesem Bereich. Ein positiver IBAR ist eine Bestätigung der erfolgreichen Schritte im Rahmen der Verhandlungskapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit) des Beitrittsverfahrens und ist wegweisend für den weiteren Reformweg. Die Entscheidung wurde in Montenegro als ein positives Signal aus Brüssel und generell als ein Zeichen für die wachsende Bereitschaft der EU, neue Mitglieder aufzunehmen, aufgenommen. Einige Experten äußerten jedoch Bedenken hinsichtlich der im Berichtsverfahren angelegten Maßstäbe und mahnten weitere Reformen an. Doch was bedeutet der IBAR für den weiteren Weg eines Landes in die EU? Im Folgenden geht es um seine Relevanz im EU-Beitrittsprozess der Kandidatenländer Serbien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien sowie Montenegro.

Der IBAR: Ein Meilenstein auf dem Weg in die EU

Der Zwischenbericht über die Rechtsstaatlichkeit IBAR ist ein wichtiger Bestandteil des EU-Beitrittsprozesses im Rahmen der am 5. Februar 2020 verabschiedeten überarbeiteten „neuen Methodik“ für die Erweiterung der Europäischen Union.¹ Seine Einführung dient der Betonung der Rolle von Rechtsstaatlichkeit und beruht auf den nicht immer positiven Erfahrungen aus früheren Erweiterungsrunden. Die Herausforderungen, denen sich einige der zuletzt aufgenommenen Mitgliedstaaten in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung gegenübersehen, haben zu strengeren und umfassenderen Anforderungen im Beitrittsverfahren geführt. Insbesondere die Rückschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten wie Rumänien,² Ungarn³ und Polen⁴ hatten die EU zu einer Anpassung des Beitrittsverfahrens veranlasst. Die

¹ Für einen Überblick der gesamten Struktur des Beitrittsprozesses siehe https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en; zur Methodik s. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf.

² Cosmina Tanasoiu, „Romania in the EU: Political developments and the rule of law after accession“ in: von Bogdandy und Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area (Hart 2015), S. 184 ff.

³ Gábor Halmai, „The Fall of the Rule of Law and Democracy in Hungary and the Complicity of the EU“, in: Robert Böttner und Hermann-Josef Blanke, The rule of law under threat, Elgar 2024, S. 53 ff.

⁴ Kriszta Kovács und Kim Lane Scheppelle, „The fragility of an independent judiciary“, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 51, No. 3 (September 2018), S. 189 ff.

Hauptfunktion des IBAR besteht darin, den Fortschritt der Kandidatenländer bei der Erfüllung von EU-Vorgaben durch sogenannte Zwischenbenchmarks in Schlüsselbereichen zu bewerten, wobei ein besonderer Fokus auf den Kapiteln 23 und 24 des europäischen gemeinsamen Besitzstandes (EU-Acquis) liegt. Diese Kapitel, die Justiz und Grundrechte (Kapitel 23) sowie Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24) abdecken, gelten als Grundpfeiler der Rechtsstaatlichkeit, die wiederum ein zentrales Prinzip der EU darstellt. Sie werden im Beitrittsprozess als erste eröffnet und als letzte geschlossen. Es darf kein anderes Verhandlungskapitel vorläufig geschlossen werden, solange kein positiver IBAR für die Kapitel 23 und 24 vorliegt. Sie bilden damit den äußeren Rahmen für alle anderen Harmonisierungs- und Reformbereiche. Dieser Ansatz soll sicherstellen, dass grundlegende Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit priorisiert und umgesetzt werden, damit eine solide Basis geschaffen wird, auf der andere Reformen bei der Angleichung an EU-Standards aufgebaut werden können.

Struktur und Inhalt des IBAR

Der IBAR bewertet mehrere Bereiche im Rahmen der Kapitel 23 und 24. Vier davon sollen näher betrachtet werden.

Bewertung der Justizreformen

Unabhängige und effiziente Justiz zählen zu den Grundlagen eines demokratischen Rechtsstaates. Der IBAR bewertet die Schritte, die Kandidatenländer unternommen haben, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, die Effizienz des Gerichtssystems zu verbessern und die Transparenz bei Ernennungen von Amtsträgern in der Justiz (Richtern, Staatsanwälten etc.) zu gewährleisten. Dieser Abschnitt des Berichts stützt sich oft auf Empfehlungen angesehener europäischer Institutionen wie der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (sog. „Venedig-Kommission“) und der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO), um sicherzustellen, dass die angelegten Maßstäbe des IBAR mit internationalen Standards übereinstimmen.

Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Die Bekämpfung der Korruption, die alle Organe und Institutionen eines Staates und damit auch Reformbemühungen untergraben kann, ist ein zentraler Schwerpunkt des IBAR. Der Bericht untersucht den gesetzlichen Rahmen zur Korruptionsbekämpfung, die nationalen Durchsetzungsmaßnahmen gegen korruptionsverdächtige Personen und Einrichtungen sowie die allgemeine Wirksamkeit von Institutionen zur Korruptionsbekämpfung.

Grundrechte

Der Schutz der Grundrechte ist ein zentraler Bestandteil der EU-Verträge und die Basis des gemeinsamen Besitzstandes der EU (EU-Acquis). Bei der Erstellung des IBAR wird untersucht, wie Kandidatenländer diese Rechte der Bürger und Menschen generell wahren. Dies umfasst eine Bewertung der Medienfreiheit, der Verfolgung von Angriffen auf Journalisten und der allgemeinen Menschenrechtssituation im Land.

Sicherheit und organisierte Kriminalität

Die letzte Hauptkomponente des IBAR konzentriert sich auf die Bemühungen des Kandidatenlandes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und zur Verbesserung seiner nationalen Sicherheit. Dies beinhaltet eine Bewertung der Effektivität der Strafverfolgungsbehörden, der Grenzkontrollmaßnahmen und der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern bei der Bekämpfung transnationaler krimineller Netzwerke, des Menschenhandels, des Terrorismus und in anderen themenverwandten Bereichen.

Bedeutung der im IBAR ausgewerteten Bereiche

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sind Kapitel 23 und 24 keine isolierten Elemente, sondern bilden die Grundlage für Fortschritte in allen Bereichen der EU-Rechtsangleichung. Ihre Bedeutung ergibt sich aus ihrer direkten Auswirkung auf Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, die für eine funktionierende, mit EU-Werten im Einklang stehende Demokratie wesentlich sind. Daher ist der Fortschritt in diesen Kapiteln eng mit dem Fortschritt in anderen Verhandlungsbereichen verknüpft. So haben die Justizreformen im Rahmen von Kapitel 23 weitreichende Auswirkungen. Eine faire und unabhängige Justiz ist entscheidend für die Durchsetzung von Gesetzen in verschiedenen Sektoren, vom effektiven Grundrechtsschutz über die Wettbewerbspolitik bis hin zu Steuern und Finanzdienstleistungen. Dies zeigt, wie Verbesserungen in einem Bereich den gesamten Rechts- und Regulierungsrahmen eines Landes beeinflussen und stärken können.

Der Fokus von Kapitel 24 auf Sicherheit und Stabilität hat ebenfalls breite Auswirkungen. Durch die Verbesserung der Strafverfolgung und Grenzkontrolle wird ein sicheres Umfeld geschaffen, das für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr – Schlüsselkomponenten des EU-Binnenmarkts – notwendig ist.

Beide Kapitel beeinflussen auch sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen. Fortschritte bei den Grundrechten führen oft zu Verbesserungen in den Bereichen Arbeit, Bildung und Verbraucherschutz. Dies stellt sicher, dass Menschenrechtsaspekte in verschiedene Bereiche der Gesellschaft und Wirtschaft integriert werden. Antikorruptionsmaßnahmen, ein Schlüsselement dieser Kapitel, haben direkte Auswirkungen auf die öffentliche Auftragsvergabe, die Finanzkontrolle und die Verwendung von EU-Mitteln. Durch die Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht soll insgesamt eine bessere Regierungsführung („good governance“) erreicht werden. Damit dienen die zur Erfüllung der Anforderungen der nach Kapitel 23 und 24 durchgeführten Reformen dazu, dass sich die Länder umfassend und nachhaltig an EU-Standards anpassen und damit eine solide Grundlage für die vollständige Integration in die Union schaffen.

Fortschritte im EU-Beitrittsprozess: Westlicher Balkan

Die Fortschritte der Kandidatenländer des Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien) bei der Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit werden von Experten verhalten beurteilt. Insgesamt besteht noch ein großer Reformbedarf in fast allen Bereichen der Verhandlungskapitel 23 und 24. Montenegro hat bisher als einziges Land einen positiven IBAR erhalten (s.u.).

Serbien verhandelt seit zehn Jahren über seinen Beitritt zur EU, hat aber in letzter Zeit insbesondere im Hinblick auf die kritischen Kapitel 23 und 24 eine Stagnation erlebt. Das Land kämpft mit Problemen im Zusammenhang mit Korruption und Rechtsstaatlichkeit. Dies sind erhebliche Hürden in seinem EU-Beitrittsprozess.⁵ Serbien akzeptierte 2021, dass die Beitrittsverhandlungen nach der neuen Methodik fortgesetzt würden und muss damit grundsätzlich auch die Überprüfungen im Rahmen des IBAR bestehen.⁶ Von insgesamt 35 Verhandlungskapiteln wurden 22 Kapitel für Verhandlungen eröffnet, erst zwei von ihnen wurden vorläufig geschlossen (noch vor der Übernahme der neuen Methodik).⁷

⁵ <https://rs.bloombergdria.com/ostalo/politika/53266/nova-metodologija-pristupanja-i-gde-je-srbija-naputu-ka-eu/news>.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/11/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-to-montenegro-and-serbia/>.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/serbia/#accession>.

Albanien und *Nordmazedonien* haben die Verhandlungen bereits nach der neuen Methodik begonnen.⁸ Sie befinden sich in der vorbereitenden Phase: das Screening, das eine analytische Prüfung des Reformbedarfs im Hinblick auf den EU-Acquis beinhaltet und in der Regel vor offizieller Eröffnung der Beitrittsverhandlungen stattfindet, wurde beim Screening-Treffen im November 2023 abgeschlossen.⁹ Der erste Verhandlungsknotenpunkt wird beginnen, sobald die sogenannten „Roadmaps“ zur Identifizierung von Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und öffentliche Verwaltung bewertet und genehmigt worden sind.¹⁰

Am 22. März 2024 beschloss der Europäische Rat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit *Bosnien und Herzegowina*.¹¹ Das Land befindet sich allerdings aufgrund der jüngsten negativen Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit weiterhin in der Phase der „Vorbereitung des Verhandlungsrahmens“ ohne konkreten Termin für den Beginn der Beitrittsgespräche.

Montenegro als Vorreiter?

Montenegro führt seit über zwölf Jahren Beitrittsverhandlungen mit der EU. Bisher wurden 33 Kapitel eröffnet und drei vorläufig geschlossen, mehr als bei allen anderen Kandidatenländern. Das Land folgt seit 2021 ebenfalls der „neuen Methodik“ in seinem EU-Beitrittsprozess, die Kapitel 23 und 24 stehen also im Vordergrund und bilden den Rahmen. Die Erteilung des positiven IBAR am 25. Juni 2024 wurde deshalb sowohl von der EU-Kommission als auch der Regierung Montenegros als ein bedeutender Schritt auf dem Weg in die EU gewürdigt, da dafür die Erfüllung von 83 sogenannten Zwischenbenchmarks in den Kapiteln 23 und 24 erforderlich war.¹²

Viel verhaltener fällt indessen die Reaktion von Rechtsstaatsexperten in Montenegro und der Region aus: In der Erteilung des IBAR wird eher ein politisches Signal seitens der EU als eine objektive Beurteilung der Reformfortschritte in Montenegro gesehen. Nicht nur, aber vor allem in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung gibt es noch erhebliche Defizite.¹³ Die Probleme in diesen Feldern wurden bereits im EU-Länderbericht 2023 für Montenegro angesprochen, gelöst wurden sie in der kurzen Zeit bis Juni 2024 nicht.¹⁴ Obwohl Montenegro die kritisierten Gesetze zum Justizrat, bezüglich des Richteramts und des Staatlichen Strafverfolgungsdienstes geändert hat, bleiben deren Wirksamkeit und Umsetzung noch offen. Aber auch die geänderten Gesetze selbst werden kritisiert. Unter anderem gab die „Venedig-Kommission“ am 24. Juni 2024, nur einen Tag vor der Erteilung des IBAR durch die EU-Kommission, eine „dringende Folgestellungnahme“ (urgent follow up opinion) ab, in der festgestellt wurde, dass die meisten Schlüsselempfehlungen der „Venedig-Kommission“ aus ihren früheren Stellungnahmen zum Gesetz über den Staatlichen Strafverfolgungsdienst nicht

⁸ Mehr über den EU-Beitrittsprozess der Staaten des Westlichen Balkans:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/168/die-lander-des-westlichen-balkans>.

⁹ Armin Steinbach, „The Rocky Road to EU Accession for Western Balkan Countries: Obstacles and Lessons from the Eastern Partnership“, S. 6, PDF verfügbar unter <https://www.bruegel.org/working-paper/rocky-road-eu-accession-western-balkan-countries-obstacles-and-lessons-eastern>.

¹⁰ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/screening-meetings-completed-part-screening-process-albania-and-north-macedonia-2023-12-08_en. Zu den Verhandlungskapiteln und dem Prozess s. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters_en?prefLang=de.

¹¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 21. und 22. März 2024, EUCO 7/24, S. 10 Nr. 30.

¹² <https://www.eu.me/sta-je-ibar-i-zbog-cega-je-vazan-za-crnu-goru/>.

¹³ <https://europeanwesternbalkans.com/2024/06/21/ibar-for-montenegro-a-more-political-than-a-merit-based-decision/>.

¹⁴ EU Country Report for Montenegro 2023, S. 22, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf.

befolgt worden seien.¹⁵ Auch überlange Gerichtsverfahren gehörten zu den entscheidenden Mängeln und hätten negative Auswirkungen auf das Grundrecht auf Zugang zur Justiz in Montenegro. Eine Reihe von einschlägigen Fällen vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte endete mit der Verurteilung Montenegros, viele weitere sind anhängig.¹⁶ Ferner bleiben Gerichtsverfahren in Fällen von organisierter Kriminalität und Korruption ein Schwerpunkt. Von 59 anhängigen Fällen vor Gerichten Montenegros wurden nur zwei abgeschlossen, wobei einer mit einem Freispruch endete und der andere nicht über das Vorverfahrensstadium hinaus kam. Nur in acht Fällen wurden erstinstanzliche Verfahren abgeschlossen, was auf Ineffizienz und mögliche sachfremde Einflussnahmen im Justizsystem hindeutet.¹⁷

Jüngste Ermittlungen haben das Ausmaß der Korruption innerhalb der staatlichen Strukturen Montenegros ans Licht gebracht. Im April 2024 leitete die Sonderstaatsanwaltschaft mehrere Untersuchungen gegen hochrangige Beschuldigte ein, darunter die Direktorin der Antikorruptionsbehörde Jelena Perović, den ehemaligen Obersten Sonderstaatsanwalt Milivoje Katnić und den ehemaligen stellvertretenden Polizeidirektor Zoran Lazović. Diese Untersuchungen deuten auf Korruption in den Justiz- und Sicherheitsinstitutionen sowie Infiltration durch organisierte Kriminalität bis in die höchste Ebene hin.¹⁸ Diese Systeme sind über Jahrzehnte gewachsen. Ministerpräsident Miloško Spajić bemüht sich intensiv darum, Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen. Die bisherige Situation spiegelt sich auch in der Position Montenegros im Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International wider, in dem das Land 46 von 100 Punkten erreicht, wobei 0 für hochkorrupt und 100 für sehr sauber steht.¹⁹

Fazit

Montenegro hat unbestreitbar einige deutliche Fortschritte in seinem bisherigen EU-Beitrittsprozess gemacht und wichtige Reformen durchgeführt oder begonnen. Auch wenn bei der Erteilung des IBAR nicht die strengen Maßstäbe angelegt wurden, die beispielsweise die „Venedig-Kommission“ und GRECO in ihren Stellungnahmen anwenden oder Rechtsstaatsexperten sich wünschen, ist eine positive Tendenz zu beobachten. Die Spajić-Regierung hat in kürzester Zeit wichtige Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht und damit viel deutlicher als ihre Vorgänger ihren Willen zur EU-Integration gezeigt. Das Land steht jedoch vor erheblichen Herausforderungen bei der Umsetzung der begonnenen und anstehenden Reformen. Insbesondere im Justizwesen und bei den Antikorruptionsbemühungen wurden die entsprechenden EU-Standards noch nicht erfüllt. Der gesetzliche Rahmen ist zwar größtenteils vorhanden und wird weiterentwickelt, tatsächliche Umsetzung und Implementierung von Gesetzen und Verfahren kommt aber bisher nicht im hinreichenden Maße voran.

Die kommenden Monate und Jahre werden entscheidend sein und zeigen, ob Montenegro diese Herausforderungen wirksam angehen und greifbare Fortschritte auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft erzielen kann. Die Erteilung des IBAR ist deshalb aus rechtsstaatlicher Sicht

¹⁵ Venice Commission Urgent Follow up Opinion, Opinion No. 1184/2024, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)013-e).

¹⁶ <https://www.icj.org/montenegro-icj-concludes-a-mission-on-the-independence-organisation-and-functioning-of-the-judiciary/>.

¹⁷ Report by the Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE, July 2021 – March 2024, <https://balkaninsight.com/2024/06/05/osce-questions-efficiency-quality-of-balkan-organised-crime-graft-trials/>

¹⁸ <https://balkaninsight.com/2024/04/17/head-of-montenegros-anti-corruption-agency-arrested/>.

¹⁹ Corruption Perception Index for Montenegro in 2023, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/mne>.

eher als ein kleiner Zwischenschritt zu betrachten. Die zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Verhandlungskapiteln 23 und 24 begonnenen Reformen müssen noch implementiert und die geschaffenen Instrumente mit Leben gefüllt werden. Der anspruchsvollste Teil des Verfahrens beginnt jetzt.

Es wird sich schließlich auch zeigen müssen, ob der IBAR seine Funktion als Messinstrument für die Fortschritte bei der Rechtsstaatlichkeit erfüllen wird oder sich nur als ein deutliches, aber nur formales Zeichen politischer Anerkennung für die bloße Reformbereitschaft der Regierungen der Beitrittskandidaten etabliert. Letzteres wäre zwar legitim, denn die Länder des Westlichen Balkans warten schon lange auf positive Signale der EU hinsichtlich der Weiterführung der Beitrittsverfahren. Die zurückhaltende Anwendung der kritischen Auswertungsmethoden im Rahmen des IBAR darf aber nicht zur Absenkung von Standards und Anforderungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im weiteren Beitrittsprozess führen. Insbesondere muss die materielle Umsetzung der Reformen erfolgen, die über die Verabschiedung von Gesetzen hinausgeht.²⁰ Anderenfalls wird die EU früher oder später mit Problemen wie in Ungarn oder Rumänien konfrontiert, denen sie durch die Einführung der neuen Beitrittmethodik, Verschärfung des Beitrittsverfahrens und Einführung des IBAR vor vier Jahren gerade vorzubeugen suchte.

²⁰ Pavel Usvatov/Mahir Muharemovic, "Consequences of the Rule of Law Debates for the Accession Process of the States of the Western Balkan", in: Robert Böttner und Hermann-Josef Blanke, *The rule of law under threat*, Elgar 2024, S. 76 ff., insb. 94 ff.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Pavel Usvatov
Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa
Hauptabteilung Europäische und internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

pavel.usvatov@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)