

7. Die Erweiterung der Europäischen Union

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Nach einer Phase der Stagnation hatte die Europäische Kommission im Februar 2018 eine Westbalkan-Strategie vorgelegt, um dem Erweiterungsprozess neue Impulse zu verleihen und die Glaubwürdigkeit der Beitrittsperspektive für die Länder der Region aufzufrischen. Die österreichische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 erhob den Westbalkan gar zur strategischen Priorität.¹ Die Europäische Union sandte damit ein politisches Signal an die (potenziellen) Beitrittskandidaten und ebenso an die „geopolitischen Konkurrenten“² in der Region, worunter China, Russland und auch die Türkei zu verstehen sind. Im Juli 2019 fand die sogenannte Westbalkan-Konferenz erstmals in Polen statt, zuvor im Juli 2018 in London. Mit diesem Format wollen die EU-Mitgliedstaaten und Brüssel die Strukturreformen in den sechs Ländern unterstreichen, die Beziehungen unter diesen verbessern helfen und die Beitrittsperspektive demonstrativ unterstützen.³ Der Beitrittsprozess mit der Türkei ist faktisch tot, wird aber beiderseits aus unterschiedlichen Gründen nicht offiziell beerdigt. Ein Lichtblick war die Beendigung des 27 Jahre dauernden Namensstreits zwischen der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland.⁴ Der Rat der Europäischen Union (Rat) hat jedoch noch kein grünes Licht gegeben für die Eröffnung von weiteren Beitrittsverhandlungen, auf die Nordmazedonien und Albanien nach der positiven Einschätzung durch die Europäische Kommission im April 2018 und Mai 2019 gehofft hatten.⁵ Die Beitrittsgespräche mit Serbien und Montenegro kamen nur langsam voran.⁶

Die Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker hatte ausgeschlossen, dass in ihrer 2019 endenden Amtszeit weitere Länder der Europäischen Union beitreten würden. In der Westbalkan-Strategie nannte sie dafür das Jahr 2025 als frühestmöglichen Termin.⁷ Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union bleiben in der Erweiterungsfrage gespalten: Im Juni 2019 sprach sich allerdings erstmals seit Herbst 2009 eine knappe Mehrheit von 46 Prozent der Befragten für eine EU-Erweiterung in den nächsten Jahren aus,

-
- 1 Camille-Cerise Gessant: Austrian Presidency of EU Council makes Western Balkans a priority, in: Bulletin Quotidien Europe, 11.7.2019.
 - 2 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik der EU, 29.5.2019, COM(2019) 260 final, S. 2.
 - 3 Government of Poland: Western Balkans Summit Poznań. Chair's conclusions, 5.7.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.pl/web/diplomacy/western-balkans-summit-poznan-chairs-conclusions> (letzter Zugriff: 10.9.2019); Government of the United Kingdom: Chair's Conclusions of the Heads' meeting of the London Western Balkans Summit, 10.7.2018, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724295/Heads_Meeting_-_Chair_s_Conclusions.pdf (letzter Zugriff: 10.9.2019).
 - 4 Das mazedonische Parlament beschloss die Namensänderung am 11.1.2019. Am 25.1.2019 stimmte das griechische Parlament dem Abkommen zu. Am 12.2.2019 trat die der Name „Nordmazedonien“ offiziell in Kraft. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.
 - 5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Albanien“ in diesem Jahrbuch.
 - 6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Serbien“ in diesem Jahrbuch.
 - 7 Europäische Kommission: Press Release. The Juncker Administration: A strong and experienced team standing for change, IP/14/984, S. 2-3; Europäische Kommission: Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, COM(2018) 65 final, S. 2.

42 Prozent lehnen dies ab. Am stärksten ausgeprägt ist die Ablehnung traditionell in den Niederlanden (60 Prozent), Frankreich (58 Prozent), Deutschland und Österreich (jeweils 57 Prozent) sowie Belgien (56 Prozent). Eine mehrheitliche Unterstützung findet sich in fast allen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten – insbesondere in Polen und Litauen mit 69 Prozent, Ungarn mit 65 Prozent sowie Kroatien und Slowenien mit jeweils 64 Prozent Zustimmung – und ferner auch in Spanien (70 Prozent), Irland (62 Prozent) und Zypern (61 Prozent).⁸

Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das alljährliche Erweiterungspaket

Die EU-Organe befassten sich im jährlichen Zyklus mit Erweiterungsfragen. Die Europäische Kommission hat mit der Veröffentlichung des Erweiterungspaketes 2019, bestehend aus der jährlichen Mitteilung zur Erweiterungspolitik und den Fortschrittsberichten der Bewerberländer, bis nach der Europawahl gewartet und dieses mit der Stellungnahme zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf EU-Mitgliedschaft am 29. Mai 2019 vorgelegt.⁹ Die Europäische Kommission nutzte die Gelegenheit, eine Art Bilanz der Erweiterungspolitik in der Amtszeit der Juncker-Kommission im Lichte der Umsetzung der 2015 veröffentlichten „mittelfristigen Strategie“¹⁰ vorzulegen. Sie beleuchtet Entwicklungen in den Ländern entlang der Oberthemen: funktionsfähige demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, Grundrechte, Reform der öffentlichen Verwaltung, Migration, Wirtschaft, regionale Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen, finanzielle Heranführungshilfe im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens. Die Bewertungsmaßstäbe werden aus den Beitrittskriterien von Kopenhagen (1993) und Madrid (1995) abgeleitet. Letztere bezogen sich vor allem auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in einem funktionierenden Rechtsstaat. Dies war zuletzt durch den Grundsatz „Wesentliches zuerst“ nochmals verstärkt und präzisiert worden. Darunter fallen Ziele wie Rechtsstaatlichkeit, Aufbau einer verantwortungsvollen öffentlichen Verwaltung, eine unparteiische Justiz und der Schutz von Grundrechten, für die es längere Anpassungszeiten in Bezug auf den Rechtsrahmen und die Praxis braucht. Weiterhin zählen die makroökonomische Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit dazu. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten stützte seine Schlussfolgerungen zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess¹¹ auf diese Referenzdokumente. Der Europäische Rat billigte die getroffenen Schlussfolgerungen auf seiner Tagung im Juni 2019.¹²

Im Allgemeinen Rat bekräftigten die Regierungen ihr Bekenntnis zur Erweiterung als einem zentralen EU-Politikbereich. Sie stelle eine „strategische Investition in Frieden, Demokratie, Wohlstand, Sicherheit und Stabilität in Europa dar“¹³. Die Europäische Kommission hatte demgegenüber von „geostrategischer Investition“¹⁴ gesprochen und damit deutlicher auf die geopolitische Gesamtkonstellation verwiesen, in der eine früher vor allem

8 Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 91, Juni 2019.

9 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik mit der Stellungnahme zum Antrag Bosnien und Herzegowinas als Anhang 1; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2019 Country Reports: Albania, Kosovo*, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, SWD(2019) 215-220 final.

10 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik, S. 3ff.; vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

11 Rat der Europäischen Union: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Schlussfolgerungen des Rates, 18.6.2019, 10446/19.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 20.6.2019, EUCO 9/19, Punkt 18.

13 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 2.

14 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik, S. 2.

als Export von Regulierungspolitik verstandene Erweiterungspolitik nun operieren muss. Der Rat unterstützt die europäische Perspektive des Westlichen Balkans „uneingeschränkt“ und würdigt das Prespa-Abkommen zur Beendigung des Namensstreits als ein positives Vorbild für die Region.¹⁵ Der Rat konnte sich im Juni 2019 jedoch nicht auf den von der Kommission befürworteten¹⁶ Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien einigen. Er will nun „spätestens im Oktober 2019 zu einer klaren Sachentscheidung gelangen“¹⁷.

Wichtige Mitgliedstaaten wie Frankreich und die Niederlande sind zumindest skeptisch gegenüber einem schnelleren Tempo der Erweiterung und befürchten eine Überlastung der Europäischen Union. So wiederholte der französische Staatspräsident Emmanuel Macron am Rande der Sondertagung des Europäischen Rates im Juli 2019, dass er eine Erweiterung ohne vorherige Vertiefung und Reform der Europäischen Union nicht unterstützen wird.¹⁸ Die niederländische Regierung ist besorgt, dass aufgrund der Visafreiheit, die Ländern des Westbalkan im Zuge der Heranführung an die Europäische Union gewährt wird, die Kriminalität – vor allem der Drogenhandel der albanischen Mafia – in der Europäischen Union wächst. Deshalb forderte sie nach einem entsprechenden Votum des Parlaments in Den Haag die Europäische Kommission auf, die Wiedereinführung der Visumpflicht für Albanien zu überprüfen.¹⁹ Diese Maßnahme steht exemplarisch für die grundsätzlichen Bedenken der Niederlande gegenüber dem Start von Beitrittsverhandlungen mit Albanien. Auch die deutsche Bundesregierung hatte sich in der Frage der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien bis Mitte 2019 nicht eindeutig positioniert.²⁰

Eine Gruppe von 13 Mitgliedstaaten – darunter Italien, Österreich und Polen – sprachen sich in einer gemeinsamen Erklärung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen aus und betonte, dass es in dieser Hinsicht keinen „Plan B“ gebe.²¹ Einig sind sich die Regierungen jedoch darin, dass nur einige Länder bei den fundamentalen politischen Anforderungen Fortschritte verzeichnen und sich auf höherem Niveau konsolidieren konnten. Dies gilt für Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung der Grundrechte und das Funktionieren unabhängiger demokratischer Institutionen. Dies betrifft alle Staaten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses auf dem Balkan, aber namentlich und durchweg auch die Türkei. Die Türkei ist für den Rat „nach wie vor ein Bewerberland und in vielen Bereichen ein wichtiger Partner“²². Er spricht diesbezüglich die „gemeinsame[n] Herausforderungen [...] in wichtigen Bereichen von beiderseitigem Interesse wie Migration, Terrorismusbekämpfung, Wirtschaft und Handel“²³ an. Damit ist das Geben und Nehmen zwischen beiden Seiten umrissen. Realistischerweise kann die Europäische Union Beitrittsverhandlungen beziehungsweise den Heranführungsprozess nicht mehr als einen Hebel für die Transformation der Türkei einset-

15 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 2 und 7.

16 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, S. 18-19.

17 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 38 und 39.

18 Camille-Cerise Gessant: Mr Macron reiterates his opposition to enlargement before EU reform, in: Bulletin Quotidien Europe, 2.7.2019.

19 Euractiv Network: The Netherlands throws a spanner in Albania's EU hopes, 4.6.2019.

20 Camille-Cerise Gessant: 13 Member States call for opening of EU accession negotiations with Albania and North Macedonia, in: Bulletin Quotidien Europe, 12.6.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Südosteuropapolitik“ in diesem Jahrbuch.

21 Gessant: EU accession negotiations, 2019.

22 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 2.

23 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung, 2019, Punkt 30.

zen. Forderungen nach einem Gesprächsabbruch seitens des Europäischen Parlaments²⁴ und nationaler Regierungen²⁵ griffen Rat der Europäischen Union und Europäischer Rat aber nicht auf. Der Rat würdigte wie schon in den Vorjahren die Türkei und die Westbalkan-Staaten für ihre Anstrengungen und anhaltende konstruktive Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationskrise.²⁶ Mit allen Ländern führt die Europäische Union (Mitgliedstaaten, Europäische Kommission, Europäische Zentralbank) einen hochrangigen Dialog über Wirtschaft und Finanzen.²⁷ Das Europäische Parlament verabschiedete zwischen November 2018 und März 2019 Entschließungen zu den Länderberichten des Erweiterungspaktes 2018. Die Stellungnahmen des Parlaments zum diesjährigen Erweiterungspaket sind frühestens ab Herbst oder Winter 2019 zu erwarten.²⁸ Die Europäische Union hat für 2018 bis 2020 für die sechs Westbalkan-Länder, die Türkei sowie für Mehrländerprogramme im Rahmen des Instruments für die Heranführungshilfe (IPA) Finanzmittel von insgesamt 5,0865 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.²⁹

Grundsatzfragen, inwieweit die Europäische Union willens und fähig ist, neue Mitglieder aufzunehmen, drängen wieder in den Vordergrund. Ein wichtiger Protagonist dieser neu aufgelegten Debatte über Vertiefung und Erweiterung unter neuen Vorzeichen ist ein europapolitisch gestärktes Frankreich mit Macron. Abzuwarten bleibt, welche Akzente die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen setzen wird. Die scheidende Europäische Kommission wiederholte ihre Einschätzung, die Europäische Union müsse stärker und solider werden, bevor sie möglicherweise 2025 größer wird.³⁰ Mit den positiven Stellungnahmen zu Nordmazedonien und Albanien prämiert die Europäische Kommission Fortschritte und will die Länder bei der Stange halten, indem sie zwar keinen Rabatt auf die Erfüllung der Kriterien gibt, ihnen aber mehr politischen Kredit einräumt, als es einige Mitgliedstaaten tun wollen.

Beitrittsverhandlungen: Türkei, Montenegro, Serbien

Unter der Ratspräsidentschaft Österreichs und Rumäniens hielt die Europäische Union Beitrittskonferenzen auf Ministerebene mit Montenegro³¹ und Serbien³² ab, auf denen

-
- 24 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2019 zu dem Bericht 2018 der Kommission über die Türkei, 2018/2150(INI), Punkt 21.
 - 25 An dieser Stelle ist insbesondere Österreich hervorzuheben. So setzt sich Österreichs Kanzler Sebastian Kurz bereits seit längerem für einen Abbruch der EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei ein; vgl. hierzu auch den Beitrag „Österreich“ in diesem Jahrbuch.
 - 26 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen der Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 11; vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.
 - 27 Rat der Europäischen Union: Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Turkey, 17.5.2019, 9474/19.
 - 28 Europäisches Parlament: Entschließungen zur Erweiterung: Albanien Bericht 2018, 29.11.2018, P8_TA(2018)0481; Bosnien und Herzegowina Bericht 2018, 13.2.2019, P8_TA-PROV(2019)0095; Kosovo* Länderbericht 2018, 29.11.2019, P8_TA-PROV(2018)0479, Montenegro Bericht 2018, 29.11.2019, P8_TA-PROV(2018)0482; FYR Mazedonien Bericht 2018, 29.11.2018, P8_TA-PROV(2018)0480, Serbien Bericht 2018, 29.11.2018, P8_TA-PROV(2018)0478; Türkei Bericht 2018, 13.3.2019, P8_TA-PROV(2019)0200.
 - 29 Europäische Kommission: Overview - Instrument for Pre-accession Assistance, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en (letzter Zugriff: 1.8.2019).
 - 30 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik, S. 13-14.
 - 31 12. Beitrittskonferenz EU-Montenegro am 10.12.2018 in Brüssel.
 - 32 9. Beitrittskonferenz EU-Serbien am 10.12.2018 in Brüssel; 10. Beitrittskonferenz EU-Serbien am 27.6.2019 in Brüssel.

jeweils neue Verhandlungskapitel eröffnet wurden. Mit der Türkei wurden die seit 2016 stillstehenden Gespräche nicht wiederaufgenommen.³³

Die Europäische Kommission bewertet jährlich im Rahmen der Länderberichte den Vorbereitungsstand und die erzielten Fortschritte auf Basis einer fünfstufigen standardisierten Skala. Der Vorbereitungsstand kann sich „in einem frühen Stadium“ befinden, einen „gewissen“, „mittleren“ oder „guten Stand erreicht“ haben oder „weit fortgeschritten sein“. Die Bewertung der Fortschritte der vergangenen zwölf Monate im Hinblick auf die Übernahme des Acquis erfolgt in den jeweiligen Bereichen anhand der Skala: Rückschritte – keine Fortschritte – einige Fortschritte – gute Fortschritte – sehr gute Fortschritte.³⁴ Einen Überblick über den Stand (Mai 2019) für die Türkei, Montenegro und Serbien zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU-Mitgliedschaft³⁵

	Türkei		Montenegro		Serbien	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
<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

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Türkei

Die im Jahr 2005 aufgenommenen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind seit Juni 2016 praktisch zum Stillstand gekommen. 16 Kapitel sind bis dato geöffnet worden, doch nur eines zu Wissenschaft und Forschung wurde bislang vorläufig geschlossen. Der Rat stellte im Juni 2019 erneut fest, dass sich die Türkei immer weiter von der Europäischen Union entfernt, weshalb die Öffnung beziehungsweise der Abschluss weiterer Kapitel nicht in Betracht gezogen werden kann. Gleichzeitig sind keine weiteren Arbeiten zur Modernisie-

33 Die 12. und bislang letzte Beitrittskonferenz EU-Türkei fand am 30.6.2016 in Brüssel statt.

34 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 10.11.2015, COM(2015) 611 final, S.42-43.

35 Europäische Kommission: Turkey 2019 Report; Montenegro 2019 Report; Serbia 2019 Report.

zung der Zollunion mit der Türkei vorgesehen.³⁶ Das heißt jedoch nicht, dass in einigen Mitgliedstaaten (wie beispielsweise Frankreich) und auch in der Europäischen Kommission über die Zukunft der Zollunion und ihre politische Bedeutung für die bilateralen Beziehungen nachgedacht wird.³⁷ Denn die Zollunion ist der einzige konkrete Anknüpfungspunkt für konstruktive und längerfristige Beziehungen in einem institutionellen und vertragsbasierten Rahmen, an dem beide Seiten interessiert sind. Unverändert ist die Türkei ein wichtiger Partner in Bereichen von gemeinsamen Interessen.³⁸ Der hochrangige Dialog mit der Türkei läuft daher ebenso wie der Dialog auf Arbeitsebene weiter. Hier stehen insbesondere die Themen Migration, Terrorismusbekämpfung, Wirtschaft und Handel sowie Energie³⁹ und Verkehr im Fokus. Der 54. EU-Türkei-Assoziationsrat im März 2019, die erste Tagung dieses Formats seit vier Jahren, bot zudem die Möglichkeit, die Beziehungen in der Breite zu erörtern. Dort hob die Europäische Union hervor, dass das fortwährende und ausdrückliche Bekenntnis der türkischen Regierung zum Beitritt auch mit entsprechenden Maßnahmen und Reformen einhergehen muss. Gleichzeitig wurde Besorgnis über die türkischen Pläne, vor der Küste Zyperns nach Öl- und Gasvorkommen zu bohren, zum Ausdruck gebracht.⁴⁰ Ratspräsident Donald Tusk forderte die Türkei am Rande des EU-Gipfels in Sibiu deshalb auf, die Souveränität Zyperns nicht infrage zu stellen und die Tätigkeiten einzustellen.⁴¹ Trotz der Androhung, Strafmaßnahmen gegen die Türkei zu verhängen, beabsichtigt die türkische Regierung gegenwärtig ihre Bohrungen fortzusetzen.⁴²

In der fortwährenden Debatte über eine Beendigung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei hat sich das Europäische Parlament angesichts der Rückschritte in der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte im März 2019 erneut für eine formale Suspendierung ausgesprochen.⁴³ Unter den EU-Mitgliedstaaten zählt insbesondere Österreich zu den vehementesten Gegnern eines türkischen EU-Beitritts. Zuletzt beantragte der EU-Hauptausschuss des Nationalrats im Juni 2019 einstimmig den Abbruch der Beitrittsverhandlungen als österreichische Verhandlungsposition für den kommenden EU-Gipfel.⁴⁴ Im November 2018 befürwortete auch erstmals Erweiterungskommissar Johannes Hahn die offizielle Aufgabe der türkischen Beitrittsperspektive: „Ich finde, langfristig wäre es ehrlicher für die Türkei und die Europäische Union, neue Wege zu gehen und die Beitrittsgespräche zu beenden“⁴⁵. Die Europäische Kommission distanzierte sich jedoch von Hahns Äußerung

36 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 37.

37 Für die Kommission siehe Camille-Cerise Gessant: Mr Hahn promises Mr Çavuşoğlu that he will do his utmost to modernise Customs Union, in: Bulletin Quotidien Europe, 24.11.2018. Zu den Ländern siehe: Euractiv: Beitrittsgespräche mit der Türkei? Die EU streitet, 13.9.2017; Euractiv: Macron: EU sollte nicht mit der Türkei brechen, 7.9.2017.

38 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik, S. 14; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen der Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 30.

39 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Energiepolitik“ in diesem Jahrbuch.

40 Rat der Europäischen Union: Presseerklärung nach der 54. Tagung des Assoziationsrates zwischen der Europäischen Union und der Türkei, Brüssel, 15.3.2019; vgl. hierzu auch die Beiträge „Türkei“ und „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

41 Camille-Cerise Gessant: Mr Tusk calls on Ankara to respect Cyprus' sovereign rights, in: Bulletin Quotidien Europe, 10.5.2019.

42 Laura Pitel: Turkey vows to continue drilling for gas despite EU sanctions, in: Financial Times, 16.7.2019.

43 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2019 zu dem Bericht 2018 der Kommission über die Türkei, 2018/2150(INI), Punkt 21.

44 Republik Österreich Parlamentsdirektion: EU-Hauptausschuss spricht sich für Abbruch der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aus, abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AKT/SCHLTHEM/SCHLAG/J2019/133EU-Hauptausschuss.shtml> (letzter Zugriff: 1.8.2019).

45 Die Welt: EU-Kommissar für Ende der Beitrittsgespräche mit der Türkei, 6.11.2018.

und hält, ebenso wie der Europäische Rat, am türkischen Status eines Beitrittskandidaten fest.⁴⁶ In ihrem Länderbericht vom Mai 2019 bescheinigt die Europäische Kommission der Türkei erneut eine negative Entwicklung in nahezu allen politischen Bereichen. Mit der Einführung des Präsidialsystems „türkischer Prägung“ regiert Präsident Recep Tayyip Erdogan unter weitgehender Aushebelung der Gewaltenteilung.⁴⁷ Die Annullierung der Oberbürgermeisterwahl in Istanbul gab Anlass zur Sorge über die Integrität des demokratischen Wahlprozesses. Angesichts der Abschwächung der türkischen Lira und des Wirtschaftswachstums waren ferner Rückschritte in der türkischen Wirtschaft zu verzeichnen.⁴⁸ Der Rat forderte die Türkei deshalb auf, die negativen Entwicklungen im politischen und wirtschaftlichen Bereich umzukehren.⁴⁹

Montenegro

Mit 32 von 35 eröffneten Kapiteln ist Montenegro gegenwärtig der am weitesten fortgeschrittene Beitrittskandidat.⁵⁰ Im Jahr 2018 wurden die beiden Kapitel „Wirtschafts- und Währungspolitik“ und „Umweltschutz“ neu eröffnet. Als nächstes und letztes Politikfeld-Kapitel wäre die „Wettbewerbspolitik“ zu eröffnen. Unverändert sind die drei Kapitel „Wissenschaft und Forschung“, „Bildung und Kultur“ sowie „Außenbeziehungen“ vorläufig abgeschlossen. Die Europäische Kommission drängt Montenegro, als nächstes die festgelegten Zwischenkriterien im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu erfüllen. Sobald dies erreicht ist, kann die Europäische Union die Kriterien für die Schließung der neualgischen Kapitel 23 („Justiz und Grundrechte“) und 24 („Sicherheit, Freiheit, Recht“) aufstellen. Defizite sieht die Europäische Kommission derzeit noch in den Bereichen der Medienfreiheit sowie der Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel.⁵¹ Der Rat fordert diesbezüglich ebenfalls stärkere Anstrengungen. Hier sind vor allem eine konsequente Strafverfolgung und die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Medien, insbesondere des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zu nennen.⁵² Außerdem zeichnet die Europäische Kommission in ihrem Länderbericht das Bild einer fragmentierten und polarisierten politischen Landschaft, in der die politischen Akteure demokratische Spielregeln und Standards missachten und untereinander nicht zum Dialog fähig sind.⁵³ Positiv hervorgehoben wird Montenegros „vollständige Angleichung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“⁵⁴.

Serbien

Seit Juni 2018 hat die Europäische Union fünf weitere Verhandlungskapitel – „Fischerei“, „Finanz- und Haushaltsbestimmungen“, „Wirtschafts- und Währungspolitik“, „Statistik“ und „Finanzdienstleistungen“ – mit Serbien eröffnet.⁵⁵ Insgesamt sind damit 16 Kapitel von 35 Kapiteln eröffnet, von denen zwei, „Wissenschaft und Forschung“ sowie „Bildung und

46 Camille-Cerise Gessant: Commission takes distance from Johannes Hahn on end of EU accession negotiations, in: Bulletin Quotidien Europe, 8.11.2018.

47 Günter Seufert: Ein Präsidialsystem „türkischer Art“. Konzentration der Macht auf Kosten politischer Gestaltungskraft. SWP-Studie 2019/S 04, März 2019.

48 Europäische Kommission: Turkey 2019 Report, S. 3ff.

49 Rat des Europäischen Union: Schlussfolgerungen der Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 32 und 34.

50 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Montenegro“ in diesem Jahrbuch.

51 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, S. 16.

52 Rat des Europäischen Union: Schlussfolgerungen der Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 16.

53 Europäische Kommission: Montenegro 2019 Report, S. 6.

54 Rat des Europäischen Union: Schlussfolgerungen der Rates zur Erweiterung 2019, Punkt 20.

55 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Serbien“ in diesem Jahrbuch.

Kultur“, bereits vorläufig geschlossen worden sind. Der Rat und die Europäische Kommission sind sich einig, dass Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Gewährleistung von Grundrechten sowie die Normalisierung der serbisch-kosovarischen Beziehungen von entscheidender Bedeutung für den weiteren Verlauf und die Geschwindigkeit der Beitrittsverhandlungen sind. Letzteres bleibt der größte Brocken, der für eine EU-Mitgliedschaft aus dem Weg zu räumen ist. Auch mit Blick auf die serbische Innenpolitik fordert die Europäische Kommission, dass „dringend mehr Möglichkeiten für eine echte parteiübergreifende Debatte geschaffen werden“ sollte, „um einen breiten proeuropäischen Konsens zu erzielen“⁵⁶. Auch in Serbien erscheint die politische Landschaft als zerklüftet und stark polarisiert. So kam es im März 2019 zu einem Boykott des Parlaments durch die Oppositionsparteien. Die Europäische Kommission kritisiert, dass sich die Räume für pluralistische politische Meinungen verengen. Der Rat mahnt Serbien erneut, den negativen Trend bei Serbiens schrittweiser Angleichung an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umzukehren.⁵⁷ Hier geht es um die Beziehungen zu Russland und China.

Wie schon im Falle Montenegros gilt die Erfüllung der Zwischenkriterien in Kapitel 23 und 24 als nächstes angestrebtes Ziel und soll als Orientierung für künftige Maßnahmen und Reformen dienen. Der Rat und die Kommission erwarten, dass sich die serbischen Akteure besonders auf den Bereich der Rechtsstaatlichkeit, die Unabhängigkeit der Justiz, die Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und organisierter Kriminalität, die Gewährleistung von Medienfreiheit sowie die Aufarbeitung von innerstaatlichen Kriegsverbrechen konzentrieren. Serbien soll weiterhin seinen Beitrag für die Schaffung eines rechtsverbindlichen Abkommens mit dem Kosovo leisten. Positiv hervorgehoben wird die Tatsache, dass sich Serbien trotz der Einführung von Zöllen seitens des Kosovo weiterhin am Normalisierungsprozess beteiligt hat. Die gegenseitige formelle Anerkennung und ein umfassendes und rechtlich bindendes Abkommen zwischen Belgrad und Pristina bleiben weiterhin von zentraler Bedeutung für den Weg nach Europa.⁵⁸ Die zeitweilig geführten Gespräche beider Länder über einen Gebietsaustausch und eine Grenzverschiebung, um die bestehenden Konflikte zu beseitigen, wurden in der Europäischen Union unterschiedlich aufgenommen. Während sich Frankreich aufgeschlossen zeigte, standen Deutschland und eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dem Vorhaben ablehnend gegenüber. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, begrüßte die Überlegungen, sofern internationales Recht und die regionale Stabilität gewahrt blieben.⁵⁹

Weitere Länder im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess befinden sich neben Montenegro und Serbien vier Länder, mit denen die Europäische Union noch nicht in Beitrittsverhandlungen eingetreten ist: Nordmazedonien und Albanien, denen die Europäische Kommission attestiert hat, dass sie die Voraussetzungen dafür erfüllen, sowie weiter abgeschlagen Bosnien und Herzegowina und der Kosovo.

56 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, S. 17.

57 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung 2019, Punkt 27.

58 Kommission: Mitteilung zur Erweiterung, 2019, S. 17; Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung 2019, Punkt 21 und 23.

59 Michael Stabenow: Keine Grenzkorrekturen. Die EU lehnt Überlegungen zu einem Gebietstausch zwischen Serbien und Kosovo ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.10.2018; Michael Martens: Ein Tauschgeschäft genügt nicht. Serbien will das Kosovo keinesfalls anerkennen – und verbaut sich damit Zukunftschancen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.4.2019.

Nordmazedonien und Albanien

Nordmazedonien und Albanien sind seit 2005 beziehungsweise 2014 Beitrittskandidaten. Im Juli 2018 hat Erweiterungskommissar Hahn zunächst für beide Ländern den Screening-Prozess eröffnet, welcher den eigentlichen Verhandlungen vorangestellt ist.⁶⁰ Der Rat hatte bereits im Juni 2018 die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit beiden Ländern grundsätzlich bejaht, den konkreten Beginn allerdings an Konditionen geknüpft.⁶¹ Diese hat die Europäische Kommission erneut geprüft und empfahl im Mai 2019 angesichts der Fortschritte in den vom Rat bezeichneten defizitären Bereichen die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit beiden Ländern.⁶² Im Fall von Nordmazedonien geht es um dringende Reformprioritäten in folgenden Bereichen: Die politische Vereinbarung vom Juni und 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.⁶³ Im Fall von Albanien werden fünf Reformprioritäten geprüft: Die Justizreform, eine professionelle und politisch neutrale Verwaltung, die Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität inklusive des Anbaus und Handels mit Drogen und der Verbesserung der Menschenrechtslage.⁶⁴ Außerdem soll eine spezielle Antikorruptionsbehörde eingerichtet werden und ihre Arbeit aufnehmen.⁶⁵ Der Rat erwartet Anstrengungen seitens der Regierung, um offenkundig unbegründete Asylanträge aus Albanien in Ländern der Union zu reduzieren.⁶⁶ Auf seiner Tagung im Juni 2019 vertagte der Rat eine „klare Sachentscheidung“ über die Eröffnung von Verhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien. Sie soll spätestens im Oktober 2019 fallen.⁶⁷ Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick über die im Zeitraum Juni 2018 bis Juni 2019 erzielten Fortschritte und den gegenwärtigen Vorbereitungsstand von Nordmazedonien und Albanien:

-
- 60 Camille-Cerise Gessant: Screening officially launched, in: Bulletin Quotidien Europe, 18.7.2018; Camille-Cerise Gessant: Johannes Hahn in Tirana to launch official assessment of EU acquis, in: Bulletin Quotidien Europe, 19.7.2018.
- 61 Rat der Europäischen Union: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Schlussfolgerungen des Rates, 26.6.2018, 10555/18, Punkt 44 und 54.
- 62 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, S. 18-19.
- 63 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung 2018, Punkt 36, 38, 39 und 41.
- 64 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung, 2018, Punkt 45.
- 65 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung, 2018, Punkt 47.
- 66 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung, 2018, Punkt 53.
- 67 Rat: Schlussfolgerungen zur Erweiterung, 2019, Punkt 38 und 39.

Tabelle 2: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU Mitgliedschaft II⁶⁸

	Nordmazedonien		Albanien	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
Reform der öffentlichen Verwaltung	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
Justiz	gute Fortschritte	mittlerer Stand	gute Fortschritte	mittlerer Stand
Korruption	gute Fortschritte	gewisser Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
Organisierte Kriminalität	einige Fortschritte	gewisser Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
Meinungsfreiheit	gute Fortschritte	gewisser Stand / mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand / mittlerer Stand
Wirtschaft	einige Fortschritte	guter Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
Wettbewerbsfähigkeit	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kap. 24)	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand / mittlerer Stand

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Bosnien-Herzegowina und Kosovo

Bosnien-Herzegowina stellte im Februar 2016 erstmals einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft und reichte im Februar 2019 Antworten auf den Fragebogen der Europäischen Kommission mit rund 3000 Einzelfragen ein.⁶⁹ Die Kommission veröffentlichte ihre Stellungnahme im Mai 2019 und erörterte den Vorbereitungsstand des Landes.⁷⁰ Sie kam zu dem Ergebnis, dass das Land die in Kopenhagen aufgestellten Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten „nicht in hinreichendem Maße“⁷¹ erfüllt. Solange die sogenannten politischen Kriterien nicht erfüllt sind, werden Verhandlungen üblicherweise nicht eröffnet. Zwar hat die Europäische Union schon bei der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei 2005 Abstriche gemacht und die politischen Kriterien aufgeweicht („in ausreichendem Maß“), doch bleiben sie das Fundamentalkriterium für den Eintritt in Gespräche. Was zu tun ist, hat die Kommission in einem detaillierten Forderungskatalog in ihrer Stellungnahme präzisiert.⁷² Sie stellt generell fest, dass sich die Vorbereitungen in Bosnien-Herzegowina insgesamt noch in einem frühen Stadium befinden und die Anpassung an den EU-Acquis erheblich beschleunigt werden muss.⁷³ Wie die nachfolgende Tabelle 3 verdeutlicht, hat das Land noch in keinem Politikbereich mindestens einen guten Stand erreicht. Nach Auffassung der Kommission sollte Bosnien-Herzegowina deshalb erst dann den Status eines Beitrittskandidaten erhalten, wenn die politischen und wirtschaftlichen Kriterien (funktionierende Marktwirtschaft beziehungsweise dem Wettbe-

68 Europäische Kommission: North Macedonia 2019 Report; Albania 2019 Report.

69 Camille-Cerise Gessant: Sarajevo submits supplementary questionnaire to European Commission, in: Bulletin Quotidien Europe, 5.3.2019.

70 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1.

71 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1, S. 15.

72 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1, S. 16ff.

73 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1, S. 16.

werbsdruck standhalten) von Kopenhagen in dem erforderlichen Maße erfüllt sind. Dazu sind laut Kommission erhebliche Anstrengungen und strukturelle Reformen notwendig, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zu stärken sowie den Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft mit der erforderlichen Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben.⁷⁴

Tabelle 3: Stand der Fortschritte und Vorbereitungen für eine EU-Mitgliedschaft III⁷⁵

	Kosovo		Bosnien und Herzegowina ⁷⁶
	Fortschritte	Vorbereitungen	Vorbereitungen
Reform der öffentlichen Verwaltung	einige Fortschritte	gewisser Stand	frühes Stadium
Justiz	einige Fortschritte	frühes Stadium	frühes Stadium / gewisser Stand
Korruption	einige Fortschritte	gewisser Stand	frühes Stadium / gewisser Stand
Organisierte Kriminalität	einige Fortschritte	frühes Stadium	frühes Stadium / gewisser Stand
Meinungsfreiheit	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand	gewisser Stand
Wirtschaftliche Kriterien	einige Fortschritte	frühes Stadium	frühes Stadium
Wettbewerbsfähigkeit	einige Fortschritte	frühes Stadium	frühes Stadium
Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kap. 24)	einige Fortschritte	frühes Stadium / gewisser Stand	gewisser Stand

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Den Kosovo erkennen gegenwärtig fünf Mitgliedstaaten – Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern – nicht als unabhängigen Staat an, weshalb derzeit keine eindeutige Beitrittsperspektive besteht.⁷⁷ Gleichzeitig ist der Kosovo der letzte Balkanstaat, dessen Bürger noch ein Visum für den Schengen-Raum benötigen. Die Umsetzung einer Visaliberalisierung, die vom Europäischen Parlament unterstützt wird,⁷⁸ sieht Erweiterungskommissar Hahn für das Jahr 2020 als realistisch an.⁷⁹ Die Entscheidung des Rates steht hierzu noch aus. Die Europäische Union rügt die Verschlechterungen im serbisch-kosovarischen Normalisierungsprozess, zu dem Pristina aktuell beiträgt, indem es seit Ende 2018 einen Zoll in Höhe von 100 Prozent auf serbische Importe erhebt.⁸⁰ Der Rat hebt hervor,

74 Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1, S. 7ff.

75 Europäische Kommission: Kosovo* 2019 Report; Commission Staff Working Document Analytical Report, accompanying the document Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, SWD(2019) 222 final.

76 Die Europäische Kommission verzichtet in ihrer Stellungnahme zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf Beitritt zur Europäischen Union sowie in dem begleitenden Analytical Report auf eine standardisierte Bewertung der in den vergangenen zwölf Monaten erzielten Fortschritte. Vgl. Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag 2019; Analytical Report 2019.

77 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

78 Europäisches Parlament: Kosovo* Länderbericht 2018, Punkt 12.

79 Camille-Cerise Gessant: 2020 is realistic time-frame for visa liberalisation, according to Mr Hahn, in: Bulletin Quotidien Europe, 5.12.2018.

80 Camille-Cerise Gessant: A stabilisation and association council marked by tensions, in: Bulletin Quotidien Europe, 18.12.2018.

dass der Kosovo damit auch gegen Bestimmungen des Mitteleuropäischen Freihandelsabkommens (CEFTA) verstößt.⁸¹

Weiterführende Literatur

Publikationen des Zentrums für Türkei- und EU-Studien (CETEUS) an der Universität Köln, abrufbar unter: <https://www.ceteus.uni-koeln.de/de/publikationen/> (letzter Zugriff: 11.9.2019).

Solveig Richter/Natasha Wunsch: Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*, 2019, doi 10.1080/13501763.2019.1578815.

81 Rat: Schlussfolgerungen 2019, Punkt 42.