

## **7. Die Erweiterung der Europäischen Union**



# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Die Juncker-Kommission hat sich jenseits des Tagesgeschäfts mit der Vorlage einer Westbalkan-Strategie als ein politischer Akteur in der EU-Erweiterungspolitik zurückgemeldet.<sup>1</sup> Die Initiative vom Februar 2018 entfachte zwar keine mit den 1990er Jahren vergleichbare Debatte über Vertiefung und Erweiterung. Aber sie ergänzte die binnenorientierte Reformdiskussion („Bratislava-Prozess“, „Leaders‘ Agenda“), indem sie die politische Aufmerksamkeit auf die Westbalkan-Länder, deren Beitrittsaspirationen und geopolitische Bedeutung lenkte. Die politische Instabilität und wirtschaftliche Schwäche der Region wird auch in EU-Hauptstädten zunehmend als Einfallstor für Russland, China, die Türkei und arabische Länder gesehen, die in direkter oder indirekter Konkurrenz zur Europäischen Union und deren Heranführungspolitik auftreten.<sup>2</sup> Eine glaubwürdige Erweiterungspolitik soll einem möglichen Abdriften der Länder entgegenwirken. Somit gewinnen geostrategischen Begründungen für die Aufnahme neuer Mitglieder wieder an Gewicht in der EU.<sup>3</sup> Für Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik (EJR) Mazedonien fassten die EU-28 im Juni 2018 einen Start der Verhandlungen für Juni beziehungsweise Ende 2019 ins Auge. Demgegenüber wird der Verhandlungsprozess mit der Türkei nur als Fassade aufrechterhalten, hinter der sich zumindest die EU über die Ziele und Eckpfeiler der künftigen Beziehungen klar werden könnte.

Die öffentliche Meinung in der EU steht künftigen Erweiterungen weiterhin skeptisch gegenüber. Die Europäische Kommission konstatiert ein mangelndes Vertrauen der EU-Bürgerinnen und Bürger in die Reformanstrengungen der Kandidaten.<sup>4</sup> In der jüngsten Eurobarometer-Umfrage vom November 2017 spricht sich nach wie vor eine Mehrheit gegen eine EU-Erweiterung in den nächsten Jahren aus, obschon sich der Abstand zwischen Erweiterungsbefürwortern und -gegnern verringert hat: 42 Prozent der Befragten sprachen sich dafür aus, 47 Prozent lehnten sie jedoch ab.<sup>5</sup> Am stärksten ausgeprägt ist die Ablehnung in Österreich (68 Prozent), den Niederlanden, Frankreich, Finnland (jeweils 64 Prozent) und Deutschland (63 Prozent). Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung eine Erweiterung mehrheitlich unterstützt, schließen alle Länder der Erweiterungsrunden 2004, 2007 und 2013 ein (bis auf Tschechien; Lettland ist gespalten), ferner auch Spanien, Irland und das Vereinigte Königreich.

---

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, COM(2018)65 final.

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schlechte Politik bremst den Balkan, 19.5.2018.

3 Die Kommission spricht von einer „geostrategischen Investition“, vgl. Mitteilung der Kommission: Eine glaubwürdige Perspektive, 2018, S. 1; Präsident Macron wird zitiert: „I don’t want a Balkans that turns toward Turkey or Russia, but I don’t want a Europe that, functioning with difficulty as 28 and tomorrow at 27, decides that we gallop off to be 30 or 32 with the same rules“, in: Andrew Gray: Spain, France upset Brussels’ Balkan plans, in: Politico, 17.5.2018; Siehe auch Macrons Rede vor dem Europäischen Parlament, in: Michael Stabenow: Beitritte mit verschiedenen Geschwindigkeiten; der Stand der Verhandlungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.4.2018.

4 Europäische Kommission: Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU, COM(2018)450 final, S. 1.

5 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 88, November 2017.

## Das alljährliche Erweiterungspaket und die neue Westbalkan-Strategie

Der Zyklus, in dem sich die EU-Organe mit Erweiterungsfragen befassen, wurde im April 2018 erstmals mit der Veröffentlichung der jährlichen Wirtschaftsreformprogramme (ERPs) für die Westbalkan-Staaten und die Türkei synchronisiert und vom Herbst in den Frühling verlegt.<sup>6</sup> Das wie stets gemeinsam von der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem Erweiterungskommissar präsentierte Erweiterungspaket 2018 der Europäischen Kommission enthält sieben Länderberichte sowie die übergreifende Mitteilung zur Erweiterungspolitik.<sup>7</sup> Darin werden die Implementierung der Erweiterungsstrategie von 2015 bilanziert und die Berichte zusammengefasst. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten stützte seine Schlussfolgerungen<sup>8</sup> auf diese Referenzdokumente, die der Europäische Rat auf seinem Juni-Treffen billigte.<sup>9</sup>

Anders als im Vorjahr einigten sich die Vertreter der 28 im Allgemeinen Rat auf gemeinsame Schlussfolgerungen zur Erweiterung und zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess.<sup>10</sup> Die Niederlande, Frankreich und Dänemark hatten sich gegen eine Festlegung auf den Beginn von Verhandlungen mit Mazedonien und Albanien Mitte 2019 gewandt. Der Kompromiss unter den 28 besagt, dass Rat der Europäischen Union und Europäischer Rat im Juni 2019 darüber entscheiden, und zwar nach Prüfung der Fortschritte bei den dringenden Reformprioritäten. Fällt das zufriedenstellend aus, dann können die Verhandlungen mit einer ersten Regierungskonferenz Ende 2019 beginnen. Die Europäische Kommission kann bereits die dazu nötigen Vorbereitungen treffen. Insofern läuft der Motor, aber die Ampel steht noch auf Gelb.

Zählt man die Mitteilung der Europäischen Kommission über „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“,<sup>11</sup> die Besuche von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in allen sechs Ländern (begleitet von der Hohen Vertreterin Federica Mogherini und Erweiterungskommissar Johannes Hahn) im Februar 2018, die ohnehin intensive Reisetätigkeit der beiden Kommissionsmitglieder in der Region und deren vielen Treffen mit Regierungschefs der sechs Länder<sup>12</sup> sowie den Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Sofia im Mai 2018<sup>13</sup> zusammen, so gibt die Union damit ein vergleichsweise starkes politische Signal gegen das

---

6 Die Wirtschaftsreformprogramme für den Zeitraum 2018–2020 sind zu finden unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance_en) (letzter Zugriff: 9.8.2018).

7 Europäische Kommission: Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2018 Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Kosovo\*, Montenegro, Serbia, Turkey, 17.4.2018, SWD(2018)150-156 final.

8 Rat der Europäischen Union: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Schlussfolgerungen des Rates, 10555/18, 26.6.2018.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 9/9, 28.6.2018, Punkt 24.

10 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018.

11 Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive, Februar 2018.

12 3.7.2017: Treffen Mogherini, Vucic und Thaci in Brüssel; 17.7.2017: Treffen Mogherini und Covic in Brüssel; 25.8.2017: Hahn in Dürres, Albanien, Treffen der WB6; 31.8.2017: Treffen Mogherini, Vucic und Thaci in Brüssel; 14/15.9.2017: Hahn in Serbien; 20.9.2017: Treffen Mogherini, Thaci und Vucic am Rande der UN-Generalversammlung; 11.10.2017: Treffen Mogherini und Brnabic in Brüssel; 24.10.2017: Treffen Mogherini und Covic in Brüssel; 15.11.2017: Treffen Mogherini und Vucic in Brüssel; 4.12.2017: Hahn in Sarajevo, 5.12.2017: Treffen Mogherini und Rama, Juncker und Rama in Brüssel; 6.12.2017: Treffen Mogherini und Zaev in Brüssel; 18.12.2017: Treffen Mogherini und Markovic; Mittagessen Mogherini mit den sechs Regierungschefs des WB; 1.2.2018: Treffen Mogherini und BiH-Präsidentschaft; 7.–9.2.2018: Hahn in Serbien und Montenegro; 25.–28.2.2018: Juncker, Hahn und Mogherini reisen durch die sechs WB-Länder; 23.3.2018: Treffen Mogherini, Vucic und Thaci in Brüssel; 27.3.2018: Treffen Mogherini und Vucic in Belgrad; 17.4.2018: Hahn in Skopje; 18.4.2018: Mogherini trifft sechs Regierungschefs des WB in Skopje; 4.6.2018: Treffen Mogherini und Djukanovic; 24.6.2018: Treffen Mogherini, Vucic und Thaci.

erlahmende Engagement und latente Desinteresse gegenüber der Region. Die Europäische Kommission nennt in ihrer Balkanstrategie als zentrale Herausforderungen umfassende Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Wettbewerbsfähigkeit, Marktwirtschaft, regionale Zusammenarbeit, Justiz und Zivilgesellschaft. Sie regt an, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die Länder bei der Transformation und Annäherung unterstützen: Durch die Festlegung detaillierter Aktionspläne und Leitinitiativen; durch bessere und systematischere Überwachung und Bewertung der Umsetzung und Durchführung von Reformen (zum Beispiel durch fallbezogene Peer-Reviews unter Einbindung von Experten); durch die Ausdehnung von Beratungsmissionen; durch die Einbindung in institutionelle Strukturen der Union (wie Tagungen, technische Ausschüsse, Arbeitsgruppen); durch den Ausbau der strategischen und operativen Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden sowie durch EU-Agenturen (zum Beispiel zur Terrorismusbekämpfung). Sie schlägt dazu sechs Leitinitiativen vor: die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Migration, die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung, die Verbesserung der Konnektivität, eine Digitale Agenda für den westlichen Balkan sowie schließlich die Förderung der Aussöhnung.<sup>14</sup>

Die Europäische Kommission sieht in der Westbalkan-Strategie ein Signal der Ermutigung. Mit Blick auf die am weitesten fortgeschrittenen Kandidaten Montenegro und Serbien fasst sie als „sehr ambitionierte Perspektive“ ohne politische Bindungswirkung das Jahr 2025<sup>15</sup> ins Auge. Vor dem Gipfel in Sofia hatten sich elf EU-Regierungen dafür eingesetzt, zumindest ein tentatives politisches Beitrittsdatum in der Erklärung zum Westbalkangipfel zu nennen, was sich aber gegen Länder wie Frankreich und Deutschland nicht durchsetzen ließ.<sup>16</sup> Zwar ging es in Sofia nicht im engeren Sinne um die Beitrittsagenda, sondern um konkrete Projekte und sektorspezifische Kooperation von regionalem Zuschnitt.<sup>17</sup> Dennoch erneuerten die EU-Spitzen das auf dem Gipfel von Thessaloniki vor fünfzehn Jahren ausgesprochene politische Bekenntnis zur europäischen Perspektive der Westbalkan-Länder.<sup>18</sup>

Im Europäischen Parlament wurde die Strategie für den Westbalkan grundsätzlich begrüßt. Einige Abgeordnete äußerten Zweifel, dass die Beitrittsperspektive 2025 glaubwürdig sei. Große Übereinstimmung herrschte dahingehend, dass bilaterale Fragen vor dem Beitritt gelöst werden müssten.<sup>19</sup> Der Rat nahm sie zur Kenntnis, machte sie sich aber ebenso wenig wie der Europäische Rat zu eigen.<sup>20</sup>

---

13 EU-Western Balkans Summit, 17. Mai 2018. Spaniens Ministerpräsident Rajoy nahm nicht teil angesichts der schwelenden Katalonien-Frage und der bekannten Position, Kosovo nicht als unabhängigen Staat anzuerkennen, was auch für Griechenland, Zypern, Rumänien und die Slowakei zutrifft. Diese und die übrigen EU-Staaten waren aber durch ihre Staats- oder Regierungschefs vertreten.

14 Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive, S. 12–19.

15 Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive, S. 2; vgl. hierzu auch die Beiträge „Montenegro“ und „Serbien“ in diesem Jahrbuch.

16 Acht mittelosteuropäische Regierungen (aber nicht Rumänien und Bulgarien) sowie Italien, Österreich, Irland und Malta. Bulletin Quotidien Europe, 2.2.2018.

17 Die Prioritätenagenda findet sich im Annex der Erklärung von Sofia. Europäischer Rat: Erklärung von Sofia, 17.5.2018, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/media/34781/sofia-declaration\\_de.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/34781/sofia-declaration_de.pdf) (letzter Zugriff: 9.8.2018).

18 Die Erklärung wurde von den Führungsspitzen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Abstimmung mit den Partnern im Westbalkan abgegeben.

19 Plenardebatte zur EU-Erweiterungsstrategie im Europäischen Parlament in Straßburg am 6.2.2018 mit Mogherini und Hahn, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180206+HTEMS+DOC+XML+V0//DE#creitem23> (letzter Zugriff: 7.8.2018).

20 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Punkt 1; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 28. Juni 2018, EUCO 9/18. Punkt 24.

Bevor die EU möglicherweise 2025 größer wird, soll sie nach dem Willen der Europäischen Kommission stärker und solider werden.<sup>21</sup> Damit steht die Juncker-Kommission in der Tradition der Delors-Kommission, die eine solche Schrittfolge Ende der 1980er Jahre gegenüber den politisch und wirtschaftlich weitaus kompatibleren Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vertreten hatte. Ein wichtiger Protagonist dieser neu aufgelegten Debatte über Vertiefung und Erweiterung unter neuen Vorzeichen ist ein europapolitisch gestärktes Frankreich mit Präsident Emmanuel Macron. Er vertrat in Sofia wie zuvor im Europäischen Parlament die Auffassung, dass eine Modernisierung der Europäischen Union und der Eurozone eine Voraussetzung für jeden weiteren Beitritt sei.<sup>22</sup> Ein weiterer Faktor in der Diskussion sind die Probleme der Union im Umgang mit Ungarn und Polen. Beide Länder unterminieren genau bei den kritischen Themen in den Verhandlungen mit den Beitrittsländern, nämlich Rechtsstaatlichkeit und Grundwerte, die Werte der Gemeinschaft von innen.<sup>23</sup> Das Votum der polnischen und ungarischen Regierungen für einen illiberalen Staat und die Dämonisierung von „Brüssel“ mag die Europäische Kommission veranlasst haben, aktuelle Beitrittsaspiranten zu mahnen, dass es sich um eine Generationenentscheidung der Eliten und der Bevölkerung handle, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union anzustreben.<sup>24</sup>

Im Vergleich zum Westbalkan sind die Beziehungen der Union zur Türkei deutlich schlechter und die Interessen auf beiden Seiten erheblich komplexer.<sup>25</sup> Der Rat und die Europäische Kommission ziehen sich auf die Formel zurück, nach der die Türkei ein Kandidatenland (bleibt) und ein wichtiger Partner in vielen Bereichen (Migration, Terrorismusbekämpfung, Energie, Verkehr, Wirtschaft und Handel) sei, mit dem der Dialog auf hoher Ebene geführt wird. Das heißt, trotz des faktischen Stillstands der Verhandlungen wird dieser Rahmen weder preisgegeben noch durch einen neuen umfassenden abgelöst, in dem die Beziehungen gestaltet werden könnten. Die Bauelemente dafür lägen schon bereit: Ausbau der Zollunion, die EU-Türkei-Erklärung zur Flüchtlingspolitik, die Visa-Liberalisierung, der hochrangige politische Dialog, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Nato und gegebenenfalls im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit.

Der Rat bekräftigte die Grundsätze, die seit 2006 zum politischen Acquis der EU-Erweiterungspolitik zählen. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zusätzliche Akzente gesetzt, indem sie an die Adresse der Zielländer feststellt, dass die Beitrittsverhandlungen kein Selbstzweck seien, sondern Teil eines umfassenden Modernisierungs- und Reformprozesses. Mit Blick auf die Umsetzung der Erweiterungsstrategie 2015 hebt der Rat die strukturellen Defizite in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung, regionale Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen (allerdings ohne wie die Europäische

---

21 Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive, S. 19.

22 Transcription de la conférence de presse du Président de la République Emmanuel Macron à Sofia (Bulgarie), 17.5.2018, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-sofia-bulgarie/> (letzter Zugriff: 7.8.2018); Michael Peel: Macron warns against rapid EU expansion into west Balkans. *Financial Times*, 18.5.2018; vgl. hierzu auch den Beitrag „Südosteuropa“ in diesem Jahrbuch.

23 Siehe Manfred Sapper/Volker Weichsel (Hrsg.): *Unterm Messer. Der illiberale Staat in Ungarn und Polen*, in: *Osteuropa* 3-5/2018; vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

24 Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive, Februar 2018, S. 2.

25 Mogherini äußerte sich so: „So our relations with Turkey are definitely more complex than the purely enlargement-related agenda...“, in: *EEAS: Remarks by HR/VP Federica Mogherini at the College read-out to present the 2018 Enlargement package, together with Commissioner Johannes Hahn*, 17.4.2018, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43064/remarks-hrvp-federica-mogherini-college-read-out-present-2018-enlargement-package-together\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43064/remarks-hrvp-federica-mogherini-college-read-out-present-2018-enlargement-package-together_en) (letzter Zugriff: 7.8.2018); vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

Kommission auf bilaterale Streitigkeiten einzugehen), außenpolitische Zusammenarbeit, Visiberalisierung und die Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung hervor. Darin folgt er der Europäischen Kommission, die sich jedoch in ihrer Gesamtwürdigung eingehender mit den Grundrechten, dem Funktionieren der demokratischen Institutionen und der Reform der öffentlichen Verwaltung befasst.

Der Rat dankt wie in den Vorjahren besonders der Türkei und den Westbalkan-Staaten allgemein für ihre Anstrengungen zur Bewältigung der andauernden Flüchtlings- und Migrationskrise.<sup>26</sup> Das Europäische Parlament wird erst in den nächsten Monaten seine Entschließungen zu den Länderberichten erarbeiten.

Kommissar Hahn betonte angesichts der beträchtlichen Governance-Defizite, man sei „weit davon entfernt, nah am Ziel zu sein“.<sup>27</sup> Die Europäische Kommission hält in ihren Länderberichten am Ansatz „Wesentliches zuerst“ fest. Dazu gehören anspruchsvolle Ziele wie Rechtsstaatlichkeit, Aufbau einer verantwortungsvollen öffentlichen Verwaltung, unparteiische Justiz und Schutz der Grundrechte, für die es längere Anpassungszeiten in Bezug auf den Rechtsrahmen und die Praxis braucht. Weiterhin zählen die makroökonomische Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit zu den „Fundamentals“. Mit allen sechs Ländern führt die EU (Mitgliedstaaten, Kommission, Europäische Zentralbank) einen hochrangigen Dialog über Wirtschaft und Finanzen.<sup>28</sup> Die Europäische Union hat für das Jahr 2017 für die sechs Westbalkan-Länder, die Türkei sowie für Mehrländerprogramme im Rahmen des Instruments für die Heranführungshilfe (IPA) Finanzmittel von insgesamt 1,6251 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>29</sup>

### **Laufende Beitrittsverhandlungen**

Unter estnischer und bulgarischer Ratspräsidentschaft hielt die Europäische Union Beitrittskonferenzen erneut nur mit Montenegro<sup>30</sup> und mit Serbien<sup>31</sup> ab, nicht jedoch mit der Türkei. Im Juni 2018 kamen Griechenland und EJR Mazedonien im langjährigen Streit über den Namen des Balkanlandes zu einer Übereinkunft, die endlich den Weg für Beitrittsverhandlungen frei machen könnte.<sup>32</sup> Wie im Fall von Albanien könnten diese Ende 2019 praktisch beginnen. Zum Mitgliedschaftsantrag von Bosnien und Herzegowina steht die Stellungnahme der Europäischen Kommission noch aus. Dabei kann sie sich auch auf die Antworten zum diesbezüglichen Fragebogen stützen, die die Regierung im Februar 2018 abgegeben hat. Für den Kosovo, weiterhin nicht anerkannt von fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Union, bleibt das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der wesentliche Rahmen für europäische Integrationspolitik.

Die Europäische Kommission drückt ihre Bewertung des Vorbereitungsstands in den Länderberichten mit Hilfe fester Formeln aus: Diese „sind in einem frühen Stadium“, „haben einen gewissen/etwa mittleren/einen guten Stand erreicht“ oder „sind weit fortgeschritten“. Auch für die Fortschritte im Hinblick auf die Übernahme des Acquis in einzelnen Sektoren

---

26 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 11.

27 Daniel Brössler: EU-Kommission stellt Türkei vernichtendes Zeugnis aus, in: Süddeutsche Zeitung, 18.4.2018.

28 Wirtschafts- und finanzpolitischer Dialog zwischen der EU und dem westlichen Balkan und der Türkei am 25.5.2018, abrufbar unter: <https://eu2018bg.bg/en/news/1123> (letzter Zugriff: 10.10.2018).

29 Europäische Kommission: Overview – Instrument for Pre-Accession Assistance, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en) (letzter Zugriff: 9.8.2018).

30 Beitrittskonferenzen auf Ministerebene am 11.12.2017 und 25.6.2018.

31 Beitrittskonferenzen auf Ministerebene am 11.12.2017 und 25.6.2018.

32 Michael Martens: Gegen alle Widerstände, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.6.2018.

nutzt die Kommission fortan eine einheitliche Bewertungsskala, basierend auf einheitlicheren Indikatoren für die Berichterstattung. Mittels einer Fünfer-Skala hält sie fest, ob ein Land „Rückschritte“ oder „keine/einige/gute/sehr gute Fortschritte“ in einem Bereich gemacht hat.<sup>33</sup>

Der Stand hinsichtlich der grundlegenden Anforderungen ist für die Türkei, Montenegro und Serbien wie folgt:

*Tabelle 1: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU-Mitgliedschaft I*

	<b>Türkei</b>		<b>Montenegro</b>		<b>Serbien</b>	
	<i>Fortschritte</i>	<i>Vorbereitungen</i>	<i>Fortschritte</i>	<i>Vorbereitungen</i>	<i>Fortschritte</i>	<i>Vorbereitungen</i>
<i>Reform der öffentlichen Verwaltung</i>	ernsthafte Rückschritte	mittlerer Stand	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
<i>Justiz</i>	ernsthafte Rückschritte	frühes Stadium	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Korruption</i>	keine Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Organisierte Kriminalität</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Meinungsfreiheit</i>	ernsthafte Rückschritte	frühes Stadium	keine Fortschritte	gewisser Stand	keine Fortschritte	gewisser Stand
<i>Wirtschaftliche Kriterien</i>	Rückschritte	weit fortgeschritten	einige Fortschritte	mittlerer Stand	gute Fortschritte	mittlerer Stand
<i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
<i>Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)</i>	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand

Quellen: Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents Turkey 2018 Report, SWD(2018)153 endg.; Montenegro 2018 Report, SWD(2018)150 endg.; Serbia 2018 Report, SWD(2018)152 endg.

## **Türkei**

Die 2005 gestarteten Beitrittsverhandlungen mit der Türkei stehen seit Juni 2016 still. 16 Kapitel bleiben geöffnet, nur eins ist vorläufig geschlossen worden. Der Rat stellt fest, dass sich die Türkei von der EU weiter entfernt, so dass eine Eröffnung von neuen Kapiteln nicht in Betracht kommt.<sup>34</sup> Das gilt auch für die von der Türkei gewünschten Gespräche über eine Modernisierung der Zollunion. Dazu hatte die Europäische Kommission dem Rat Vorschläge unterbreitet.<sup>35</sup> Dort wandte sich unter anderem Deutschland gegen einen Einstieg in Gespräche mit Ankara. Dennoch läuft der hochrangige Dialog mit der Türkei wie auch der Dialog auf Arbeitsebene weiter. Das betrifft einzelne Sektoren wie Verkehr und Wirtschaft, Terrorismusbe-

33 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 10.11.2015, COM(2015) 611, final, S. 42 f.

34 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 35.

35 Markus Bernath: Neue Zollunion statt alter Beitrittsstreit zwischen EU und Türkei, in: Der Standard, 2.2.2018.



kämpfung sowie die Außen- und Sicherheitspolitik. Im März 2018 fand das Leaders' meeting in Varna statt, an dem die Präsidenten Donald Tusk und Jean-Claude Juncker sowie der Ratsvorsitzende Bojko Borissov und Präsident Recep Tayyip Erdogan teilnahmen. Auf der Agenda standen laut Tusk Migration und Flüchtlingspolitik, Rechtsstaatlichkeit und die innenpolitische Lage in der Türkei, bilaterale Streitigkeiten der Türkei mit Zypern sowie das türkische militärische Vorgehen in Syrien.<sup>36</sup>

Der Europäische Rat befasste sich im Oktober 2017 mit der Frage des Abbruchs der Verhandlungen, wie es immer wieder am deutlichsten Österreich fordert.<sup>37</sup> Er sprach sich weder für ein Ende noch eine förmliche Suspendierung der Verhandlungen nach dem im Verhandlungsrahmen<sup>38</sup> festgelegten Verfahren aus. Somit folgte er nicht der Aufforderung des Europäischen Parlaments vom Juli 2017.<sup>39</sup> Die Europäische Kommission soll lediglich prüfen, ob und wie die Vorbeitrittshilfen reduziert oder umgelenkt werden können.<sup>40</sup> Die Auszahlungen der Gelder im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung zur Flüchtlingspolitik sollen weiter fließen. Die EU will also Gesprächskanäle und Formate mit der Türkei nutzen, um ihre Kooperationsinteressen hinsichtlich Migration, Terrorismusbekämpfung, Energie, Verkehr, Wirtschaft und Handel zu verfolgen. Das fasste auch der Europäische Rat im März 2018 so ins Auge.<sup>41</sup> Die EU setzt darauf, dass die Türkei vor allem an wirtschaftlichen Vorteilen interessiert ist und deshalb mit Brüssel ‚im Geschäft‘ bleiben will. Für Mitgliedstaaten wie Deutschland, die Niederlande oder Frankreich mit großen Türkei-stämmigen Bevölkerungsanteilen sind die bilateralen Beziehungen immer mehr zu einer sensiblen innenpolitischen Frage geworden. Europäische Kommission und Rat haben sich in scharfer Form gegen verbale Ausschreitungen, Drohungen oder Handlungen von türkischer Seite verwahrt, die sich gegen Mitgliedstaaten richten.<sup>42</sup>

Mit ihrem Länderbericht vom April 2018 schließt die Europäische Kommission an ihren sehr kritischen Bericht vom November 2016 an. Negativtrends verschärfen sich in allen Bereichen, die die EU unter den politischen Kriterien einer Mitgliedschaft prüft. Der Rat kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Nach dem gescheiterten und von der EU verurteilten Militärcoup vom Juli 2016 habe die Türkei in unverhältnismäßiger Weise reagiert, den Rechtsstaat und besonders die unparteiische Justiz demontiert. Die EU teilt die Einschätzung der Venedig-Kommission des Europarats, dass die jüngsten Verfassungsänderungen zu einem Präsidialsystem geeignet sind, um die Gewaltenteilung auszuhebeln. Der Rat kritisiert Verhaftungen auf breiter Front (auch von EU-Bürgern) sowie Repressalien und Beschränkungen für Journalisten, Akademiker, Parlamentarier und zivilgesellschaftliche Akteure.<sup>43</sup> Hinter dieser massiven Kritik

---

36 Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach dem Gipfeltreffen EU-Türkei in Varna, Erklärungen und Bemerkungen 173/18, 26.3.2018.

37 So Bundeskanzler Kurz vor dem EU-Türkei-Treffen in Varna. Er schlug stattdessen eine „Kooperation im Rahmen eines Nachbarschaftskonzepts“ vor. Siehe derStandard.de: Österreichs Kanzler kritisiert türkische Offensive in Syrien, 26.3.2018, abrufbar unter: <https://www.derstandard.de/story/2000076802883/kurz-kritisiert-tuerkische-offensive-in-syrien> (letzter Zugriff: 7.8.2018).

38 Rat: Negotiating Framework (for accession negotiations with Turkey), 3.10.2005, Dok. 12823/05 ENLARG 64, Punkt 5.

39 Europäisches Parlament: Bericht 2016 über die Türkei, Juli 2017, Punkt 7.

40 Remarks by President Donald Tusk on the European Council meetings and the Leaders' Agenda, Speech 608/17, 20.10.2017.

41 Report by President Donald Tusk to the European Parliament on March European Council meetings. Rede 204/18, 18.4.2018.

42 Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents Turkey 2018 Report, April 2018, S. 60 f.; Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 33.

43 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkte 31–32.

verblassten die alljährlich aktualisierten Monita zu Zypern, den illegalen Handlungen im östlichen Mittelmeer und in der Ägäis (Erdgasförderung) oder zur Lage im Südosten der Türkei (Kurdenfrage).<sup>44</sup> Die politische Entwicklung und Unsicherheit beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum, schwächt die türkische Lira und schreckt ausländische Investoren ab.

### Montenegro

Mit 31 (von 35) geöffneten und drei geschlossenen Kapiteln steht Montenegro mit seinen rund 600.000 Einwohnern an der Spitze des Beitrittszuges. Unter estnischer und bulgarischer Ratspräsidentschaft wurden drei neue Kapitel geöffnet, kein weiteres abgeschlossen.<sup>45</sup> Der Rat lobte zwar die Fortschritte beim formalen rechtlich-institutionellen Rahmen der Rechtsstaatlichkeit, mahnte aber praktische Resultate und eine verbesserte Leistungskraft der Justiz an. Deshalb blieben die Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Sicherheit, Freiheit, Recht) im Zentrum der Anstrengungen. Dabei geht es um konkrete Ergebnisse bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, Menschenhandel, Geldwäsche und das Ende von Straffreiheit. Ähnlich dem Vorjahr fordert der Rat Verbesserungen im Bereich der Meinungs- und Medienfreiheit. Angriffe auf Journalisten zeigten, dass es an einem Klima der Sicherheit mangle, sich frei zu äußern. Die Reform der öffentlichen Verwaltung sollte fortgesetzt, die Unabhängigkeit von Institutionen gestärkt, die Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung weiter verbessert und der hohe öffentliche Schuldenstand abgebaut werden.<sup>46</sup> Der Rat greift erneut die Kritik internationaler Beobachter an der Durchführung der Parlamentswahlen vom Oktober 2016 auf, verlangt aber vor allem einen konstruktiven Dialog zwischen den Parteien und im neuen Parlament.<sup>47</sup> Rat und Europäische Kommission mahnen, dass alle Parteien für die Rückkehr zu einer politischen Debatte im Parlament verantwortlich seien.

### Serbien

Mit der Eröffnung von vier weiteren Kapiteln unter estnischer und bulgarischer Ratspräsidentschaft<sup>48</sup> sind im serbischen Beitrittsprozess mittlerweile vierzehn Verhandlungskapitel offen.<sup>49</sup> Der Rat betont, wie wichtig es ist, die Benchmarks für die Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Sicherheit, Freiheit, Recht) zu erfüllen und den Normalisierungsprozess in den Beziehungen zum Kosovo voranzutreiben, die das Gesamttempo der Verhandlungen bestimmen werden. Der Dialog mit Pristina sollte erheblich intensiviert werden. Der Rat erkennt an, dass Serbien bereit ist, mit Unterstützung der Hohen Vertreterin zu einer rechtlich verbindlichen Übereinkunft über eine umfassende Regelung der bilateralen Beziehungen zu gelangen. Die Europäische Union macht klar, dass deren Blockade auch die spezifischen Entwicklungswege zur Union aufhalten würde. Während die Monita zur rechtsstaatlichen Praxis ähnlich wie im Falle von Montenegro ausfallen, geht der Rat doch sehr viel eingehender auf die besorgniserregende Lage bei der Gewährleistung von Grundrechten und Menschenrechten, insbesondere Minderheiten ein. Der Rat fordert von Serbien, den Negativtrend bei dem Alignment mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik umzukehren. Serbien solle

---

44 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 33.

45 Kapitel 2: Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Kapitel 3: Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr am 11.12.2017, Kapitel 17: Wirtschafts- und Währungspolitik am 25.6.2018.

46 Europäische Kommission: Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU, S. 13.

47 Rat der Europäischen Union: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 18.

48 Kapitel 6: Gesellschaftsrecht und Kapitel 30: Außenbeziehungen am 11.12.2017 sowie Kapitel 13: Fischerei und 33: Finanz- und Haushaltsbestimmungen am 25.6.2018.

49 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 21.

zudem nicht von der gemeinsamen Visapolitik abweichen, indem es Vereinbarungen zur Visaliberalisierung mit Drittstaaten abschließt, so mit Iran oder Aserbaidschan.<sup>50</sup> In der Wirtschaftspolitik stehen Strukturreformen im Bereich von Verkehr und Infrastruktur sowie die Privatisierung und Restrukturierung von Staatsunternehmen an.

### Andere Kandidaten

Die Entwicklungen in der EJR Mazedonien, in Albanien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo behandelt die Europäische Kommission im Kontext des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und im Sinne der Heranführung an den EU-Acquis. Von den vier Ländern halten die EJR Mazedonien seit 2005 und Albanien seit 2014 den Kandidatenstatus. Der Rat beschloss auf Vorschlag der Europäischen Kommission<sup>51</sup> auf seiner Juni-Sitzung, dass die Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EJR Mazedonien und Albanien von Fortschritten in als dringlich und essentiell angesehen Bereichen abhängig ist. Bei positiver Einschätzung können Rat und Europäischer Rat dann im Juni 2019 den Weg freimachen und die ersten Regierungs- beziehungsweise Beitrittskonferenzen Ende 2019 stattfinden.

Für die EJR Mazedonien, die ihre akute politische Krise überwunden hat, sind die dringenden Reformprioritäten, die geprüft werden, folgende: die politische Vereinbarung vom Juni/Juli 2015 (Przino), Justizreform und proaktive Untersuchungen, Verfolgung und wirksame Gerichtsurteile im Bereich von Korruption und organisierter Kriminalität, Geheimdienst- und Sicherheitssektorreform, Reform der öffentlichen Verwaltung. Zudem muss der Namensstreit beigelegt und die neue Lösung vom Parlament ratifiziert werden.

Der Stand hinsichtlich grundlegender Anforderungen ist für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Albanien wie folgt:

Tabelle 2: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU-Mitgliedschaft II

	Mazedonien		Albanien	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
<i>Reform der öffentlichen Verwaltung</i>	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
<i>Justiz</i>	gute Fortschritte	gewisser Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
<i>Korruption</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
<i>Organisierte Kriminalität</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Meinungsfreiheit</i>	gute Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand
<i>Wirtschaftliche Kriterien</i>	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
<i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kap. 24)</i>	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand

Quellen: Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report, SWD(2018) 154 final, Albania 2018 Report, SWD(2018) 151 final, Straßburg, 17.4.2018.

50 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 28.

51 Europäische Kommission: Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU, COM(2018) 450 final, S. 14 f.

Im Fall von Albanien werden fünf Reformprioritäten benannt: die Justizreform, eine professionelle und politisch neutrale Verwaltung, die Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität inklusive den Anbau und Handel mit Drogen und die Verbesserung der Menschenrechtslage. Dazu werden konkrete Verbesserungen, etwa die Einrichtung und effektive Aufnahme der Arbeit der Speziellen Anti-Korruptionsbehörde festgelegt. Der Rat erwartet, dass die Regierung Anstrengungen unternimmt, die Zahl offenkundig unbegründeter Asylanträge aus Albanien in Ländern der Union zu reduzieren.<sup>52</sup>

Tabelle 3: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU-Mitgliedschaft III

	Bosnien und Herzegowina		Kosovo	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
<i>Reform der öffentlichen Verwaltung</i>	keine Fortschritte	frühes Stadium	einige Fortschritte	gewisser Stand
<i>Justiz</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium
<i>Korruption</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand
<i>Organisierte Kriminalität</i>	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium
<i>Meinungsfreiheit</i>	keine Fortschritte	gewisser Stand	keine Fortschritte	gewisser Stand
<i>Wirtschaftliche Kriterien</i>	einige Fortschritte	frühes Stadium	gute Fortschritte	frühes Stadium
<i>Wettbewerbsfähigkeit</i>	einige Fortschritte	frühes Stadium	einige Fortschritte	frühes Stadium
<i>Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kap. 24)</i>	einige Fortschritte		einige Fortschritte	

Quellen: Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents Kosovo\* 2018 Report, SWD(2018)156 inal, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, SWD(2018)155 final, Straßburg, 17.4.2018.

Sehr viel weiter zurück liegen Bosnien Herzegowina und Kosovo, wie die vorstehende Übersicht zeigt.

### Weiterführende Literatur

Tobias Böhmelt/Tina Freyburg: Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017–2050, in Journal of European Public Policy, 2017.

Michael Emerson/Gergana Noutcheva: Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared, in: CEPS Working Document 6/2018, Juli 2018.

52 Rat: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, Juni 2018, Punkt 54.