

# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Der Friedensnobelpreis wurde der Europäischen Union 2012 nicht zuletzt wegen ihrer Erweiterungspolitik zuerkannt, da sie zu Frieden und Wohlstand auf dem Kontinent beigetragen hat. Ein Ruck ging danach aber nicht durch die zäh verlaufenden Erweiterungs- und Beitrittsprozesse.<sup>1</sup> Unter zyprischer und irischer Präsidentschaft kam die Erweiterung der EU zumindest insofern voran, als sich einige Fälle klärten: Erwartungsgemäß trat Kroatien zum 1. Juli 2013 als 28. Mitglied der EU bei; Island zog seinen halbherzig verfolgten Beitrittsantrag unter der neuen Regierung von Ministerpräsident Gunnlaugsson zurück. Die EU einigte sich auf einen Zeitplan für die Eröffnung von Verhandlungen mit Serbien und fädelte Kosovo in den Prozess zur Aushandlung von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) ein. Die Beitrittsgespräche mit Montenegro wurden fortgesetzt, für die mit (der Früheren Jugoslawischen Republik) Mazedonien gab es weiterhin kein grünes Licht seitens des Blockierers Griechenland. Der Konfrontationskurs der Regierung Erdogan gegenüber protestierenden Bürgerinnen und Bürgern in vielen Städten quer durchs Land bestärkte zwar Zweifel in der EU an der politischen Grundausrichtung und den Zielen der AKP, bewegte Brüssel jedoch nicht dazu, den Verhandlungsplan mit Ankara zu ändern.

Auf dem Westbalkan verschlechterten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter, auch unter den Vorzeichen der Finanz- und Schuldenkrise in der EU. Die öffentliche Meinung zur Erweiterung in der EU bleibt jedoch weitestgehend stabil und sehr skeptisch. In der letzten Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2013 sprachen sich in der EU-27 37% für eine Erweiterung aus, 53% dagegen (+1/0% im Vergleich zum Frühjahr 2012).<sup>2</sup> Obwohl die Ablehnung einer weiteren Erweiterung in Deutschland (75%), Frankreich (71%), Finnland (70%) und Österreich (69%) nach wie vor besonders hoch ist, sind die Werte in drei der vier Länder leicht gesunken. Polen (71%), Litauen (64%) und Rumänien (61%) gehören ungebrochen zu den größten Befürwortern der Erweiterungspolitik, während die Zustimmung innerhalb eines Jahres vor allem in Portugal (-11%), Zypern (-10%) und den Niederlanden (-6%) zurückging.

## Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das Erweiterungspaket

Turnusgemäß legte die Kommission im Oktober 2012 ihr Erweiterungspaket vor. Es enthält ihre Mitteilung zur Erweiterungsstrategie und den wichtigsten Herausforderungen 2012-2013, sieben Fortschrittsberichte, einen umfassenden Monitoring-Bericht über den Stand der Vorbereitungen Kroatiens auf die EU-Mitgliedschaft sowie die Mitteilung über die Machbarkeitsstudie für ein SAA mit Kosovo.<sup>3</sup> Auf diese Referenzdokumente stützte

---

1 Vgl. Barbara Lippert: Der Auszehrung der EU-Erweiterungspolitik muss eine Aufwertung der EU-Außenpolitik folgen, SWP: Kurz Gesagt, 19.12.2012.

2 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 79 Frühjahr 2013, Annex, hier S. 83, Brüssel, Juli 2013. Vergleich zum Eurobarometer 77 Frühjahr 2012.

der Rat für Allgemeine Angelegenheiten seine Schlussfolgerungen.<sup>4</sup> Er bestätigte im Dezember 2012 die laufenden Prozesse mit Blick auf den Beitritt Kroatiens, die ersten Verhandlungstreffen mit Montenegro und den Kandidatenstatus für Serbien, ohne dass weitergehende Schritte – etwa ein Datum für den Verhandlungsbeginn mit Belgrad – im Dezember 2012 noch auf der Tagesordnung standen. Das Europäische Parlament (EP) nahm im November 2012 eine Entschließung zur Erweiterung an und verabschiedete im April und Mai 2013 detaillierte Resolutionen zu den Fortschrittsberichten für die betreffenden Länder.<sup>5</sup> Der Europäische Rat beschränkte sich auf seiner Sitzung im Dezember 2012 darauf, die zuvor vom Rat gefassten Schlussfolgerungen zur Erweiterung und zum SAA-Prozess zu begrüßen und zu billigen.<sup>6</sup> Dieser hatte erneut die Transformationskraft der EU in den Kandidatenländern bekräftigt. Auch in Zeiten, in denen die EU vor großen Herausforderungen wie der Krise in der Eurozone stehe, komme sie ihren Verpflichtungen uneingeschränkt nach, wenn die Länder ihrerseits die Kriterien erfüllen. Kommission, Rat und Europäischer Rat bekräftigten erneut den Erweiterungskonsens von 2006 und stimmten die Grundmelodie an, dass es vor allem auf die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik ankomme.<sup>7</sup> In Anlehnung an die Fortschrittsbilanzen der Kommission benennt der Rat vier Herausforderungen, die die Transformationsländer des Westbalkans und teils auch die Türkei im Hinblick auf die Beitrittsreife angehen müssen.<sup>8</sup> Damit schreiben beide Organe im Wesentlichen ihre Einschätzungen und Mahnungen aus dem Vorjahr fort.

Demgemäß steht aus EU-Sicht an erster Stelle die Stärkung von „Rechtstaatlichkeit und der demokratischen Staatsführung“.<sup>9</sup> Im Speziellen geht es um die Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität sowie die Unabhängigkeit der Justiz. Der Rat unterstreicht, dass diese Fragen aus der – negativen – Erfahrung der vorangegangenen Beitrittsverhandlungen nun priorisiert würden, damit die Kandidatenländer die beträchtlichen, oft strukturellen Defizite frühzeitig und konkret angehen. Die EU sieht deshalb in den von ihr festgelegten Verhandlungsrahmen vor, dass die dafür relevanten Kapitel 23/24 früh

---

3 Europäische Kommission: Mitteilung: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2012-2013, COM(2012) 600 final, Brüssel, 10.10.2012; dies.: Commission Staff Working Documents: 2012 Fortschrittsberichte: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Montenegro, Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Türkei, SWD(2012) 331-337, Brüssel, 10.10.2012; dies.: Commission Staff Working Document: Comprehensive Monitoring report on Croatia, SWD(2012) 338 final, Brüssel, 10.10.2012; dies.: Mitteilung: Wichtigste Ergebnisse des umfassenden Monitoring-Berichts über den Stand der Vorbereitungen Kroatiens auf die EU-Mitgliedschaft, COM(2012) 601 final, Brüssel, 10.10.2012; dies.: Mitteilung über eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo, COM(2012) 602 final, Brüssel, 10.10.2012; dies.: Commission Staff Working Document: Corrigendum accompanying the document COM(2012) 602 final (Kosovo analytical report), SWD(2012) 339 final/2, Brüssel, 23.10.2012.

4 Rat der EU: 3210. Tagung (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 17439/12, Brüssel, 11.12.2012.

5 Europäisches Parlament: Entschließungen zur Erweiterung: Politiken, Kriterien und strategische Interessen der EU, P7\_TA(2012)0453, Straßburg, 22.11.2012, zu den Fortschrittsberichten 2012 über Mazedonien und Bosnien und Herzegowina, P7\_TA(2013)0226 und P7\_TA(2013)0225, beide Straßburg, 23.5.2013; über die Türkei, Montenegro und Serbien, zum Prozess der europäischen Integration des Kosovo sowie zum umfassenden Monitoring-Bericht über Kroatien 2012, P7\_TA(2013)0184, P7\_TA(2013)0185, P7\_TA(2013)0186, P7\_TA(2013)0187 und P7\_TA(2013)0183, alle Straßburg, 18.4.2013.

6 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 13./14.12.2012, EUCO 205/12, hier S. 11.

7 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 3 (Erweiterungsstrategie); Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S.3.

8 Kommission: Erweiterungsstrategie 2012-2013; Rat, 3210. Tagung, S. 11-29.

9 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 4; ähnlich: Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 2.

geöffnet werden und damit zügig ein überwachter Prozess einsetzt, in dem Interims-Benchmarks für den Verhandlungsbeginn und Benchmarks für das vorläufige Schließen von Verhandlungskapiteln festgelegt werden. Einstweilen ist noch offen, ob dieser „neue Ansatz“ bessere Reformergebnisse in den Kandidatenländern bewirkt oder das engere System von Vorgaben und Kontrollen nicht doch in erster Linie Sorgen in den Mitgliedstaaten zerstreuen soll. Ausdrücklich begrüßt der Rat die Zusammenarbeit mit Europol und mitgliedstaatlichen Behörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Westbalkanländern.

Als zweite Herausforderung nennt der Rat die Gewährleistung der Meinungsfreiheit, besonders in den Medien.<sup>10</sup> Hier wird ausdrücklich auch die Türkei genannt. Die EU beanstandet politische Einflussnahme, wirtschaftlichen Druck und Einschüchterungen oder Übergriffe auf Journalisten. Der Rat begrüßt die für 2013 vorgesehene zweite „Speak up! Konferenz“, welche am 20. Juni stattfand und an der Vertreter der Medien und Zivilgesellschaft aus den Kandidatenländern mitwirkten.<sup>11</sup> Der Rat hebt hervor, dass die volle Inanspruchnahme der Grundrechte gerade durch Angehörige von Minderheiten vielfach verletzt würde und sieht davon namentlich die Gruppe der Roma betroffen.

An dritter Stelle stehen die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen im Zeichen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Es geht unter anderem darum, die Strukturreformen in den Ländern des Westbalkan – die Türkei steht wirtschaftlich sehr viel besser da – auf die „Initiative Europa 2020“ auszurichten. Auf diese Weise sollen in den Erweiterungsländern, die sich in einer sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Lage befinden, die Voraussetzungen für mehr Wachstum verbessert und die Länder auf die Anforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion vorbereitet werden. Das ist allerdings eher ein Fernziel. Zu den vordringlichen Aufgaben gehört es hingegen, die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern und Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln, zumal die Arbeitslosenrate mit bis zu 29,9% insgesamt und 53,5% unter Jugendlichen beispielsweise in Mazedonien enorm hoch liegt.<sup>12</sup>

Schon traditionell verfolgt die EU als vierte Herausforderung eine Stärkung der „regionale[n] Zusammenarbeit und Aussöhnung im westlichen Balkan“<sup>13</sup>. Die beiden herausragenden Problemfälle wurden bis dahin nicht gelöst: die interethnischen Konflikte und Blockaden in Bosnien sowie der Streit um den Status von Kosovo zwischen Priština und Belgrad, der im April 2013 mit einem Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen gemildert wurde und ein Hindernis für den Beginn von Verhandlungen mit Belgrad ausräumte. Wie zuvor fordert die Kommission eindringlicher als der diplomatischer auftretende Rat, dass bilaterale Konflikte und Streitigkeiten, an denen auch EU-Mitglieder beteiligt sind und die die Erweiterungs- und Verhandlungsprozesse belasten und verzögern, ausgeräumt werden. Ein positives Beispiel ist die Verständigung zwischen Slowenien und Kroatien über die Grenzstreitigkeiten; ein negatives Langzeitbeispiel ist der Namensstreit zwischen Griechenland und Mazedonien.

---

10 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 5.

11 Europäische Kommission: Speak Up!-Konferenz zur Pressefreiheit in den westlichen Balkanländern und der Türkei, Pressemitteilung IP/13/551, Brüssel, 17.6.2013.

12 State Statistical Office (Republic of Macedonia): Labour Market. Unemployment rate, first quarter 2013, Table 1 und 5, abrufbar unter: [http://www.stat.gov.mk/PrikaziSooopstenie\\_en.aspx?rbrtxt=98](http://www.stat.gov.mk/PrikaziSooopstenie_en.aspx?rbrtxt=98).

13 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S.7.

Der Rat begrüßte die laufende Reform des Instruments für die Vorbereitungshilfe (IPA), um im Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 vollständig einsetzbar zu sein. Die finanzielle Unterstützung soll noch enger an die politischen Prioritäten gebunden werden und zwar länderspezifisch. Der Rat erwartet vom neuen IPA mehr Flexibilität und einfachere Verfahren und nicht zuletzt ein stärkeres gemeinsames Interesse (ownership) der Beteiligten. Hier unterstreicht er, dass die Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen stärker in die Programme einbezogen und davon profitieren sollen. Für die neun Länder stehen 2012 und 2013 insgesamt etwa 3,3 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Löwenanteil fällt dabei auf die Türkei mit ca. 1,76 Mrd. Euro. Es folgen Serbien und Kroatien, auf die rund 410 Mio. bzw. 249 Mio. Euro entfallen. Für die übrigen Länder des Westlichen Balkans einschließlich des Kosovo sind in den Jahren 2012 und 2013 Mittel in Höhe von etwa 831,1 Mio. Euro vorgesehen. Für Island waren für das Jahr 2013 5,8 Mio. Euro eingeplant. Darüber hinaus sieht der Finanzplan weiterhin Mittel für Mehrländerprogramme vor, im Jahr 2012 in Höhe von etwa 207 Mio. Euro und für 2013 in Höhe von 171,2 Mio. Euro.<sup>14</sup>

Auf die Tagesordnung der Juni-Sitzungen von Rat bzw. Europäischem Rat kamen die aufgeschobenen Punkte, also Eröffnung von Verhandlungen mit Serbien, das SAA mit Kosovo und die Eröffnung eines Verhandlungskapitels mit der Türkei.<sup>15</sup>

### **Der Beitritt von Kroatien**

Im Vorlauf zum Beitritt am 1. Juli 2013 legte die Kommission etwa im Halbjahresrhythmus Berichte vor, in denen sie den Vorbereitungsstand Kroatiens bewertete und prioritäre Aktionen anmahnte. Relevante Informationen speiste die kroatische Regierung ein, ergänzt um Einschätzungen der Mitgliedstaaten, von internationalen Organisationen wie dem Europarat und von Nichtregierungsorganisationen. Im März 2013 hakte die Kommission Anforderungen in neun Feldern als erfüllt ab.<sup>16</sup> Sie betrafen die Unterzeichnung eines Privatisierungsvertrags für die Werft Brodosplit sowie weitere Umstrukturierungen der kroatischen Schiffsindustrie; Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Justiz und der Abbau des Verfahrensrückstaus an den Gerichten; die Verabschiedung eines neuen Vollstreckungsgesetzes zur Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen; die Einrichtung einer Kommission für Interessenkonflikte innerhalb des Kroatischen Parlaments; ein neues Gesetz über Zugang zu Informationen; Durchführungsbestimmungen zum Polizeigesetz; die Erfüllung des Einstellungsziels für die Grenzpolizei; die Verabschiedung einer Migrationsstrategie sowie den Ausbau der Kapazitäten für die Übersetzung des EU-Besitzstands. Die Kommission war zuversichtlich, dass Kroatien die Verpflichtungen noch termingerecht erfüllen wird im Hinblick auf die Fertigstellung der Grenzübergangsstellen entlang des Neum-Korridors.

Zwar hatte Slowenien im Juli 2012 gedroht, die Ratifizierung des Beitrittsvertrags zu blockieren wegen alter Streitigkeiten über kroatische Einlagen in der Ljubljanska Bank, die

---

14 Europäische Kommission: Mitteilung: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2013, COM(2012) 581 final, Brüssel, 10.10.2012.

15 Rat der EU: 3251. Tagung (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 11443/13, Brüssel, 25.6.2013, hier S. 7-9; Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen, 27./28.6.2013, EUCO 104/2/13, hier S. 12-13.

16 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Monitoring Report on Croatia's accession preparations, COM(2013) 171 final, Brüssel, 26.3.2013.

bei deren Zusammenbruch in slowenische Staatsschulden umgewandelt wurden. Aber der Streit konnte im März 2013 mit einem Memorandum of Understanding beigelegt werden. Zu keinem Zeitpunkt wurde das Datum ernsthaft in Frage gestellt, auch wenn es neben dem bilateralen Streitpunkt hinaus nicht an kritischen Einschätzungen zur Beitrittsreife in einigen Mitgliedstaaten und unter Beobachtern in Medien und Wissenschaft mangelte.<sup>17</sup> Im Juni 2013 hatten alle 27 Mitgliedstaaten, zuletzt Belgien, Slowenien und schließlich Deutschland den Beitrittsvertrag gemäß den jeweiligen nationalen Bestimmungen ratifiziert und die Urkunden in Rom hinterlegt. Die EU-Organen Rat und Europäisches Parlament hatten bereits Ende 2011 die notwendigen Beschlüsse nach Artikel 49 EUV gefasst. Die Kroaten wählten am 14. April 2013 die 12 Abgeordneten für das Europäische Parlament. Die Wahlbeteiligung lag lediglich bei 21%, was nochmal deutlich unter den entsprechenden ersten Wahlen in Bulgarien und Rumänien (29,22 bzw. 29,46%) lag. Auf die Mitte-Rechts Partei HDZ entfielen 6 Sitze, auf die Mitte-Links Partei SDP 5 Sitze, auf die Links-Nationale Labour Partei 1 Sitz.<sup>18</sup> Ihr Mandat läuft bis zu den turnusgemäßen Europawahlen Ende Mai 2014.

In der EU war die Reaktion auf den Beitritt verhalten. Im Vordergrund stand das gute Gefühl, die politische Verpflichtung erfüllt und den Gegenbeweis zum Vorwurf der Erweiterungsmüdigkeit und Nabelschau angesichts der Dauerbeschäftigung mit der Eurozonenskrise geführt zu haben. Präsident van Rompuy bezeichnete Kroatiens Beitritt als Meilenstein für eine Zukunft des friedlichen und gedeihlichen Zusammenlebens in der Union. Der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, sprach von einem glücklichen, historischen Ereignis und zeichnete das Bild einer wachsenden Familie, einer Wertefamilie, die Demokratie, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist.<sup>19</sup>

### Laufende und abgebrochene Beitrittsverhandlungen

Unter zyprischer und irischer Präsidentschaft hielt die EU Beitrittskonferenzen mit Island und Montenegro, jedoch nicht mit der Türkei ab.<sup>20</sup>

#### *Türkei*

Die Verhandlungen mit der Türkei kamen nicht voran, zumal die Türkei nicht mit der zyprischen Präsidentschaft zusammenarbeitete und die Beziehungen in der zweiten Jahreshälfte 2012 einfroren. Es wurde demnach kein neues Kapitel eröffnet oder geschlossen. Das EP plädierte in seiner Entschließung vom April 2013 im Einklang mit dem neuen Ansatz bei der Durchführung von Beitrittsverhandlungen dafür, die Kapitel „Justiz und Grundrechte“ sowie „Recht, Freiheit und Sicherheit“ zu eröffnen. Also gerade jene Kapitel 23 und 24, bei denen die Türkei erheblich unter den EU-Anforderungen liegt, wie die Aus-

---

17 Vgl. z.B. Florian Hassel: Der nächste Krisenherd. Die Aufnahme Kroatiens in die EU kommt zu früh und ist gefährlich, Süddeutsche Zeitung, 27.3.2013; Neil Buckley: Croatia: A cool reception on arrival, Financial Times, 25.6.2013.

18 Für Kroatien: Fondation Robert Schuman: Croatia, 16.4.2013, für Bulgarien und Rumänien: Europäisches Parlament: Wahlbeteiligung an den Europawahl 1979-2009, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cdcd9d4/Wahlbeteiligung-%281979-bis-2009%29.html>.

19 Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy on the occasion of the entry of Croatia into the European Union, EUCO 155/13, Zagreb, 1.7.2013, Europäisches Parlament (der Präsident): Schulz on Croatia's accession to the EU on 1 July 2013, Brüssel, Pressemitteilung vom 30.6.2013.

20 Mit Island am 18.12.2012 auf Ministerialebene; mit Montenegro am 15.4.2013 auf Stellvertreterebene und am 18.12.2012 auf Ministerialebene.

einandersetzung um den Gezi-Park im Mai/Juni 2013 deutlich machte. Das Parlament hatte ebenso gefordert, weitere Schritte zur Eröffnung des Kapitels zur Regionalpolitik zu unternehmen und zum Kapitel Sozialpolitik und Beschäftigung Verhandlungen aufzunehmen. Ferner regte das EP an, auch über die Eröffnung des Energiekapitels nachzudenken.<sup>21</sup> Im Februar hatte der französische Außenminister bestätigt, dass Frankreich nicht länger gegen die Öffnung des Kapitels Regionalpolitik votiert und damit ein erstes Zeichen für eine flexiblere Haltung Frankreichs unter Präsident Hollande gegeben.<sup>22</sup>

Auf der Tagung am 25. Juni 2013 beschloss der Rat, das Kapitel zur Regionalpolitik zwar zu eröffnen, allerdings vorbehaltlich des Fortschrittsberichts im Herbst 2013 und der anschließenden Aussprache hierzu im Rat. Auf diesen konditionierten Zeitplan hatten Deutschland, Österreich und die Niederlande gedrängt, also jene drei Länder, die Defizite auf türkischer Seite zumeist auf dem Hintergrund einer grundsätzlichen Reserviertheit gegenüber einem Beitritt Ankaras negativer deuten als wohlwollender eingestellte Mitgliedstaaten. Die negative Einschätzung wurde befeuert durch das massive Vorgehen der Regierung Erdogan im Juni 2013 gegen die Demonstranten vom Gezi-Park in Istanbul und bei anderen Protesten in den urbanen Zentren des Landes. Die ohnehin kritischen Mitgliedstaaten hielten es für politisch unangemessen, in einer solch zugespitzten Situation, Fortschritte bei den Verhandlungen zu signalisieren. Gerade weil die Eröffnung von Kapiteln inzwischen einen politisch hohen Symbolwert für beide Seiten hat, ist diese Position nachzuvollziehen. Andererseits sind solche Junktimes auch immer problematisch, weil sie Verfahrensfragen politisieren und instrumentalisieren, so dass Fortschritte, die auf anderen Feldern erreicht werden könnten, blockiert werden. Das EP verurteilte die „unverhältnismäßige und überzogene Anwendung von Gewalt durch die türkischen Polizeikräfte“ anlässlich der friedlichen Proteste im Gezi-Park und mahnte insbesondere die Einhaltung demokratischer Standards an.<sup>23</sup> Die Hohe Vertreterin Ashton erinnerte an die Verpflichtungen aus den Kopenhagener Kriterien und Kommissar Füle sprach von einem kritischen Moment in den EU-Türkei-Beziehungen.<sup>24</sup>

Das Gesamtbild ist aber im Lichte der Beitrittsanforderungen ohnehin düster, denn schon zuvor wuchs die Besorgnis über die innenpolitische Lage und das Agieren der AKP. So sind keine substantiellen Fortschritte bei der, wie es heißt, vollständigen Erfüllung der politischen Kriterien zu erkennen,<sup>25</sup> sondern gerade bei den Grundrechten (etwa Religionsfreiheit, Eigentumsrechte, Gewerkschaftsrechte, Minderheitenrechte) eher Rückschritte, wie Kommission und Rat Ende 2012 festhielten. Der Rat mahnte ferner, die EU müsse Maßstab für die Reformen in der Türkei bleiben.<sup>26</sup> Ein Gegensignal dazu setzte Premierminister Erdogan im Januar 2013, als er mit dem Abbruch der Verhandlungen drohte und eine Annäherung der Türkei an die Shanghai Cooperation Organisation, der neben Russ-

---

21 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2012 über die Türkei, hier Punkte 41, 30, 55.

22 Agence Europe: Turkey: France unblocks Regional Policy chapter, 14.2.2013.

23 Europäisches Parlament: Entschließung zur Lage in der Türkei, P7\_TA(2013)0277, Straßburg, 13.6.2013.

24 Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Turkey, Pressemitteilung A 305/13, Brüssel, 9.6.2013; Stefan Füle: Crucial moment in EU-Turkey relations, Debate on Turkey at the plenary Session of the European Parliament, SPEECH/13/526, Straßburg: 12.6.2013.

25 Bislang lautete die Formel, die Türkei erfülle die politischen Kriterien in ausreichendem Maß, die EU ging also von einem Mindestsockel aus. Die neue, jetzt am Maximum orientierte Formel lässt offen, ob der Erfüllungsgrad unzureichend ist.

26 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 13.

land auch China angehört, ins Spiel brachte. All das nährt Einschätzungen, wonach die Türkei unter der Regierung der AKP gar kein Interesse mehr an einem EU-Beitritt habe und zudem versuche, den Spieß, also das traditionell asymmetrische Verhältnis, umzudrehen: Dann würde die EU zum Bittsteller in Ankara!<sup>27</sup> Diese mehr als nur atmosphärischen Störungen zeigen Schieflagen und Doppelzüngigkeit im Verhältnis der beiden Seiten zueinander.

Ohnehin bezeichnet die EU die Türkei als „Schlüsselland“.<sup>28</sup> Die Kommission hatte gerade erst die positive Agenda in Gang gesetzt, um die Stagnation im Beitrittsprozess zu überwinden. Sechs von acht Arbeitsgruppen, die im Zuge der positiven Agenda geplant wurden, sind 2012/2013 zu ersten Sitzungen zusammengekommen.<sup>29</sup> Kommission und türkische Regierung haben beschlossen, die Zusammenarbeit in einer Reihe wesentlicher Energiefragen zu verstärken, der politische Dialog im Rahmen der GASP zu aktuellen Entwicklungen in Nordafrika und der arabischen Welt, zu Afghanistan/Pakistan, Südkaukasus und Horn von Afrika wurde erheblich intensiviert und beide Seiten führen einen Dialog über Terrorismusbekämpfung.<sup>30</sup> Keine Fortschritte gab es in Fragen von Visa, Mobilität und Migration. Das im Juni 2012 paraphierte Rückübernahmeabkommen hat Ankara noch nicht unterzeichnet. Auch kann von einer Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen keine Rede sein. Die EU fordert dies nun seit Eröffnung der Verhandlungen 2008 Jahr um Jahr erfolglos ein. Viel Lob gab es für die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei, besonders für das starke Wachstum. Die Kommission attestierte Fortschritte bei der Übernahme und Anwendung des Acquis in den allermeisten Politikfeldern bzw. Kapiteln als begrenzt und sehr selten, wie bei der Zollunion und bei Wissenschaft und Forschung als gut. Die türkische Regierung reagierte verärgert auf den Fortschrittsbericht und wies – mit Blick auf die eigene Öffentlichkeit – die Kritikpunkte vehement zurück.<sup>31</sup> 2012/2013 hat sich die Türkei selbst ins europapolitische Abseits gestellt und ihr Problemprofil als souveränistisch orientierter Staat gestärkt, der sich nur schwer in die EU integrieren lassen wird.

### *Island*

Island ist der einzige Kandidat, der durchgängig die politischen und wirtschaftlichen Beitrittskriterien erfüllt und bei der Übernahme des Acquis allein durch die EWR-Mitgliedschaft sehr weit auf den Beitritt vorbereitet und in den Binnenmarkt integriert ist.

Die fünfte und, wie sich zeigen sollte, vorläufig letzte Beitrittskonferenz mit Island fand am 18. Dezember 2012 statt. Dort wurden sechs weitere Kapitel eröffnet und das zur Wettbewerbspolitik als elftes vorläufig geschlossen. Bis Mitte des Jahres 2013 waren somit 27 Kapitel eröffnet. Schon im Januar 2013 hatte jedoch die isländische Regierung die Verhandlungen über den Beitritt wegen des einsetzenden Wahlkampfs bis zu den Parlamentswahlen im April ausgesetzt.<sup>32</sup> Diese führten zu einem Regierungs- und damit einem Kurs-

---

27 Ähnlich äußerte sich Ministerpräsident Erdogan bei seinem Berlin Besuch im Oktober 2012, vgl. z.B. Erdogan stellt der EU ein Ultimatum, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.11.2012.

28 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 19.

29 Ebd., hier S.19-20.

30 Ebd., hier S. 21.

31 William Chislett: The EU's Progress Report on Turkey: No End in Sight, Real Instituto Elcano (63), 12.10.2012; Katja Heise, Cigdem Toprak: Türkei schön EU-Bericht, Die Welt, 15.1.2013. Dazu ausführlich Günter Seufert in diesem Band.

wechsel in der Frage des EU-Beitritts, wie von Unabhängigkeitspartei und Fortschrittspartei sowie einer Mehrheit der Isländer gewünscht. Island wählte damit wieder den durch die EWR-Mitgliedschaft leidlich eingeschränkten Unabhängigkeitskurs, sobald die wirtschaftliche Erholung des Landes einsetzte. Der neue Außenminister, Gunnar Bragi Sveinsson, teilte der EU am 13. Juni 2013 mit, dass Island die Beitrittsverhandlungen, die es im Juli 2010 inmitten der Banken- und Finanzkrise begonnen hatte, auf unbestimmte Zeit aussetze.<sup>33</sup> Förmlich zurückgezogen hat Island den Antrag bisher nicht. Kommissar Füle betonte, dass die EU dem Verhandlungsprozess weiterhin verpflichtet bleibe und von den wechselseitigen Vorteilen der Verbindung mit Island überzeugt sei. Man respektiere die Entscheidung der Regierung, hoffe aber, dass die Phase der Reflexion nicht zu lange dauere.<sup>34</sup>

Der Rat hatte noch im Dezember 2012 das gemeinsame Interesse an einer EU-Arktispolitik mit einem potentiellen Mitgliedstaat Island hervorgehoben, ebenso wie auf den Feldern der Klimapolitik und der Erneuerbaren Energien. Die Kommission sah laut Fortschrittsbericht Handlungsbedarf und damit schwierige Verhandlungen bevorstehen 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.<sup>35</sup>

### *Montenegro*

Aus Sicht der Kommission erfüllt Montenegro weiterhin die politischen Kriterien in „ausreichendem Maße“.<sup>36</sup> Der Rat lobt Fortschritte bei der Funktionsweise von Parlament und Justiz, bei der Korruptionsbekämpfung und beim Schutz der Rechte von Minderheiten.<sup>37</sup>

Laut Kommission und Rat ist Montenegro den Verpflichtungen aus dem SAA „reibungslos nachgekommen“.<sup>38</sup> Sie fordern mehr Anstrengungen bei der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption und der Rechenschaftspflicht der Justiz. Gemäß dem neuen Verhandlungsansatz wurde das Screening der Kapitel 23 und 24 bereits im Frühjahr 2012 begonnen und das Screening der anderen Kapitel im September 2012 eingeleitet, so dass es im Sommer 2013 abgeschlossen sein soll.<sup>39</sup> Nach dem Verhandlungsbeginn am 29. Juni 2012 fanden weitere Beitrittskonferenzen am 18. Dezember 2012 und am 15. April 2013 statt. Bis Mitte 2013 waren die beiden Kapitel Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur eröffnet und vorläufig geschlossen.

Das EP deutete in seiner Entschließung den Beginn von Verhandlungen durchweg positiv und wertete die Entwicklungen insbesondere als positives Signal für die Region, es mahnte jedoch auch Bemühungen im Bereich der Unabhängigkeit von Justiz und Gerichten sowie die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung an.<sup>40</sup>

---

32 (Iceland's) Prime Minister's Office: Agreement between the coalition parties on management of the EU accession negotiations in the run-up to the parliamentary elections – memorandum, 14.1.2013.

33 Benjamin Fox: Iceland's EU bid is over, commission told, EUObserver, 14.6.2013.

34 Europäische Kommission: Iceland: first meeting with the new Foreign Minister, MEMO/13/520, Brüssel, 13.6.2013.

35 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 90-91. Vgl. außerdem Europäisches Parlament: Entschließungsantrag zum Fortschrittsbericht 2012 über Island, B7-0088/2013, Straßburg: 6.3.2012.

36 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 29.

37 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 30.

38 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 14.

39 Ebd., hier S. 14-15.

40 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Fortschrittsbericht 2012 über Montenegro.



## Weitere Anwärter

Drei der fünf übrigen Länder des Westbalkans haben Beitrittsanträge gestellt: Mazedonien (2004), Serbien (2009) und Albanien (2009). Mazedonien erhielt schon 2005 den Kandidatenstatus zugesprochen, Serbien schließlich im März 2012. Die Kommission empfiehlt dem Rat, *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.<sup>41</sup>

2012 empfahl die Kommission dem Rat zum vierten Mal, die Verhandlungen mit *Mazedonien* zu eröffnen. Mazedonien erfülle, wie Kommission und Rat einhellig befinden, die politischen Kriterien in ausreichendem Maße.<sup>42</sup> Jedoch blockiert Griechenland wegen des Namensstreits weiter den Start der Verhandlungen. Die EU sucht weiterhin eine Lösung zwischen Griechenland und Mazedonien unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Formale Gespräche dazu fanden zuletzt am 8./9. April statt.<sup>43</sup> Griechenland hatte im Oktober 2012 ein Memorandum of Understanding vorgelegt, das einen Rahmen für die Verhandlungen im Namensstreit schaffen sollte, allerdings enthielt der Entwurf wenig Neues und blieb ergebnislos.<sup>44</sup> Bulgarien monierte die Verschlechterung von Beziehungen zu Mazedonien, wobei sich Spannungen auf identitätspolitische Fragen von historischen Personen, Sprache und Volksgruppen konzentrierten. Immerhin griff der Rat diese Bedenken Bulgariens in seinen Schlussfolgerungen auf.<sup>45</sup> Im Bericht der Kommission vom April 2013 über die Implementierung der Reformen im Rahmen des im März 2012 aufgenommenen hochrangigen Beitrittsdialogs werden Mazedonien grundsätzlich Fortschritte in allen betrachteten Bereichen attestiert.<sup>46</sup> An dieser positiven Einschätzung änderte der von Ende 2012 bis Anfang März 2013 währende politische Stillstand infolge eines Ekklats im Parlament von Skopje über den Haushalt für 2013 nichts. Den Kommissionsbericht hatte der Rat im Dezember 2012 in Auftrag gegeben, um eine mögliche Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen vorzubereiten.<sup>47</sup> Das EP plädiert in seiner Entschließung vom Mai 2013 dafür, die Beitrittsverhandlungen noch vor Ende Juni aufzunehmen.<sup>48</sup> Jedoch fassten im Juni weder Rat noch Europäischer Rat eine entsprechende Entscheidung.

Das Kandidatenland *Serbien* ist laut Kommission und Rat auf gutem Weg, die politischen Kriterien und die Bedingungen des Interims-SAA in ausreichendem Maß zu erfüllen. Schlüsselpriorität im Hinblick auf die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen kommt der greifbaren und dauerhaften Verbesserung der Beziehungen zu Kosovo zu. Ein anderes Monitum ist die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit.<sup>49</sup> Im Dezember kam es im Rat nicht zu einer Einigung, mit den Verhandlungen zu beginnen. In den Schlussfolgerungen werden

41 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 31.

42 Ebd., hier S. 30.

43 Europäische Kommission: Bericht: The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Implementation of Reforms within the Framework of the High Level Accession Dialogue and Promotion of good Neighbourly Relations, COM(2013) 205 final, Straßburg: 16.4.2013, hier S. 12 und 16.

44 BBC: Macedonian diplomats not happy with Greek draft memorandum – paper, 8.10.2012; EurActiv: Greece floats proposal for Macedonian name solution, 5.10.2012.

45 Rat, 3210. Tagung, hier Punkt 41.

46 Kommission: Bericht über die Umsetzung von Reformen im Rahmen des hochrangigen Beitrittsdialogs mit Mazedonien.

47 Ebd., hier S. 2.

48 Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2012 über Mazedonien.

49 Kommission, Erweiterungsstrategie 2012-2013, hier S. 16.

zur Voraussetzung die Verbesserung und Normalisierung der Beziehungen zu Priština genannt und ein Bericht der Kommission dazu erwartet. Die restriktive Haltung wurde nach Medienberichten vor allem von Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien eingenommen.<sup>50</sup> Die Premierminister Dacic und Thaci unterzeichneten am 18.4.2013 ein bilaterales Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen. Dies wurde als Erfolg des von Ashton forcierten Dialogs zwischen beiden Parteien gefeiert.<sup>51</sup> Daraufhin schlug die Kommission am 22. April 2013 vor, dass Beitrittsverhandlungen mit Serbien eröffnet werden sollten.<sup>52</sup> Am 25. Juni 2013 folgte der Rat dieser Empfehlung weitestgehend und legte den Beginn für Beitrittsverhandlungen für spätestens Januar 2014 fest. Kommissar Füle leitete sogleich den internen Prozess für die Erstellung des Kommissionsentwurfs für den Verhandlungsrahmen ein, so dass im Nachgang an die Ratstagung die Verhandlungsmandate im schriftlichen Verfahren am 28. Juni 2013 erteilt werden konnten. Das von der Kommission geführte Screening soll direkt nach der Sommerpause beginnen.<sup>53</sup>

*Bosnien und Herzegowina* ist weit abgeschlagen, die Umsetzung der EU-Agenda kam wegen der innenpolitischen und konstitutionellen Blockaden zum Stillstand. Die Kommission erläuterte in ihrer Machbarkeitsstudie für den Abschluss eines SAA mit *Kosovo*,<sup>54</sup> dass ein solches rechtlich möglich sei. Im Anschluss an das bilaterale Abkommen mit Serbien zur Normalisierung der Beziehungen schlug sie am 22. April 2013 vor, dass Verhandlungen über ein SAA mit Kosovo eröffnet werden sollten.<sup>55</sup> Die Umsetzung eines SAA ist eine politische Vorbedingung für die spätere Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Der Rat nahm am 25./28. Juni 2013 entsprechende Verhandlungsmandate an, legte aber noch kein Datum fest. Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern erkennen Kosovo weiterhin nicht an.

### Weiterführende Literatur

Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 17/2013): Kroatien, Bonn, 22.4.2013.

Dusan Reljic: EU-Erweiterungspolitik im Westbalkan: Missliche Zeiten für schwierige Kandidaten, in: Ronja Kempin, Marco Overhaus (Hg.): EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise, SWP-Studie S 09, Berlin 2013, S. 11-19.

House of Lords (European Union Committee): The future of EU enlargement. 10<sup>th</sup> Report of Session 2012-13, London, 6.3.2013.

---

50 EurActiv: Serbia presses EU to launch accession talks, 11.12.2012.

51 Thomas Fuster: Wo die EU noch Strahlkraft hat, Neue Zürcher Zeitung, 26.4.2013; zum Verlauf siehe auch Catherine Ashton: A Different Balkan Story, The New York Times, 26.4.2013.

52 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung: on Serbia's progress in achieving the necessary degree of compliance with the membership criteria and notably the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo, JOIN(2013) 7 final, Brüssel, 22.4.2013.

53 Agence Europe: Serbia: Füle wants negotiating mandate to be presented quickly, 2.7.2013.

54 Europäische Kommission: Mitteilung über eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Kosovo, COM(2012) 602 final, Brüssel, 10.10.2012.

55 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung: on Kosovo's progress in addressing issues set out in the Council Conclusions of December 2012 in view of a possible decision on the opening of negotiations on the Stabilisation and Association Agreement, JOIN(2013) 8 final, Brüssel, 22.4.2013.