

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9. November 2010
KOM(2010) 670

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen
Union**

{SEK(2010) 1334}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Stellungnahme der Kommission zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union

A. EINLEITUNG

a) Beitrittsantrag

Seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union stellte Montenegro am 15. Dezember 2008. Am 23. April 2009 forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 49 des Vertrags über die Europäische Union auf, zu diesem Beitrittsantrag Stellung zu nehmen. In diesem Artikel heißt es: *„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“*

Artikel 2 lautet: *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die einer Minderheit angehören. Die Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemein, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“*

Diese Artikel bilden die rechtliche Grundlage dieser Stellungnahme.

Bereits auf seiner Tagung in Feira im Juni 2000 erkannte der Europäische Rat die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beteiligten Länder des westlichen Balkans als „potenzielle Kandidaten“ für die EU-Mitgliedschaft an. Die europäische Perspektive dieser Länder wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Thessaloniki im Juni 2003 bestätigt. Auf dieser Tagung wurde zudem die „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten“ gebilligt, die nach wie vor das Kernstück der EU-Politik gegenüber dieser Region bildet.

Der Europäische Rat vom Dezember 2006 bekräftigte erneut, dass *„die Zukunft der westlichen Balkanstaaten in der Europäischen Union liegt“* und erinnerte daran, *„dass das Vorankommen der einzelnen Länder auf dem Weg in die Europäische Union von ihren jeweiligen Bemühungen abhängt, die Kopenhagener Kriterien und die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erfüllen. Bei der Prüfung des Beitrittsantrags eines Landes ist eine zufrieden stellende Bilanz bei der Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, einschließlich der handelsbezogenen Bestimmungen, ein wesentliches Element für die EU“*. Auf der Ministertagung EU-westlicher Balkan am 2. Juni 2010 bekräftigte die EU ihr eindeutiges Engagement für die europäische

Perspektive des westlichen Balkans und betonte, dass die Zukunft dieser Länder in der Europäischen Union liegt.

Nach Maßgabe des Vertrags beruht die vorliegende Bewertung auf den vom Europäischen Rat festgelegten Beitrittsbedingungen. Der Europäische Rat kam auf seiner Tagung vom Juni 1993 in Kopenhagen zu dem Schluss, dass

„der Beitritt erfolgen kann, sobald ein Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.“

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben,*
- über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen und dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten können und*
- in der Lage sein, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.“*

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Dynamik der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.

Im Dezember 1995 hob der Europäische Rat auf seiner Tagung von Madrid die Notwendigkeit hervor, *„die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.“*

Die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) wurden am 31. Mai 1999 vom Rat festgelegt. Dazu zählt die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und die Teilnahme an der regionalen Zusammenarbeit. Diese Bedingungen sind ein wesentliches Element des SAP und daher auch Bestandteil des SAA mit Montenegro, das im Mai 2010 in Kraft trat.

Im Dezember 2006 kam der Europäische Rat überein, *„dass die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie, verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung bildet.“*

In der vorliegenden Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag Montenegros auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 aufgestellten Kriterien und die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zu erfüllen. Auch die Leistung Montenegros bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem SAA, einschließlich dessen handelsbezogener Bestimmungen, wird bewertet. Diese Stellungnahme wurde nach der gleichen Methodik erstellt wie frühere Stellungnahmen, allerdings mit einigen Anpassungen, um Aspekten des „erneuerten

Konsenses über die Erweiterung“ aus dem Jahr 2006 Rechnung zu tragen. Die Kommission organisierte eine Reihe von Expertenmissionen nach Montenegro, die sich vor allem mit Fragen der politischen Kriterien befassten. Diese Missionen ermöglichten eine Bewertung der Verwaltungskapazitäten montenegrinischer Institutionen und der Art und Weise, wie Gesetze und andere Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Sie dienten auch dazu, die noch zu bewältigenden Herausforderungen und künftigen Handlungsschwerpunkte zu ermitteln. Die Kommission hat sowohl die gegenwärtige Lage als auch die mittelfristigen Aussichten analysiert. Für die Zwecke dieser Stellungnahme und ohne Vorwegnahme des tatsächlichen Beitrittstermins wurde als mittelfristige Perspektive ein Zeitraum von fünf Jahren zugrunde gelegt.

Die eingehende Analyse, auf die sich diese Stellungnahme stützt, ist in einem getrennten Dokument (*Analysebericht - Begleitdokument zur Stellungnahme zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union*)¹ enthalten. Im Einklang mit dem erneuerten Konsens über die Erweiterung enthält der Analysebericht eine erste Abschätzung der Auswirkungen des Beitritts Montenegros in einigen zentralen Politikbereichen. Die Kommission wird in späteren Phasen des Heranführungsprozesses detailliertere Folgenabschätzungen für die betreffenden Politikbereiche vorlegen. Darüber hinaus würde der Abschluss eines Beitrittsvertrags mit Montenegro eine technische Anpassung der EU-Organe im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union nach sich ziehen.

b) Die Beziehungen zwischen der EU und Montenegro

Nach einem Referendum am 21. Mai 2006 erklärte Montenegro am 3. Juni 2006 seine Unabhängigkeit. Im Juni 2006 beschloss die EU die Einrichtung von Beziehungen zu Montenegro als souveränem Staat, dessen Unabhängigkeit von allen Mitgliedstaaten anerkannt wurde.

Im Oktober 2007 wurden ein **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen** zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Montenegro andererseits² sowie ein Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen unterzeichnet. Das Interimsabkommen trat im Januar 2008, das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen im Mai 2010 nach Ratifizierung durch alle Vertragsparteien in Kraft. Auf Seiten Montenegros verlief die Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, einschließlich seiner handelsbezogenen Bestimmungen, bisher insgesamt reibungslos. Traten Probleme auf, so zeigte sich Montenegro aufgeschlossen und konstruktiv bei der Lösungssuche.

Am 22. Januar 2007 nahm der Rat eine **Europäische Partnerschaft**³ mit Montenegro an.

Seit Februar 2007 führen die EU und Montenegro einen politischen Dialog im Rahmen von Treffen auf Ministerebene. Die Kommission führt einen Politikdialog mit Montenegro bereits seit dessen Unabhängigkeit. Der mit dem Interimsabkommen eingerichtete Gemischte Ausschuss trat seit Inkrafttreten des Abkommens zwei Mal zusammen. Die erste Tagung des Stabilisierungs- und Assoziierungsrats fand im Juni 2010 statt. Seit 2006 finden jährliche Treffen zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments und des Parlaments Montenegros

¹ SEK(2010)1334 vom 9.11.2010.

² ABl. L 108 vom 29.4.2010, S. 1.

³ ABl. L20 vom 27.1.2007, S. 16.

statt, und der Parlamentarische Stabilisierungs- und Assoziierungsausschuss kam im September 2010 zu seiner ersten Sitzung zusammen.

Am 19. Dezember 2009 hob der Rat nach Anhörung des Parlaments die Visumpflicht für die Bürger Montenegros auf. Die Visaliberalisierung gilt für Personen mit biometrischen Pässen, die in den Schengen-Raum einreisen. Bei seinem Beschluss stützte sich der Rat auf die erheblichen Fortschritte im Bereich Recht, Sicherheit und Freiheit und bei der Erfüllung der besonderen Bedingungen, die im Fahrplan für die Visaliberalisierung festgelegt waren. Ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Montenegro ist seit Januar 2008 in Kraft.

Im Oktober 2005 unterzeichnete Montenegro den Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft und wurde anschließend Vollmitglied der Energiegemeinschaft Südosteuropas. Im Juni 2006 unterzeichnete Montenegro das Abkommen über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (ECAA).

Montenegro beteiligt sich aktiv an den EU-Regelungen zur wirtschafts- und finanzpolitischen Überwachung und Berichterstattung, die seit 2006 für die potenziellen Kandidatenländer gelten.

Im Juni 2008 verabschiedete die Regierung Montenegros das Nationale Programm 2008-2012 für die Integration in die Europäische Union. Es handelt sich dabei um einen Plan zur Übernahme des Besitzstands auf der Grundlage kurz- und mittelfristiger Prioritäten.

Die Europäische Union ist der wichtigste Handelspartner Montenegros. 2009 entfielen 40% der Einfuhren und 48% der Ausfuhren Montenegros auf die EU.

Das Land erhält seit 1998 **Finanzhilfe der EU**. Von 1998 bis 2010 stellte die EU insgesamt 408,5 Mio. EUR für Montenegro bereit. In den Jahren 1998 bis 2006 erhielt Montenegro Unterstützung im Rahmen des EU-Programms CARDS in Höhe von 277,2 Mio. EUR. 2007 wurde CARDS durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ersetzt. Im Rahmen des IPA erhielt Montenegro in den Jahren 2007 bis 2010 Unterstützung in Höhe von 131,3 Mio. EUR. Ziel des IPA ist es, den Reformprozess im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu unterstützen, wobei der Schwerpunkt auf Institutionenaufbau, Übernahme des Besitzstands, Verbesserung der sozioökonomischen Verhältnisse, Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung liegt. Auch die Zivilgesellschaft wird finanziell unterstützt.

Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sieht die Teilnahme Montenegros an EU-Programmen vor. Montenegro beteiligt sich an drei EU-Programmen im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013: dem 7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung, dem Programm für unternehmerische Initiative und Innovation (EIP) und dem Programm „Kultur“. Die Kosten der Teilnahme werden zum Teil aus IPA-Mitteln gedeckt.

B. BEITRITTSKRITERIEN

1. POLITISCHE KRITERIEN

Grundlage der vorliegenden Bewertung sind einerseits die Kopenhagener Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche

Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten und andererseits die Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses.

Montenegro ist eine parlamentarische **Demokratie**, die sich auf einen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen stützt, der weitgehend mit europäischen Grundsätzen und Normen im Einklang steht. Montenegro sorgte für eine reibungslose Durchführung des Referendums über die Unabhängigkeit (2006) im Einklang mit den Empfehlungen der EU und auf der Grundlage von Regeln, die im politischen Konsens festgelegt wurden. Der politische Konsens über die Staatsbildung verfestigt sich. Auch über den Beitritt zur Europäischen Union besteht politischer Konsens. Doch obwohl das Land im Großen und Ganzen über eine solide rechtliche und institutionelle Grundlage verfügt, sind im Hinblick auf das Funktionieren der demokratischen Institutionen und die Umsetzung und Anwendung von Gesetzen nach wie vor Defizite und Schwachstellen zu verzeichnen. Die Fähigkeit des Parlaments zur angemessenen Kontrolle der Regierung ist weiterhin begrenzt. Im Falle des Justizwesens wird die Gewaltenteilung nicht in vollem Umfang geachtet. Die öffentliche Verwaltung ist nach wie vor wenig leistungsfähig und in hohem Maße politisiert.

Wahlen in Montenegro werden im Großen und Ganzen im Einklang mit den internationalen Standards für demokratische Wahlen durchgeführt. Die jüngsten Parlamentswahlen im März 2009 erfüllten nach Einschätzung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) nahezu alle internationalen Normen, auch wenn einige Defizite noch beseitigt werden müssen. So wurde z.B. das Wahlgesetz noch nicht vollständig mit der Verfassung harmonisiert.

Den rechtlichen und institutionellen Rahmen, der die **Rechtsstaatlichkeit** garantiert, hat Montenegro in den letzten Jahren gestärkt. Bei der Umsetzung gibt es allerdings Defizite. Grund zur Sorge bieten vor allem die Politisierung der Justiz und Schwachstellen in der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption.

Die Reformen des Justizwesens werden fortgesetzt. Zu den bisher erzielten Ergebnissen zählen die Einrichtung neuer Institutionen wie z.B. des Richter- und des Staatsanwaltsrats sowie Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit und zur Steigerung der Effizienz der Justiz. Allerdings gibt die Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Mitglieder des Richter- und des Staatsanwaltschaftsrats und der Staatsanwälte nach wie vor Grund zur Sorge. Auch in Bezug auf die Effizienz und Rechenschaftspflicht der Justiz bestehen Bedenken.

Montenegro hat den zur Korruptionsbekämpfung erforderlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen weitgehend geschaffen. Allerdings stellt die in vielen Bereichen verbreitete Korruption nach wie vor ein besonders gravierendes Problem dar. Die Korruptionsbekämpfungsgesetze werden nicht konsequent angewandt. Außerdem weisen die Gesetze über die Vermeidung von Interessenskonflikten und die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen wesentliche Defizite auf. Den Aufsichtsbehörden fehlen die notwendigen umfassenden rechtlichen Befugnisse und die erforderlichen Kapazitäten zur Durchsetzung der Gesetze über die Vermeidung von Interessenskonflikten und über die Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen. Auch hinsichtlich der Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe, der Privatisierung, der Raumordnung und der Erteilung von Baugenehmigungen besteht Grund zur Sorge. Es gibt keine systematischen internen Kontrollen, die die Aufdeckung von Korruption, die Einhaltung der Rechenschaftspflicht und die Achtung rechtsstaatlicher Grundsätze in den staatlichen

Institutionen gewährleisten. Dies gilt insbesondere für die Steuer- und Zollverwaltung, die Polizei, die Justiz und die Kommunalverwaltung. Die Ermittlungskapazitäten und die Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden sind nach wie vor unzureichend. Ein starker politischer Wille ist notwendig, um eine wesentlich verbesserte Korruptionsbekämpfung sicherzustellen. Die Erfolgsbilanz in Bezug auf Ermittlungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen in Korruptionsfällen auf allen Ebenen ist weiterhin mangelhaft.

Was die Bekämpfung der organisierten Kriminalität betrifft, so ist der von Montenegro entwickelte Rechtsrahmen im Großen und Ganzen adäquat und die entsprechenden Kapazitäten wurden ausgebaut. Allerdings stellt die organisierte Kriminalität nach wie vor ein gravierendes Problem dar. Vor allem die Geldwäsche und der Drogenschmuggel geben Anlass zur Sorge. Den Strafverfolgungsbehörden fehlt es an Kapazitäten und wirksamer Koordinierung und die Erfolgsbilanz bei der Rechtsdurchsetzung ist nach wie vor begrenzt. Es mangelt noch an proaktiven Ermittlungskapazitäten. Die Gefahrenabschätzung und die Erfassung und Verarbeitung kriminalpolizeilicher Informationen sind nach wie vor unbefriedigend. Die Fähigkeit der Staatsanwaltschaft zur vollständigen Umsetzung und Anwendung der Strafprozessordnung muss sichergestellt werden. Auch eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, u.a. mit den Nachbarländern, ist erforderlich.

Ein politischer und rechtlicher Rahmen zur Regelung von Fragen der **Menschenrechte und der Achtung und des Schutzes von Minderheiten** ist weitgehend vorhanden und entspricht im Großen und Ganzen den einschlägigen europäischen und internationalen Standards. Auch der institutionelle Rahmen ist weitgehend adäquat. Allerdings sind bei der Anwendung von Gesetzen und der Umsetzung der bestehenden Strategien und Aktionspläne Defizite zu verzeichnen. Eine Sensibilisierung von Verwaltung, Polizei und Justiz für die Standards in diesem Bereich ist erforderlich.

In Montenegro werden die Menschenrechte weitgehend geachtet. Allerdings bestehen Bedenken in Bezug auf die Wirksamkeit der Antidiskriminierungspolitik, die Meinungsfreiheit und die Beziehungen zur Zivilgesellschaft. Der Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Diskriminierung wurde wesentlich verbessert. In der Praxis sehen sich Roma, Ashkali und Balkanägypter, Menschen mit Behinderungen sowie Schwule, Lesben, Bisexuelle und Transgenderpersonen nach wie vor Diskriminierungen ausgesetzt, auch seitens staatlicher Stellen. Die Mechanismen zur Verhinderung, Überwachung, Sanktionierung und Ahndung von Diskriminierung müssen gestärkt werden. Das im Juli verabschiedete Antidiskriminierungsgesetz muss vollständig umgesetzt werden. In der Praxis ist die Gleichheit von Männern und Frauen nicht im vollen Umfang gewährleistet. Hinsichtlich der Medienfreiheit geben die Einschüchterung von Journalisten und die unverhältnismäßig hohen Geldbußen bei Verleumdung Grund zur Sorge. Die Gesetze und die Gerichtspraxis im Bereich Verleumdung müssen vollständig mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Einklang gebracht werden. Die Unabhängigkeit der Medienaufsicht muss gewahrt bleiben. Was die Beziehungen zur Zivilgesellschaft betrifft, so ist der bisherige Dialog nicht ganz zufrieden stellend. In einigen Fällen sahen sich kritische NRO politischem und administrativem Druck ausgesetzt. Auch häusliche Gewalt, Misshandlungen und schlechte Haftbedingungen geben Grund zur Sorge.

Die Achtung und der Schutz von Minderheiten werden weitgehend garantiert. Allerdings muss die Zusammenarbeit der Regierung mit den Minderheitenräten verbessert und die Vertretung von Minderheiten in der öffentlichen Verwaltung auf staatlicher und kommunaler Ebene gestärkt werden. Der Zugang von Roma, Ashkali und Balkanägyptern zu

wirtschaftlichen und sozialen Rechten, insbesondere Bildung und Beschäftigung, ist unbefriedigend. Die rund 17000 Menschen, die aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo⁴ vertrieben wurden, können nach dem Ausländergesetz von 2005 das Aufenthaltsrecht erlangen. Die Senkung der Verwaltungsgebühren im Juli 2010 hat die Erlangung dieses Rechts erleichtert. Im Juli 2010 führten die montenegrinischen Behörden außerdem eine Übergangsregelung ein, nach der Vertriebenen bereits vor der Erlangung des Aufenthaltsrechts Zugang zu sozialen und wirtschaftlichen Rechten gewährt werden kann. Allerdings ist die praktische Umsetzung des Aktionsplans für Vertriebene unbefriedigend. Die Zahl der Vertriebenen, denen das Aufenthaltsrecht gewährt wird, ist nach wie vor gering, vor allem aufgrund von Schwierigkeiten bei der Vorlage sämtlicher benötigter Unterlagen. Das Gesetz über den Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten muss mit dem Ausländergesetz harmonisiert werden. Die Lebensbedingungen in dem Lager Konik, in dem vor allem aus dem Kosovo vertriebene Roma, Ashkali und Balkanägypter untergebracht sind, geben Grund zu ernster Besorgnis.

Montenegro erfüllt weitgehend die an den **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess** geknüpften Bedingungen. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien ist zufrieden stellend. Das Land engagiert sich stark für die regionale Zusammenarbeit und spielt eine konstruktive regionale Rolle. Es beteiligt sich auch aktiv an regionalen Initiativen. Die meist guten bilateralen Beziehungen zu allen Nachbarn werden weiter ausgebaut. Die Beziehungen zu Serbien nach der Auflösung der Staatenunion sind im Großen und Ganzen gut, auch wenn einige Fragen noch geklärt werden müssen. An einigen Stellen wurde der Verlauf der Grenzen zu den Nachbarländern noch nicht endgültig festgelegt. Auf der Grundlage der bisherigen politischen Vereinbarungen muss Montenegro zusammen mit Kroatien den gemeinsamen Antrag an den Internationalen Gerichtshof im Falle der Halbinsel Prevlaka fertig stellen. Montenegro ist Vertragspartei des Römischen Statuts. Allerdings hat das Land in Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof ein bilaterales Immunitätsabkommen mit den Vereinigten Staaten ratifiziert. Dies steht nicht mit den einschlägigen gemeinsamen Standpunkten und Leitprinzipien der EU im Einklang. Das Land muss seine Haltung der Position der EU anpassen.

2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

Grundlage der vorliegenden Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien in Bezug auf eine **funktionierende Marktwirtschaft** und die Fähigkeit, dem **Wettbewerbsdruck** und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

In Montenegro besteht ein breiter innenpolitischer Konsens über die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik und das Land kann Erfolge bei der Durchführung von Wirtschaftsreformen vorweisen. Das Maß an wirtschaftlicher Stabilität reicht aus, um den Wirtschaftsteilnehmern eine berechenbare Entscheidungsgrundlage zu bieten. Dies hat zu hohen Wachstumsraten geführt, die in den Jahren vor der Wirtschaftskrise im Schnitt über 5 % lagen. Das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung bleiben im Rahmen. Die Arbeitslosigkeit fiel 2009 auf 12 % und das Arbeitsrecht wurde modernisiert. Das freie Spiel der Marktkräfte wurde in den letzten zehn Jahren durch Privatisierungen und die Aufhebung von Preis-, Devisen- und Handelskontrollen gefördert. Durch das verbesserte Geschäftsumfeld werden ausländische Investitionen angezogen. Die Umstrukturierung strategisch wichtiger

⁴ Im Sinne der Resolution 1244/1999 des UN-Sicherheitsrats.

Unternehmen und Sektoren wurde eingeleitet. Die staatlichen Beihilfen liegen auf einem historisch niedrigen Niveau und werden zumeist im Zusammenhang mit Privatisierungen oder zur Unterstützung notleidender Unternehmen eingesetzt. Die montenegrinische Volkswirtschaft zeichnet sich nach wie vor durch große Offenheit und ein hohes Maß an Investitions- und Handelsverflechtung mit der EU und der Westbalkanregion aus.

Nachdem der starke Kapitalzufluss jahrelang ein schnelles Wirtschaftswachstum begünstigt hatte, offenbarte die Weltwirtschaftskrise erhebliche binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, die die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährdeten. Die Krise offenbarte auch Schwachstellen in der Bankenaufsicht und machte eine Rekapitalisierung der Banken erforderlich. Mangels finanzpolitischen Spielraums reagierte die Regierung vor allem mit Garantien für in Schwierigkeiten geratene Unternehmen, was sich voraussichtlich in einer Erhöhung der Staatsschulden niederschlagen wird. Die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit und die vielen informellen Beschäftigungsverhältnisse deuten auf Schwachstellen in der allgemeinen und beruflichen Bildung und Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt hin. Die Energie- und Verkehrsinfrastruktur des Landes ist nach wie vor unzureichend. Vor allem Kleinunternehmen stehen vor dem Problem knapper und teurer Finanzierungsmöglichkeiten. Die anhaltenden Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wirken sich negativ auf das Geschäftsumfeld aus. Der informelle Sektor stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar.

3. FÄHIGKEIT ZUR ERFÜLLUNG DER AUS DER MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENDEN VERPFLICHTUNGEN

Die Fähigkeit Montenegros, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, wurde an folgenden Indikatoren gemessen:

- den im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen festgelegten Verpflichtungen
- den Fortschritten bei der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Besitzstands.

Bisher ist Montenegro den Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens insgesamt reibungslos nachgekommen. In bestimmten Bereichen (staatliche Beihilfen, Transitverkehr) waren allerdings Mängel festzustellen.

2008 verabschiedete Montenegro ein nationales Programm für europäische Integration als umfassenden Plan für die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand. Vor allem in einigen Bereichen des Binnenmarkts, bei den handelsbezogenen Bestimmungen und in den Bereichen Zoll und Steuern wurden bei der Verabschiedung an den EU-Besitzstand angeglicher Gesetze wichtige Fortschritte erzielt. Allerdings steht das Land vor erheblichen Herausforderungen bei der Um- und Durchsetzung dieser Gesetze. Um mittelfristig die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen erfüllen können, muss sich Montenegro nachhaltig um den Ausbau der noch insgesamt begrenzten Kapazitäten in den Bereichen Verwaltung und Justiz bemühen.

Bei Fortsetzung seiner Bemühungen dürfte Montenegro mittelfristig über die notwendigen Kapazitäten zur Erfüllung der Anforderung des Besitzstands in den folgenden Bereichen verfügen:

- Steuern

- Unternehmens- und Industriepolitik
- Wissenschaft und Forschung
- Bildung und Kultur
- Zollunion
- Außenbeziehungen
- Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik
- Finanz- und Haushaltsbestimmungen

Montenegro wird zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um sich in den folgenden Bereichen an den Besitzstand angleichen und ihn mittelfristig in effizienter Weise umsetzen zu können:

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer
- Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr
- freier Kapitalverkehr
- öffentliches Beschaffungswesen
- Gesellschaftsrecht
- Wettbewerbspolitik
- Finanzdienstleistungen
- Informationsgesellschaft und Medien
- Verkehrspolitik
- Energie
- Wirtschafts- und Währungspolitik
- transeuropäische Netze
- Verbraucher- und Gesundheitsschutz

In den oben genannten Bereichen sind weitere Anpassungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens und insbesondere die Stärkung der Verwaltungs- und Umsetzungskapazitäten erforderlich.

Montenegro wird intensive und nachhaltige Anstrengungen unternehmen müssen, um sich in den folgenden Bereichen an den Besitzstand angleichen und ihn mittelfristig in effizienter Weise umsetzen zu können:

- freier Warenverkehr

- Rechte an geistigem Eigentum
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit
- Fischerei
- Statistik
- Sozialpolitik und Beschäftigung
- Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente
- Justiz und Grundrechte
- Recht, Freiheit und Sicherheit
- Finanzkontrolle

In den oben genannten Bereichen sind erhebliche Anpassungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens und insbesondere eine wesentliche Stärkung der Verwaltungs- und Umsetzungskapazitäten erforderlich.

Im Umweltbereich sind zur Angleichung an den EU-Besitzstand und zu dessen wirksamer Umsetzung weitere umfassende, gut koordinierte Maßnahmen erforderlich. Dazu sollten u.a. erhebliche Investitionen und die Stärkung der zur Rechtsdurchsetzung notwendigen Verwaltungskapazitäten gehören, damit zu den wichtigsten Fragen, einschließlich des Klimawandels, mittelfristig eine Angleichung an den Besitzstand erreicht werden kann. Die vollständige Angleichung an den Besitzstand wäre nur langfristig durch verstärkte Investitionen zu erreichen.

C. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNG

Montenegro hat bei der Erfüllung der Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten, die auf der Tagung des Europäischen Rates 1993 in Kopenhagen festgelegt wurden, und der Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses Fortschritte erzielt. Trotzdem sind weitere Anstrengungen erforderlich.

Was die wirtschaftlichen Kriterien betrifft, so hat Montenegro ein gewisses Maß an makroökonomischer Stabilität erreicht. Um nach den Vorgaben des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993 zu einer funktionierenden Marktwirtschaft zu werden, muss Montenegro die vorhandenen binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und die bestehenden Schwachstellen vor allem im Finanzsektor und in der Funktionsweise der Arbeitsmärkte angehen und die Rechtsstaatlichkeit stärken. Um dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standhalten zu können, muss Montenegro seine physische Infrastruktur ausbauen, sein Humankapital stärken und die Durchführung struktureller Reformen fortsetzen.

Die Bilanz Montenegros bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen fällt insgesamt positiv aus.

Vorausgesetzt, dass Montenegro die Angleichung fortgesetzt und weitere erhebliche und nachhaltige Anstrengungen zur Um- und Durchsetzung von Gesetzen und Rechtsvorschriften unternimmt, wäre es der Lage, in den meisten Bereichen des Besitzstands die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen mittelfristig zu erfüllen. Auf folgende Bereiche muss dabei besonderes Augenmerk gerichtet werden: freien Warenverkehr, Rechte des geistigen Eigentums, Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Fischerei, Statistik, Sozialpolitik und Beschäftigung, Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente, Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit sowie Finanzkontrolle. Die vollständige Angleichung an den Besitzstand im Umweltbereich wäre nur langfristig durch erhöhte Investitionen zu erreichen. Die Anstrengungen in diesem Bereich müssen verstärkt werden.

Der Beitritt Montenegros hätte auf die Politik der Europäischen Union insgesamt nur begrenzte Auswirkungen und würde nicht die Fähigkeit der Union beeinträchtigen, ihre eigene Entwicklung fortzusetzen und zu vertiefen.

Nach Auffassung der Kommission sollten Verhandlungen mit Montenegro über den Beitritt zur Europäischen Union aufgenommen werden, sobald das Land die Beitrittskriterien und insbesondere die in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie vor allem der Rechtsstaatlichkeit in dem erforderlichen Maß erfüllt hat. In diesem Zusammenhang muss Montenegro insbesondere die folgenden zentralen Prioritäten umsetzen:

- Verbesserung des Rechtsrahmens für Wahlen im Einklang mit den Empfehlungen des OSZE/ODIHR und der Venedig-Kommission; Stärkung der Rolle des Parlaments in den Bereichen Gesetzgebung und Kontrolle.
- Durchführung weiterer unverzichtbarer Reformen der öffentlichen Verwaltung einschließlich der Änderung des Gesetzes über allgemeine Verwaltungsverfahren und des Gesetzes über Beamte und öffentliche Angestellte und der Stärkung der Behörde für Personalverwaltung und des Rechnungshofs mit dem Ziel, die Professionalität des öffentlichen Diensts zu steigern, die öffentliche Verwaltung zu entpolitisieren und ein transparentes und leistungsbezogenes Einstellungs- und Beförderungssystem zu fördern.
- Festigung der Rechtsstaatlichkeit insbesondere durch entpolitisierte und leistungsbezogene Verfahren zur Ernennung von Staatsanwälten und der Mitglieder des Richter- und des Staatsanwaltschaftsrates und durch Stärkung der Unabhängigkeit, Autonomie, Effizienz und Rechenschaftspflicht von Richtern und Staatsanwälten.
- Verbesserung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung und Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie und des zugehörigen Aktionsplans der Regierung; Schaffung einer soliden Erfolgsbilanz im Hinblick auf proaktive Ermittlungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen in Korruptionsfällen auf allen Ebenen.
- Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf der Grundlage von Gefahrenabschätzungen und proaktiven Ermittlungen, einer verstärkten Zusammenarbeit mit Partnern in der Region und in der EU sowie einer besseren Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden. Schaffung einer soliden Erfolgsbilanz in diesem Bereich.

- Verbesserung der Medienfreiheit vor allem durch Angleichung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Bereich Verleumdung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.
- Umsetzung des politischen und rechtlichen Rahmens für die Bekämpfung von Diskriminierung im Einklang mit europäischen und internationalen Normen; Sicherung der Rechtsstellung von Vertriebenen, insbesondere Roma, Ashkali und Balkanägyptern, und Gewährleistung der Achtung ihrer Rechte. Dazu gehört die Annahme und Umsetzung einer tragfähigen Strategie zur Schließung des Lagers Konik.

Montenegro wird ermutigt, sein konstruktives Engagement für die regionale Zusammenarbeit und die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu den Nachbarländern fortzusetzen. Die noch ungeklärten bilateralen Fragen müssen angegangen werden. Das SAA muss weiter reibungslos umgesetzt werden; dabei muss der Überwindung der festgestellten Defizite in Bereichen wie staatliche Beihilfen und Transitverkehr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Darüber hinaus wird das Land nachdrücklich ermutigt, den Ausbau seiner Verwaltungskapazitäten in allen Bereichen fortzusetzen. Besondere Anstrengungen sind im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und Unparteilichkeit der staatlichen Verwaltung in sensiblen Bereichen wie Umweltschutz erforderlich. In Fällen von Gewalt und Einschüchterung gegenüber Journalisten und NRO-Aktivisten ist eine ordnungsgemäße strafrechtliche Verfolgung notwendig. Auch häusliche Gewalt, Misshandlungen und schlechte Haftbedingungen sind Probleme, die angegangen werden müssen.

Angesichts der bisherigen Fortschritte des Landes empfiehlt die Kommission, dass der Rat Montenegro den Status eines Kandidatenlandes gewährt.

Die Kommission wird die Fortschritte der erforderlichen Reformen im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens überwachen und die Bemühungen weiter durch das Finanzierungsinstrument IPA unterstützen. Die Kommission wird im Rahmen des Erweiterungspakets 2011 einen Bericht über die Fortschritte Montenegros vorlegen. Im Mittelpunkt dieses Berichts wird vor allem die Umsetzung der zentralen Prioritäten stehen, die mit Blick auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen angegangen werden müssen.