

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Eine Momentaufnahme des Erweiterungsgeschehens 2013/2014: Auf den Gleisen, die die EU für die Erweiterungspolitik ausgelegt hat, rollen die Beitrittszüge jedes Landes nach eigenem Fahrplan und in unterschiedlichem Tempo, aber allesamt ohne festgelegte Ankunftszeit auf das Ziel der EU-Mitgliedschaft zu. Island hat seinen Zug im Frühjahr 2013 auf einem Nebengleis abgestellt und wartet auf die Ansage der eigenen Bevölkerung, ob es weiter gehen soll oder alle aussteigen. Die Türkei ließ immer mal wieder Dampf ab und blieb auf freier Strecke stehen, unschlüssig über das Fahrtziel. Dagegen nehmen die Züge der Westbalkanstaaten auf eng beieinanderliegenden Gleisen Fahrt auf. Für Albanien wird neben Serbien und Montenegro ein Gleis aufgemacht, während für Mazedonien die Ampel weiter auf gelb steht. In der Werkshalle stehen die Züge von Bosnien und Herzegowina und Kosovo, die noch nicht soweit instand gesetzt sind, dass sie auf die Gleise geschoben und grünes Licht erhalten können. Im Klartext heißt das: Die Beitrittsverhandlungen mit Island sind auf Wunsch Reykjaviks auf Eis gelegt, die mit der Türkei sind minimal um ein neu eröffnetes Kapitel vorangekommen, Montenegro hat in dichter Folge weitere Kapitel eröffnet und mit Serbien begann die EU im Januar 2014 offiziell die Verhandlungen. Albanien rückte auf zum unter Sonderbeobachtung stehenden Kandidaten und Mazedonien wartet darauf, dass Griechenland sein Veto zurücknimmt und Verhandlungen endlich beginnen können. Wenn die EU aus dem Tower heraus auf diese Szenerie blickt, könnte sie meinen: alles unter Kontrolle, keine besonderen Vorkommnisse. Jedoch verdienen mögliche Implikationen der Entwicklungen in Ländern der Östlichen Partnerschaft und die Rolle von deren Nachbarn, also Russland und der Türkei, größte politische Aufmerksamkeit. Jedenfalls mahnt Russlands Politik der Konfrontation und Expansion die EU, die Konflikte in und zwischen den Westbalkanstaaten unablässig zu bearbeiten und die konditionierte Mitgliedschaftsperspektive glaubwürdig zu vertreten. Im Zeichen der Ukraine- und Russlandkrise stand auch die Würdigung des zehnten Jahrestages der Osterweiterung.¹

Die öffentliche Meinung zur Erweiterung bleibt in der EU mehrheitlich skeptisch. Die letzte Eurobarometer-Umfrage vom November 2013 zeigt, dass eine stabile absolute Mehrheit in der EU eine Erweiterung in den nächsten Jahren ablehnt: 37% der Bevölkerung der EU sprachen sich dafür, jedoch 52% dagegen (minus 1% im Vergleich zum Frühjahr 2013) aus.² Die Gruppe der Gegner führen traditionell Österreich (76%), Frankreich (70%), Deutschland (69%), Finnland (65%), die Niederlande und Luxemburg (beide 64%) an. Der Anstieg der Gegner ist signifikant in Österreich (plus 7%) und in Italien mit einem Zuwachs von 7% auf 59%. Bei den übrigen Gegnern, ausnahmslos Alt-EU-Mitgliedstaaten, sind leichte Rückgänge zu erkennen. Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung

1 Vgl. European Commission: 10th anniversary of the 2004 enlargement – strategic benefits, impact and the current enlargement agenda, Brussels, 30.4.2014, MEMO/14/325.

2 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 80. Herbst 2013, S.122 und 129f., Brüssel, November 2013. Vergleich zum Eurobarometer 79. Frühjahr 2013.

eine Erweiterung unterstützt, schließen fast alle Länder der Erweiterungsrounden 2004/2007/2013 ein (bis auf Tschechien und Zypern), ferner auch Schweden und Spanien.

Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das Erweiterungspaket

Turnusgemäß legte die Kommission im Oktober 2013 ihr Erweiterungspaket vor. Es enthält die Mitteilung zur Erweiterungsstrategie und den wichtigsten Herausforderungen 2013-2014 sowie acht Fortschrittsberichte.³ Auf diese Referenzdokumente stützte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten seine Schlussfolgerungen.⁴ Er bestätigte im Dezember 2013 die laufenden Prozesse mit Blick auf alle acht Erweiterungsländer, bekräftigte zehn Jahre nach der Erklärung von Thessaloniki das politische Beitrittsversprechen gegenüber den Westbalkanstaaten und bestätigte den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Serbien. Zusätzlich verabschiedete das Europäische Parlament zwischen Dezember 2013 und März 2014 Entschlüsse zu den Fortschrittsberichten für die betreffenden Länder.⁵ Der Europäische Rat beschränkte sich auf seiner Sitzung im Dezember 2013 darauf, die zuvor vom Rat gefassten Schlussfolgerungen zur Erweiterung und zum Prozess der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zu begrüßen und zu billigen.⁶ In all diesen Stellungnahmen und Bestandsaufnahmen kommt zum Ausdruck, dass Einigkeit in den Grundprinzipien besteht und die Politik keiner grundlegenden Revision bedarf. Das heißt jedoch nicht, dass einzelne Mitgliedstaaten gegenüber einzelnen Kandidaten nicht besondere Vorbehalte und einseitige Interessen geltend machen, was sich vor allem in Diskussionen und Beschlussfassungsfähigkeit im Rat niederschlägt. Rat und Kommission heben hervor, wie wichtig die regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen unter den Westbalkanstaaten für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität sind. Ohne Einzelfälle wie Mazedonien beim Namen zu nennen, dringt die Kommission darauf, dass bilaterale Streitigkeiten zwischen Erweiterungs- und EU- Kandidaten frühzeitig geregelt werden, um den Beitrittsprozess nicht aufzuhalten. Fortschritte gibt es hier jedoch weiterhin nicht und der Rat hält sich als Organ weiter bedeckt, während die Kommission hier allseits politische Unterstützung anbietet.

3 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2013-2014, COM(2013) 700 final/2, Brüssel, 19.11.2013 (Korrigierte Fassung der Version vom 16.10.2013, COM(2013) 700 final); dies.: Commission Staff Working Documents: 2013 Progress Reports: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Kosovo, Montenegro, Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei, SWD(2013) 411-418 final, Brüssel, 16.10.2013. Vgl. außerdem die Kurzinformationen: Memos zu den Fortschrittsberichten von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Kosovo, Montenegro, Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei, Memo/13/888-95.

4 Vgl. Council of the European Union: 3287th Council meeting (General Affairs), Document 17892/13, Brussels, 17.12.2013, S. 11-22 (Enlargement and Stabilisation and Association Process).

5 Vgl. Europäisches Parlament: Entschlüsselung zu der Bewirtschaftung der Heranführungshilfe der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung in den Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, P7_TA(2013)0434, Straßburg, 22.10.2013; Entschlüsse zur Erweiterung: zum Fortschrittsbericht 2013 über Albanien, P7_TA(2013)0596, Straßburg, 12.12.2013; zum Fortschrittsbericht 2012 über Island und die Aussichten nach den Wahlen, zum Fortschrittsbericht 2013 über Serbien und zum Prozess der europäischen Integration 2013 des Kosovo, P7_TA(2014)0041, P7_TA(2014)0039 und P7_TA(2014)0040, alle Straßburg, 16.1.2014; zu den Fortschrittsberichten 2013 über Montenegro, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien, P7_TA(2014)0104, P7_TA(2014)0102 und P7_TA(2014)0103, alle Straßburg, 6.2.2014; zum Fortschrittsbericht 2013 über die Türkei, P7_TA(2014)0235, Straßburg, 12.3.2014.

6 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Brüssel, 19/20.12.2013, EUCO 217/13, hier Punkt 43, S. 22.

Der Rat hat bekräftigt, dass die Erweiterung eine Schlüsselpolitik der EU ist, die glaubwürdig und entlang der Prinzipien des 2006 erneuerten Erweiterungskonsens praktiziert werden müsse. So soll die Transformationskraft hinsichtlich der Kandidatenländer erhalten und die Reformdynamik in den Ländern unterstützt werden. Unverändert sieht der Rat – wie die Kommission – in der Herstellung und Gewährleistung rechtsstaatlicher Verhältnisse und der Grundrechte im Besonderen den Dreh- und Angelpunkt für eine erfolgreiche Reformpolitik. Die generell mangelhafte rechtsstaatliche Verfasstheit verstärkt die ohnehin endemische Korruption und das Ausmaß organisierter Kriminalität, die die wirtschaftliche Entwicklung und das Vertrauen in ein demokratisches Gemeinwesen unterminieren. Deshalb hat die EU ihren Verhandlungsrahmen und die Sequenzierung der Kapitel, also die frühzeitige Eröffnung relevanter Verhandlungskapitel, auf diese Priorität abgestellt. Die Beitrittsländer müssen gemäß dieser neuen Konzeption über den gesamten Verhandlungsprozess hinweg solide Erfolge bei der Durchführung von Reformen erzielen, welche die die Kapitel Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit betreffen. Sollten sie in ihren Anstrengungen und Resultaten zurückfallen, können der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und nachfolgend die Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten (wohl im Konsens) beschließen, deswegen andere Kapitel noch nicht zu eröffnen bzw. zu schließen. Das soll den Druck auf die Kandidaten erhöhen, auch schwierige, politisch sensible Reformen kontinuierlich voranzutreiben. Die Kommission fasst weiterhin eine engere Koordinierung von Europol, Eurojust und Frontex mit den entsprechenden Behörden in den Erweiterungsländern ins Auge. Hier wie auch in den anderen Bereichen werden Mittel des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) eingesetzt. Für den Zeitraum 2014-2020 sind insgesamt 11,7 Mrd. Euro im Haushalt der EU vorgesehen (Übersicht 1 zeigt die Verteilung der Mittel für 2013). Aus Sicht der EU ist die Rechtsstaatlichkeit eine der fünf großen Herausforderungen, mit denen die Balkanländer und die Türkei konfrontiert sind.

Übersicht 1: IPA I-Mittelzuweisungen 2013, in Mio. Euro

Land	2013, in Mio. Euro
Albanien	95.3
Bosnien und Herzegowina	108.8
Kroatien	93.5
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	113.2
Island	5.8
Kosovo	71.4
Montenegro	34.5
Serbien	208.3
Türkei	902.9
Mehrempfängerprogramme	177.2

Quelle: Europäische Kommission, Erweiterung, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_de.htm#ipa2.

Die Ankurbelung der Wirtschaft ist die zweite große Aufgabe. Die Kommission rechnet zwar damit, dass sich eine wirtschaftliche Erholung in der EU positiv in den Balkanstaaten auswirkt, die 60% ihrer Exporte auf dem Binnenmarkt absetzen. Mit 2% fiel das Wachstum in den Balkanländern 2013 niedrig, die Arbeitslosigkeit mit 20% erneut hoch aus.

Grundlegend sind aber die erheblichen Mängel in der wirtschaftlichen Governance in den Balkanländern, die – anders als die Türkei – noch nicht über funktionierende Marktwirtschaften verfügen. Die EU will hier stärker anleiten und steuern; dazu greift sie auf Strategien, Methoden und Instrumente – wenn auch modifiziert – zurück, die sie für den Raum der Wirtschafts- und Währungsunion und den Binnenmarkt entwickelt hat. Sie fordert die Länder auf, nationale Wirtschaftsreformstrategien auszuarbeiten, die die bestehenden makroökonomischen und finanzpolitischen Programme umfassen und durch ein neues Programm für Strukturreformen und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ergänzt werden sollen. Sie sollen zudem Aktionspläne für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen aufstellen, damit die EU künftig z.B. über das Instrument IPA Budgethilfe leisten könnte. Außerdem beginnen Arbeiten an einer Regionalstrategie 2020 für den Westbalkan.

Eine dritte Herausforderung besteht darin, funktionierende Institutionen als Garanten der Demokratie zu schaffen bzw. zu stärken, d.h. die Defizite bei den Organen der Gewaltenteilung und der öffentlichen Verwaltung und auf allen Ebenen staatlicher Gewalt abzustellen. Im Einzelnen moniert die Kommission, dass die Zivilgesellschaft aus der Meinungsbildung und Entscheidungsprozessen (vom politischen Tagesgeschäft) ausgeschlossen ist.

Die praktische Achtung der Grundrechte, darunter freie Meinungsäußerung, die Behandlung der Roma, wovon vier Millionen in der Türkei und eine Million in den westlichen Balkanstaaten leben, ferner die als LBGTI zusammengefassten Personenkreise der Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen und Intersexuelle, die Diskriminierungen ausgesetzt sind, hier liegt die vierte Herausforderung.

Die fünfte beinhaltet bilaterale Fragen und die Vergangenheitsbewältigung. Hier kann die EU Projekte und Initiativen wie RECOM (Regionalkommission für Wahrheitsfindung und Aufrichtigkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen und schwere Verstöße gegen die Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien) unterstützen. In Bosnien und Herzegowina blockieren Statusfragen und Streitigkeiten zwischen den ethnischen Gruppen eine Konsolidierung des politischen Systems. Ein anderes Beispiel sind die Konflikte zwischen Belgrad und Priština.

Laufende und abgebrochene Beitrittsverhandlungen

Unter litauischer und griechischer Präsidentschaft hielt die EU Beitrittskonferenzen mit Montenegro, Serbien und der Türkei, jedoch nicht mit Island ab.⁷

Island – der Kandidat, der sich nicht entschieden hat

Beim Stand von 27 eröffneten und elf vorläufig geschlossenen Kapiteln von insgesamt 35 hat die Regierung Islands im Mai 2013 die Verhandlungen ausgesetzt. Im Februar 2014 wollte die Regierung Sigmundur Davíð Gunnlaugsson ein Gesetz einbringen, um den Antrag auf Mitgliedschaft förmlich zurückzuziehen. Damit hätte sie auf ein zunächst angekündigtes Referendum über die Frage verzichtet. Das stieß jedoch auf Widerstand, so dass

7 Mit Montenegro am 18.12.2013 und 24.6.2014 auf Ministerialebene und am 31.3.2014 auf Stellvertreterebene, mit Serbien am 21.1.2014 auf Ministerialebene und mit der Türkei am 5.11.2013 auf Ministerialebene. Treffen der Stabilisierungs- und Assoziierungsrate bzw. des Assoziierungsrates (Türkei) fanden statt mit Mazedonien (23.7.2013), Serbien (21.10.2013), Albanien (12.5.2014), Türkei (23.6.2014), Montenegro (24.6.2014).

nun für die zweite Jahreshälfte 2014 mit einer Entscheidung zu rechnen ist. Der Rat hat seine Auffassung bekräftigt, dass eine Mitgliedschaft Islands im beiderseitigen Interesse liege.⁸ Des Weiteren unterstrich die Kommission, dass Island „unter allen Umständen ein wichtiger Partner der EU“⁹ bleibt und das Europäische Parlament sicherte zu, dass sich die EU „auch weiterhin uneingeschränkt für die Fortsetzung und den Abschluss der Beitrittsverhandlungen engagiert“¹⁰. Die Kommission berücksichtigte Island mit nur wenigen Zeilen im Strategiepapier und legte statt eines Fortschrittsberichts einen reinen Sachstandsbericht vor. Daraus geht hervor, dass Island die politischen und wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen ohne Einschränkung erfüllt. Bekanntermaßen war mit schwierigen Verhandlungen in den Bereichen der Finanzdienstleistungen, Fischerei, Fragen des freien Kapitalverkehrs, der Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt einschließlich des Walfangs, Steuern und Zollunion sowie der Lebensmittelsicherheit gerechnet worden.¹¹

Türkei – der Kandidat, der mehrere Wege geht

Nach drei Jahren Stillstand eröffnete die EU im November 2013 ein weiteres Kapitel, dennoch sind acht Kapitel durch einen Ratsbeschluss weiterhin eingefroren und zehn Kapitel durch Frankreich bzw. Zypern blockiert.¹² Demnach hat sich die Gesamtbilanz von 14 eröffneten und einem vorläufig geschlossenen Kapitel nach neun Jahren Verhandlungen nicht entscheidend verbessert. Politisch weitreichender als dieses dürftige Zwischenergebnis ist jedoch, dass sich die Atmosphäre zwischen EU und der türkischen Regierung zusehends verschlechtert und sich die Türkei in der dritten Amtszeit von Recep Tayyip Erdogan immer weiter von demokratischen und rechtsstaatlichen Normen entfernt. Dies wurde in dem Fortschrittsbericht 2013 noch nicht in der Schärfe wiedergespiegelt, wie es die nächsten Monate zeigten. Aber schon Kommission und Rat äußerten sich besorgt über die massiven Einschränkungen der Grundfreiheiten wie der Meinungs-, Medien-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Die massiven Polizeieinsätze gegen Demonstranten, die Welle von Verhaftungen bzw. Amtsenthebungen von Sicherheitskräften (Militär und Polizei) und Justizpersonal zeigen den zunehmend autokratischen Regierungsstil des Ministerpräsidenten, der die Gewaltenteilung mehr und mehr aushebelt sowie mit Korruptionsvorwürfen in Regierungskreisen und Patronagevorwürfen konfrontiert ist. Die Kommission glaubt dennoch, dass die EU ein wichtiger Bezugsrahmen und Anker für die

8 Vgl. General Affairs Council meeting: Council conclusion on Enlargement and Stabilisation and Association Process, Brussels, 17.12.2014, Punkt 18.

9 Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 27f.

10 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Fortschrittsbericht 2012 über Island und die Aussichten nach den Wahlen (2013/2932(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0041, Punkt 5.

11 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 27f. und S. 54f.

12 Insgesamt sind 17 Kapitel blockiert. Durch einen Ratsbeschluss sind acht Kapitel blockiert: Freier Warenverkehr, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, Verkehr, Zollunion, Außenbeziehungen. Frankreich blockiert vier Kapitel: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Wirtschafts- und Währungspolitik, Finanz- und Haushaltsbestimmungen, Institutionen. Zypern blockiert sechs Kapitel: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Energie, Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, Bildung und Kultur, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Vgl. Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs: Turkey-EU Relations, <http://bit.ly/1AOpCST>.

politischen und wirtschaftlichen Reformen in der Türkei ist. Deshalb will sie auch an den Verhandlungen festhalten. Ob die Regierung diese nur instrumentalisiert, sei es um Investoren bei der Stange zu halten oder weitere anzuziehen oder sie als Bühne zu nutzen, um kritische EU-Mitgliedstaaten der Türkei- und Islamfeindlichkeit zu bezichtigen, ficht diese Position nicht an. Denn die Kommission sieht auch, dass zumindest Teile der Zivilgesellschaft und des Parteienspektrums sich weniger ambivalent verhalten als die amtierende Regierung. Jene finden die EU als Vehikel für Demokratisierung und Modernisierung weiterhin nützlich, ganz sowie anfangs die Regierung Erdogan. Bis in den Sommer 2014 sahen sich EU-Organe vielfach gefordert, zu den innenpolitischen Entwicklungen – wie der vorübergehenden Sperrung des sozialen Netzwerks Twitter und der Videoplattform YouTube im März 2014 unmittelbar vor den Kommunalwahlen – besorgt Stellung zu beziehen.¹³ In dieser Hinsicht fiel die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Fortschrittsbericht über die Türkei sehr kritisch („zutiefst besorgt“¹⁴) aus. Interessanterweise haben weder Kommission noch Rat eine explizite Einschätzung gegeben, ob die Türkei die politischen Kriterien noch in ausreichendem Maße erfüllt. Die Kommission spricht in der Erweiterungsstrategie von einem „gemischten Bild“ bezüglich der politischen Kriterien,¹⁵ der Rat im Dezember unterstreicht, dass die politische Reformagenda der Schlüssel bleibt.¹⁶ Vereinzelt kamen aus Deutschland Forderungen nach einem Stopp der Verhandlungen auf. Dem steht aber entgegen, dass die Türkei als ein „strategischer Partner“¹⁷ gewürdigt wird. Besonders begrüßt wird die humanitäre Unterstützung, die die Türkei den hunderttausenden von Flüchtlingen aus dem Bürgerkriegsland Syrien gewährt. Die Türkei bleibt eine wichtige Drehscheibe für die Energieversorgungssicherheit von EU-Ländern.¹⁸ Allerdings können sich auch diejenigen in ihrer Auffassung bestärkt sehen, die meinen, dass die türkische Außenpolitik in ihrer nahöstlichen Nachbarschaft sich deutlich vom Acquis der EU unterscheidet und sich die EU umgekehrt äußerst schwer täte, ihren GASP-Acquis diesen türkischen Interessen im Falle einer Mitgliedschaft der Türkei anzupassen. Das klingt an, wenn der Rat die Türkei auffordert, ihre Außenpolitik komplementär und in Abstimmung mit der EU zu entwickeln und sich so schrittweise EU-Politiken und -Positionen anzuschließen.¹⁹

Es gab auch Fortschritte in der Türkei zu verzeichnen, so die Verabschiedung des vierten Justiz- und Demokratisierungspakets, insbesondere die Gespräche mit Vertretern der Kurden und der PKK. Das im Juni 2012 paraphierte Rückübernahmeabkommen wurde von

13 Vgl. hierzu beispielsweise: European Commission: Statement of Štefan Füle on the blocking of Twitter in Turkey, Brussels, 21.3.2014; Euractiv: EU leaders tell Turkey: gagging Twitter is unacceptable, <http://bit.ly/1kylDpR>; Agence Europe: Turkey: EU says block to Twitter is censorship, 22.3.2014; Agence Europe: Turkey: EU criticises blocking of YouTube, 29.3.2014.

14 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zu dem Fortschrittsbericht 2013 über die Türkei (2013/2945(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0235, hier Punkt 4, vgl. auch S. 4-30.

15 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 49.

16 Vgl. General Affairs Council meeting: Council conclusion on Enlargement and Stabilisation and Association Process, Brussels, 17.12.2013, Punkt 9.

17 So die Kommission, Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 25, Punkt 17.

18 Ebd., S. 52f.

19 Vgl. General Affairs Council meeting: Council conclusion on Enlargement and Stabilisation and Association Process, Brussels, 17.12.2013, Punkt 8.

Ankara im Dezember 2013 unterzeichnet; zugleich wurde der Visadialog als Schritt zur Visaliberalisierung aufgenommen.²⁰ Deutlich wurde aber auch, dass die sogenannte positive Agenda keinen Schwung in die Beitrittsverhandlungen bringt. Die acht Arbeitsgruppen im Rahmen der Positiven Agenda seit 2012 haben lediglich Zielvorgaben für drei Kapitel erarbeitet.²¹ Stillstand herrscht auch bei der uneingeschränkten Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen. Die EU fordert nun seit Eröffnung der Verhandlungen 2008 Jahr um Jahr, aber ohne Erfolg, die Nichtdiskriminierung Zyperns durch Ankara. Weniger Lob als im Vorjahr gab es für die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei, wo 2012 das Wachstum von 9% auf 2,2% zurückfiel und sich 2013 bei 3,7% wieder erholt hat. Die Evaluation der Funktionsweise der Zollunion EU-Türkei liegt noch nicht vor. Gute Fortschritte verzeichnete die Türkei bei der Acquisübernahme in den Bereichen freier Warenverkehr, Finanzdienstleistungen, Energie, Regionalpolitik und Koordination strukturpolitischer Instrumente, Wissenschaft und Forschung sowie Bildung. Umfassende Anstrengungen verlangt die Kommission in den Bereichen Rechte an geistigem Eigentum, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutz, Sozialpolitik und Beschäftigung, Umwelt sowie Verbraucherschutz. Die Defizite in den Bereichen Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit wiegen aus Sicht der EU besonders schwer und bleiben eine hohe Hürde auf dem Weg zur Mitgliedschaft. Ein anderes Querschnittsproblem sind die institutionellen Kapazitäten.

Montenegro – der Kandidat, für den das neue Verhandlungskonzept gilt

Mit Montenegro kamen die im Juni 2012 eröffneten Verhandlungen relativ zügig voran. Dabei wendet die EU das neue Konzept für die Kapitel Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit an.²² Aktionspläne zu den Kapiteln 23 und 24 wurden von der Regierung im Juni 2013 angenommen und Verhandlungspositionen im Oktober übermittelt.²³ Daraufhin wurden die beiden Kapitel im Dezember 2013 eröffnet. Zwischen Sommer 2013 und Sommer 2014 wurden 11 Kapitel eröffnet: Bildung und Kultur, öffentliches Auftragswesen, Gesellschaftsrecht, Unternehmen und Industrie, Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit, Rechte an geistigem Eigentum, Informationsgesellschaft und Medien, Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik, freier Kapitalverkehr sowie Finanzkontrolle. Zu den im Dezember 2012 (Wissenschaft und Forschung) und im April 2013 (Bildung und Kultur) vorläufig geschlossenen Kapiteln kam kein weiteres hinzu. Das Screening zu allen Kapiteln wurde im Mai 2014 abgeschlossen.

Aus Sicht der Kommission erfüllt Montenegro weiterhin die politischen Kriterien für die EU-Mitgliedschaft in „ausreichendem Maße“, trotz des Verdachts, dass Regierungsparteien öffentliche Gelder veruntreut und für Wahlzwecke verwendet haben, ohne dass dies gerichtlich verfolgt und geklärt wurde.²⁴ Kommission und Rat mahnen die Bekämpfung von Kor-

20 Vgl. European Commission: Cecilia Malmström signs the Readmission Agreement and launches the Visa Liberalisation Dialogue with Turkey, IP/13/1259, Brussels, 16 December 2013.

21 Vgl. Steven Blockmans: The EU-Turkey Relations: Turning vicious circles into virtuous ones, CEPS Policy Brief, No. 317, 26. March 2014, S. 6.

22 Vgl. Conference on accession to the European Union, Montenegro: Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union, Brussels, 27 June 2012, AD 23/12, hier Gliederungspunkt: Negotiation Framework, Principles governing the negotiations, bes. Punkt 25.

23 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 29.

ruption auch auf hoher Ebene sowie die Reform der öffentlichen Verwaltung und Stärkung der Verwaltungskapazitäten des kleinen Landes an. Sie loben die aktive Rolle Montenegros in der regionalen Zusammenarbeit, z.B. in der Western Balkans Six Initiative.

Bei der Übernahme des Acquis, vor allem der Rechtsangleichung, registriert die Kommission uneinheitliche Fortschritte. Für einige Bereiche konnten sogenannte Eröffnungsbenchmarks festgelegt werden, die die nächsten Reformschritte vorzeichnen. Das betrifft unter anderem binnenmarktrelevante Kapitel einschließlich Wettbewerbspolitik, Lebensmittelsicherheit und die Regionalpolitik. Die Kommission drängt auf einen Umstrukturierungsplan für das Aluminiumwerk KAP. Außerdem seien erhebliche Anstrengungen in den Bereichen Umwelt und Klimawandel erforderlich.

Das Europäische Parlament folgt im Wesentlichen den Einschätzungen der Kommission. Es lobt unter anderem, dass IPA-Mittel gut absorbiert werden, moniert aber die Einschüchterung von Journalisten.²⁵

Serbien – der ambitionierter Kandidat mit bilateralen Konfliktbeziehungen

Die Kommission bescheinigt Serbien erhebliche Fortschritte. Mit der Festlegung des Zeitplans für den Beginn der Beitrittsverhandlungen im Juni 2013 gab der Rat den Startschuss für eine neue Phase in den bilateralen Beziehungen. Auch das Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens zum 1. September 2013 passt ins Bild. Der Rat nahm den Verhandlungsrahmen inklusive des neuen Konzepts für Serbien im Dezember an,²⁶ bestätigte wie auch der Europäische Rat den Grundsatzbeschluss vom Juni, so dass die erste Beitrittskonferenz am 21. Januar 2014 zusammentrat.²⁷ Bis Mai 2014 war das Screening von sieben Kapiteln abgeschlossen, mit sieben weiteren unterschiedlich weit fortgeschritten und vier andere wurden bis Ende Juni 2014 geöffnet – insgesamt also 18 von 35 Kapiteln.²⁸ Der Rat betonte, die Fortschritte im Normalisierungsprozess mit Kosovo aufmerksam zu verfolgen, insbesondere die Implementierung der bilateralen Vereinbarungen zwischen Belgrad und Priština. Darüber hinaus muss Serbien die generellen Defizite bei Rechtsstaatlichkeit, Grundrechtsgewährleistung und Verwaltungsreform angehen. Die Kommission stellte fest, dass Serbien die politischen Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft ausreichend erfüllt, bei weitem jedoch nicht die wirtschaftlichen. Bei der Übernahme des Acquis wird Serbien mit dem beginnenden Screening- und Verhandlungsprozess das Tempo und Qualität der Reformen in allen Bereichen deutlich verbessern müssen. Das Europäische Parlament würdigt ähnlich wie Rat und Kommission die Verabschiedung der Strategie und des Aktionsplans für die Reform des Justizwesens und die Korruptionsbekämpfung.

24 Ebd., S. 29f.

25 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Februar 2014 zu dem Fortschrittsbericht 2013 über Montenegro (2013/2882(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0104.

26 Vgl. General Affairs Council meeting: Council conclusion on Enlargement and Stabilisation and Association Process, Brussels, 17.12.2013, Punkt 29.

27 Vgl. Council of the European Union: First Accession Conference with Serbia, Brussels, 21 January 2014, 5486/14.

28 Vgl. European Commission: Statement by Commissioner Štefan Füle to the media after meeting with Prime Minister Aleksander Vui, Belgrade, 5 May 2014, Statement/14/148; The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia: EU supports Serbia, the accession process must be transparent: Barroso, 29.6.2014, <http://bit.ly/1qUcA3Z>.

Andere Anwärter

Mazedonien hat den Kandidatenstatus seit 2005 und hatte im Jahr zuvor den Beitrittsantrag gestellt. Albanien hatte die Mitgliedschaft schon 2009 beantragt und erhielt schließlich 2014 den Kandidatenstatus zugesprochen.

Im Oktober 2013 empfahl die Kommission dem Rat zum fünften Mal in Folge, die Verhandlungen mit *Mazedonien* zu eröffnen. Mazedonien erfüllt, wie Kommission und Rat einhellig befinden, die politischen Kriterien insgesamt nach wie vor in ausreichendem Maße.²⁹ Auch bei den wirtschaftlichen Kriterien attestieren sie dem Land einen fortgeschrittenen Stand. Außerdem kommt es seinen Verpflichtungen aus dem SAA nach und erzielt auch gute Erfolge bei der Übernahme des Acquis, wenngleich die Herausforderungen sehr groß bleiben. Dem Start der Verhandlungen steht also nur Griechenland wegen des Namensstreits weiterhin im Wege. Der hochrangige Beitrittsdialog ist zwar eine Überbrückungshilfe, aber kein vollwertiger Ersatz. Das Europäische Parlament fordert in seiner Entschließung vom Februar 2014 den Rat auf, unverzüglich ein Datum für den Verhandlungsbeginn festzulegen. Weitere Verzögerungen brächten unvorhersehbare Risiken für das Land und die regionale Stabilität mit sich. Es sei auch eine Frage der Glaubwürdigkeit des EU-Erweiterungsprozesses, 20 Jahre nach der Aufnahme des Landes in die Vereinten Nationen zu einem Ergebnis zu kommen und die Beitrittsverhandlungen noch vor Ende Juni aufzunehmen.³⁰ Jedoch wurden im Juni 2014 weder vom Rat noch vom Europäischen Rat entsprechende Entscheidungen gefasst.

Die Kommission hatte dem Rat im Oktober 2013 wie schon im Jahr zuvor empfohlen, *Albanien* den Kandidatenstatus zu verleihen, allerdings vorbehaltlich des Abschlusses wichtiger Maßnahmen bei Justizreform und Reform der öffentlichen Verwaltung sowie bei der Überarbeitung der parlamentarischen Geschäftsordnung.³¹ Der Rat stellte im Dezember 2013 eine Beschlussfassung im Juni in Aussicht. Zwischen November 2013 und Juni 2014 fanden drei hochrangige Dialogtreffen EU-Albanien zu den genannten Schlüsselbedingungen statt. Im Zentrum stehen Korruption und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Auf der Grundlage der Empfehlung der Kommission vom Juni 2014 beschloss der Rat am 24. Juni 2014, Albanien den Kandidatenstatus zu verleihen, wie vom Europäischen Parlament gefordert und vom Europäischen Rat kurz darauf gebilligt.³² Allerdings verlangt der Rat, anders als die vorbehaltlose Kommission, zusätzlich zu den jährlichen Fortschrittberichten eine „Sonderbeobachtung“, d.h. umfassende und detaillierte Berichterstattung der Kommission, hinsichtlich der Verwaltungs- und Justizreform, bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption, bei der Achtung der Menschenrechte und dem Minderheitenschutz sowie der Wahrung von Eigentumsrechten. Dies geschah offenbar auf Druck von Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Zuvor hatten sich 16 Mitglied-

29 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 36.

30 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Februar 2014 zu dem Fortschrittsbericht 2013 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (2013/2883(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0103.

31 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 22f.

32 Vgl. European Commission: Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Albania's Progress in Fight Against Corruption and Organised Crime and in the Judicial Reform, Brussels, 4.6.2014, COM(2014) 331 final; General Affairs Council meeting: Council conclusion on Albania, Luxembourg, 24 Juni 2014, Punkte 1; European Council: 26./27.6.2014, Conclusions, Brussels, 27 June 2014, EUCO 79/14, Punkt 34; sowie zuvor Europäisches Parlament: Entschließung vom 12. Dezember 2013 zum Fortschrittsbericht 2013 über Albanien (2013/2879(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2013)0596 Punkt 1.

staaten, namentlich Österreich, Italien, Schweden, Irland und alle Länder bis auf die Tschechische Republik, die seit 2004 EU-Mitglied sind, für die Verleihung des Status stark gemacht.³³ Im Fortschrittsbericht konstatierte die Kommission, dass Albanien bei der Erfüllung der politischen Kriterien weitere Fortschritte gemacht hat. Wenn es die Anstrengungen beschleunigt, sollte das Land mittelfristig in der Lage sein, die wirtschaftlichen Kriterien zu erfüllen. Die Rechtsangleichung und Übernahme des Acquis wird bislang vor allem von der Umsetzung des SAA bestimmt. Von einer Eröffnung von Beitrittsverhandlungen sprach die EU-Seite nicht.

Bosnien und Herzegowina bleibt den Kandidaten gegenüber weit abgeschlagen, die Umsetzung der EU-Agenda kam wegen der innenpolitischen und konstitutionellen Blockaden zum Stillstand.³⁴ Das SAA ist noch nicht in Kraft getreten. Eine der Hürden ist die Umsetzung des Sejdic-Finci-Urteils aus dem Jahr 2009 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.³⁵ Eine andere ist die Schaffung eines wirksamen Koordinierungsmechanismus für EU-Angelegenheiten.³⁶ Der hochrangige Beitrittsdialog blieb fruchtlos. Die EU macht die politischen Eliten für die Blockaden verantwortlich. Das Europäische Parlament fordert angesichts des Stillstands, dass die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und das für Erweiterung zuständige Mitglied der Kommission Bosnien höchste Priorität einräumen sollten.³⁷

Mit *Kosovo* schloss die Kommission die Verhandlungen über ein SAA im Mai 2014 ab.³⁸ Dass die Parlamentswahlen im Juni 2014 ordnungsgemäß durchgeführt wurden, unterstützt den Prozess politischer Konsolidierung.³⁹ Die Umsetzung eines SAA ist eine politische Vorbedingung für die spätere Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Von Griechenland, Rumänien, der Slowakei, Spanien und Zypern wird Kosovo allerdings weiterhin nicht anerkannt.

Weiterführende Literatur

R. Daniel Kelemen/Anand Menon/Jonathan Slapin: Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 5, 2014, S. 647-663.

Barbara Lippert: Der Europäische Wirtschaftsraum – Mitgliedschaft minus in der Europäischen Union?, in: Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): *Heilsame Vielfalt. Formen differenzierter Integration in Europa*, Baden-Baden 2014, S. 83-99.

33 Vgl. Agence Europe: Albania: Uncertainty around granting accession candidate status, 20.6.2014.

34 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S. 42-45; General Affairs Council meeting: Council conclusion on Enlargement and Stabilisation and Association Process, Brussels, 17.12.2013, Punkt 39-44; Foreign Affairs Council meeting: Council conclusion on Bosnia and Herzegowina, Luxembourg, 14 April 2014.

35 Im Sejdic-Finci-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird das passive Wahlrecht für Minderheiten gefordert, wodurch eine Person in ein Amt gewählt werden kann. Vgl. European Court of Human Rights: Case of Sejdi and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), Judgment, Strasbourg, 22 December 2009, <http://bit.ly/1o9Lhjk>.

36 Vgl. Erweiterungsstrategie 2013-2014, S.42.

37 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Februar 2014 zum Fortschrittsbericht 2013 über Bosnien und Herzegowina (2013/2884(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0102.

38 Vgl. European Commission, Štefan Füle: EU-Kosovo: Formal negotiations for a Stabilisation and Association Agreement concluded, Kosovo, 6 May 2014, SPEECH/14/358; wie zuvor schon das Europäische Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zum Prozess der europäischen Integration des Kosovo (2013/2881(RSP)), Straßburg, P7_TA-PROV(2014)0040.

39 Vgl. Agence Europe: Kosovo: EU hails turnout of Kosovars for elections, 11.6.2014.