

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Der Erweiterungsprozess kam im vergangenen Jahr kaum von der Stelle. Das lag nicht nur daran, dass die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten ihre Aufmerksamkeit seit März 2020 auf die Eindämmung der Covid-19-Pandemie in der EU konzentrierten. Es lag auch daran, dass Frankreich, die Niederlande und Dänemark Sand ins Getriebe der Erweiterungsroutine streuten, als sie im Herbst 2019 der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien widersprachen und Paris eine Überarbeitung der Methodologie der Beitrittsverhandlungen forderte. Damit verschaffte die französische Regierung der neu ins Amt gekommenen Europäischen Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen und insbesondere dem neuen Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung, Olivér Varhélyi, gleich eine Zusatzaufgabe. Zudem ebnete der Elan für die Heranführung an die EU auch seitens der Kandidaten auf dem Balkan und mehr noch in der Türkei weiter ab.

Die EU sieht mit wachsender Sorge, dass sich neben Russland auch China, die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) auf dem Westbalkan wirtschaftlich und politisch betätigen. Sie setzen sich als Helfer in der Not in Szene, die anders als die EU den Ländern keine politischen Auflagen machen.¹ Das kommt vielen Beitrittsländern gelegen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien nehmen regelmäßig an den 17+1-Gesprächen mit China teil, zuletzt beim Gipfel in Dubrovnik im April 2019.² Chinas schnellen Hilfslieferungen von medizinischem Gerät dankte Serbiens Präsident Aleksandar Vučić mit einer Ergebnissadresse in alt-sowjetischer Manier: „Großen Dank an meinen Bruder, Präsident Xi Jinping, die Kommunistische Partei Chinas und das chinesische Volk. Lang lebe unsere stählerne Freundschaft.“³ Die Unterstützung der EU und die Direktinvestitionen aus Europa übertreffen die Chinas und anderer Länder zwar bei weitem,⁴ dennoch sieht die EU sich in eine geopolitische Rivalität hineingezogen.⁵ Die Europäische Kommission und einige Mitgliedstaaten rücken diese Wettbewerbskonstellation in den Mittelpunkt ihrer Argumentation für eine engagiertere Erweiterungspolitik des langen Atems.

-
- 1 Vgl. die entsprechenden Abschnitte zu China, Russland, der Türkei und den VAE: Arlinda Rustem et al.: Geopolitical Influences of External Powers in the Western Balkans, The Hague Centre for Strategic Studies, 28.9.2019, abrufbar unter: <https://hcss.nl/sites/default/files/files/reports/Geopolitical%20Influences%20of%20External%20Powers%20in%20the%20Western%20Balkans.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2020).
 - 2 Vgl. Euractiv: Dubrovnik 16+1 summit rolls the red carpet for China, 10.4.2020. Mit der Teilnahme Griechenlands am Gipfeltreffen in Dubrovnik wurde das 16+1-Format auf 17+1 erweitert.
 - 3 Aleksandar Vučić, zitiert in Jan Puhl: Corona wirkt in Serbien als Brandbeschleuniger, in: Der Spiegel, 9.7.2020.
 - 4 Das betont die EU ausdrücklich in der Zagreb-Deklaration des Gipfeltreffens im Mai 2020. Vgl. Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen. Erklärung von Zagreb, 6.5.2020, Punkt 5. Vgl. außerdem das Interview mit Josep Borrell: Oliver Grimm: EU soll Pharmafabriken von China nach Afrika holen, in: Die Presse, 6.5.2020.
 - 5 Vgl. Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 368ff.

Diesem Ansinnen steht eine desinteressierte bis skeptische Öffentlichkeit in der EU gegenüber. Die Bürgerinnen und Bürger der EU bleiben in der Erweiterungsfrage gespalten: Eine knappe Mehrheit von 44 Prozent der Befragten ist für eine EU-Erweiterung in den nächsten Jahren, 42 Prozent lehnen dies ab. In den Niederlanden (60 Prozent), Finnland, Frankreich und Österreich (59 Prozent), Deutschland und Belgien (jeweils 55 Prozent) ist die Ablehnung am höchsten. In fast allen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten – insbesondere in Litauen mit 68 Prozent, Polen, Rumänien und Ungarn mit 67 Prozent sowie in Kroatien mit 64 Prozent –, ferner auch in Spanien (66 Prozent), Irland (59 Prozent), Malta (57 Prozent) und Zypern (54 Prozent) ist eine Mehrheit dafür.⁶ In den Ländern des Westbalkans ist die Stimmung gegenüber der EU durchwachsen. Die Bevölkerung der beiden Länder, die sich um eine Eröffnung der Beitrittsverhandlungen bemühen, Albanien und Nordmazedonien, haben zu 79 Prozent beziehungsweise 52 Prozent ein sehr oder recht positives Bild der EU (Tendenz minus 2 beziehungsweise 4 Prozentpunkte). In Montenegro, das mit den Beitrittsverhandlungen am weitesten fortgeschritten ist, haben 59 Prozent (minus 4 Prozentpunkte) ein positives Bild von der EU. Die Schlusslichter bilden wie gehabt Serbien, wo unverändert nur 37 Prozent ein positives Bild der EU haben, und die Türkei mit 33 Prozent (Tendenz minus 18 Prozentpunkte).⁷

2019/20 war zu beobachten, dass die Türkei mehr und mehr aus der Erweiterungspolitik Brüssels entschwindet. So bezog sich die Revision der Methodologie für die Beitrittsverhandlungen ausdrücklich nur auf die Länder des Westbalkans.⁸ Mit Blick auf die öffentliche Meinung in Türkei-skeptischen Ländern der EU mag diese Entkoppelung sogar hilfreich in der politischen Kommunikation sein.

Reform der Beitrittsverhandlungen

Als im Rat der EU und im Europäischen Rat im Oktober 2019 die Frage wieder auf der Tagesordnung stand, Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien zu eröffnen, machte Frankreich den Vorstoß, zuerst die Methodologie der Beitrittsverhandlungen zu überarbeiten.⁹ Dazu reichte es wenige Tage später auch einen konkreten Vorschlag nach.¹⁰ Zuvor hatte Staatspräsident Emmanuel Macron erneut gefordert, die EU solle zuerst reformiert werden, bevor sie neue Mitglieder aufnehmen könne.¹¹ Abgesehen davon, dass dies eine nach innen an die Mitgliedstaaten gerichtete Botschaft war und die französische Kritik am zu bürokratischen und ineffektiven Verhandlungsprozess recht inkonsistent ausfiel, traf Macron doch einen wunden Punkt der Erweiterungspolitik. Seit langem sind die Verhandlungsfortschritte minimal, zäh errungen und für die Bevölkerung in den Beitrittsländern abgesehen von der Freiheit, ohne Visum in die EU zu reisen, kaum spürbar.¹² Das Vertrauen der Bevölkerung schwindet, dass die EU jemals ihr Beitrittsver-

6 Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 92, November 2019.

7 Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 92, 2019. Die Tendenzen beziehen sich auf Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 91, Juni 2019.

8 Dass die Türkei ungenannt bleibt, liegt wohl nicht nur daran, dass die Revision für neu zu eröffnende Verhandlungen maßgeblich ist, für laufende, wie mit der Türkei oder Serbien, aber optional.

9 Siehe Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen – Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Albanien und Nordmazedonien, 15.10.2019, 13155/19; Europäischer Rat: Tagung vom 17./18. Oktober 2019, Schlussfolgerungen, EUCO 23/19, Punkt 5.

10 Siehe Regierung Frankreichs: Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2020).

11 Vgl. Andrew Rettman: What does Macron really want on Western Balkans?, in: EUobserver, 12.11.2019.

12 Für die Türkei und Kosovo besteht weiterhin Visumpflicht.

sprechen einlösen wird, und in der EU wachsen Zweifel – vor allem mit Blick auf Serbien –, dass die politischen Kräfte in den Kandidatenländern ernsthaft auf den Beitritt, das heißt die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien, hinarbeiten. Das Bild vom Beitrittskandidaten als Hamster im Laufrad, der nie ans Ziel kommen wird, machte im Herbst 2019 die Runde.¹³

Der französische Vorschlag liegt ganz auf der Linie traditioneller französischer Erweiterungspolitik, nämlich die politischen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten noch weiter zu stärken und der Europäischen Kommission ein strikteres Management der Verhandlungen aufzuerlegen.¹⁴ Die französische Regierung schlägt vier Prinzipien vor, die bei kritischer Betrachtung teils neu, teils aber bloß Modifikationen von bestehenden Regeln sind: Der erste Vorschlag würde tatsächlich eine Verfahrensänderung bringen. In den Verhandlungen sollen die Kapitel zu den einzelnen Politiken zu kohärenten Blöcken zusammengefasst und simultan eröffnet und geschlossen werden. Die Reihenfolge legt die EU in einem Stufenplan fest, dem präzise Benchmarks für den Aufstieg von einer Stufe zur nächsten zugrunde liegen, wobei das Ziel der Verhandlungen die Vollmitgliedschaft bleibt. Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Grundrechte sollen durchgängig und nicht isoliert in den Verhandlungen beachtet werden, was im Wesentlichen dem seit einigen Jahren praktizierten „neuen Ansatz“ entspricht. Der zweite Vorschlag, stringente, einfach zu überprüfende Kriterien für den Übergang zur nächsten Stufe festzulegen, kann als eine Variante des bereits praktizierten Benchmarking angesehen werden. Stärkere Anreize für konvergentes Verhalten der Kandidaten sollen darin bestehen, dass die EU in diesem Prozess EU-Programme öffnet und es ermöglichen will, Kandidaten in EU-Sektorpolitiken einzubeziehen und ihnen weitere Finanzhilfen zu geben. Das dritte Prinzip lautet „konkrete Vorteile“ und stellt in Aussicht, dass Länder vor dem Beitritt in die Struktur- und Regionalpolitik der EU einbezogen werden. Das wäre eine sehr weitgehende Offerte und Neuerung in Richtung der Teilintegration vor (oder ohne) Beitritt, die allerdings im französischen Vorschlag nicht weiter ausgearbeitet wird. Viertens soll klargestellt werden, dass der Prozess zu jedem Zeitpunkt der Verhandlungen umkehrbar ist und ein Land wieder heruntergestuft werden kann. Eine negative Konditionalität ist allerdings bereits in den Verhandlungsrahmen präzise erfasst und kann zur Suspendierung und zum Abbruch von Verhandlungen führen.

Der zweite Teil der Vorschläge aus Paris fokussiert sich auf straffere politische Führung. Die Rolle der Mitgliedstaaten und besonders des Rats würde dann quasi automatisch größer, wenn Kandidaten vor ihrem Beitritt in Sektorpolitiken einbezogen würden. Auch das entspricht der Idee der Teilintegration vor einem Beitritt. Schließlich soll sich der Europäische Rat jährlich mit den Regierungschefs der Westbalkan-Länder zu allen Fragen von gemeinsamem Interesse treffen. Der französische Vorschlag wirkt schnell zusammengeschrieben, so werden schon praktizierte Verfahren ignoriert. Der Schwerpunkt liegt bei finanziellen Anreizen und wirtschaftlicher Integration. Fraglich ist, ob diese Neuerungen die strukturellen Probleme der mangelhaften administrativ-politischen Reformkapazitäten und der Vereinnahmung des Staates durch Interessengruppen in den Beitrittsländern wirkungsvoller angehen.

13 Vgl. European Stability Initiative: *Hamster in the Wheel – Credibility and EU Balkan policy*, 15.1.2020, abrufbar unter: <https://www.esiweb.org/publications/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy> (letzter Zugriff: 20.07.2020).

14 Regierung Frankreichs: *Non-Paper*, November 2019.

Der Rat beauftragte die Kommission im November 2019 quasi, die Methodologie zu überarbeiten.¹⁵ Das kleidete der Rat in die Formel, dass die Ratspräsidentschaft Notiz genommen hat vom gemeinsamen Verständnis, dass eine Bewertung der Wirksamkeit der Beitrittsverhandlungen von Nutzen wäre.¹⁶ Dies und die unmittelbare Reaktion von Präsident Tusk nach der Sitzung des Europäischen Rats im Oktober 2019 zeigten den erheblichen Unmut, den Frankreichs „Veto“ ausgelöst hatte. Viele sahen darin ein Signal der Entmutigung gerade an Nordmazedonien, dessen Regierung ihr politisches Kapital für die Ratifizierung des Prespa-Abkommens vom Februar 2019 eingesetzt hatte.¹⁷ Der Europäische Rat beschloss lediglich, vor dem EU-Westbalkan-Gipfel im Mai 2020 auf die Frage der Erweiterung zurückzukommen.¹⁸

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom 5. Februar 2020 zeigt, dass sie einige der französischen Ideen aufgegriffen hat, vieles aber bleibt auf der Grundlage des Erneuten Erweiterungskonsens von 2006 beim Alten.¹⁹ Der Rat hat die Mitteilung „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“ im Februar 2020 zur Kenntnis genommen und im Monat darauf gebilligt.²⁰ Die Revision zielt aus Sicht des Rats darauf,

„[...] dem Beitrittsprozess neue Impulse zu geben, indem er berechenbarer, glaubwürdiger und dynamischer gestaltet und einer stärkeren politischen Steuerung unterworfen wird; als Grundlage dafür sollen objektive Kriterien und eine strenge positive und negative Konditionalität sowie Umkehrbarkeit dienen.“²¹

Neu ist demnach, dass Cluster gebildet werden, sodass mehrere inhaltlich zusammenhängende Kapitel auf einmal eröffnet, allerdings einzeln geschlossen werden. Das dürfte im Interesse der Beitrittsländer liegen, die aufgrund ihrer administrativen Kapazitäten, aber auch der substanziellen Anforderungen in den einzelnen Politikfeldern größte Schwierigkeiten hätten, ihre Anstrengungen soweit zu synchronisieren, dass sie zum selben Zeitpunkt alle Kapitel eines Clusters schließen können. Lange Zeiträume würden die Folge simultanen Schließens sein. Eine Gegenüberstellung der von der Kommission vorgeschlagenen sechs thematischen Cluster und der von Frankreich vorgeschlagenen zeigt, dass die Kommission die Grundidee der Themenblöcke aufgenommen hat. Allerdings durchkreuzt das kapitelweise Schließen den starren französischen Stufenplan.

15 Vgl. Rat der Europäischen Union: General Affairs – Outcome of the Council Meeting, 19.11.2019, 14270/1/19 REV 1, S. 4.

16 Rat der Europäischen Union: 14270/1/19 REV 1, S. 4.

17 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärungen und Bemerkungen. Ausführungen von Präsident Donald Tusk im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates vom 17. und 18. Oktober 2019, 18.10.2019, 672/19. Am 3.10.2019 veröffentlichten die Präsidenten Sassoli, Tusk und Juncker sowie dessen designierte Nachfolgerin von der Leyen einen Brief, in dem sie die politische Bedeutung des Verhandlungsbeginns für die EU betonten. Vgl. David Sassoli/Donald Tusk/Jean-Claude Juncker/Ursula von der Leyen: Joint letter on accession talks with North Macedonia and Albania, 3.10.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/40906/20191003-accession-talks-appeal-signed.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2020). Zu den Positionen im Rat vgl. Camille-Cerise Gessant: In the absence of a decision by the Council on the opening of EU accession negotiations, the subject will be discussed at the European Council, in: *Bulletin Quotidien Europe*, 16.10.2020.

18 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Oktober 2019, Punkt 5.

19 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, 5.2.2020, COM(2020) 57 final.

20 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Albanien und Republik Nordmazedonien, 25.3.2020, 7002/20, Punkt 3.

21 Rat der Europäischen Union: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, März 2020.

Tabelle 1: Reform der Beitrittsverhandlungen

Vorschlag der französischen Regierung zur Stufeneinteilung des Beitrittsprozesses		Clustereinteilung des Beitrittsprozesses gemäß Mitteilung der Kommission	
Stufen	Inkludierte Verhandlungskapitel	Cluster	Inkludierte Verhandlungskapitel
1 Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Justiz und Sicherheit (Querschnitt)	23 Justiz und Grundrechte 24 Recht, Freiheit und Sicherheit	1 Wesentliche Elemente	23 Justiz und Grundrechte 24 Recht, Freiheit und Sicherheit Wirtschaftliche Kriterien Funktionsweise der demokratischen Institutionen, Reform der öffentlichen Verwaltung 5 Öffentliches Beschaffungswesen 18 Statistik 32 Finanzkontrolle
2 Bildung, Wissenschaft und Raumfahrt, Umwelt, Kultur, Jugend, Sport, Verkehr, Telekommunikation, Energie	14 Verkehrspolitik 15 Energie 21 Transeuropäische Netze 22 Regionalpolitik und Koordination der Struktur-Instrumente 25 Wissenschaft und Forschung 26 Bildung und Kultur 27 Umwelt und Klimawandel	2 Binnenmarkt	1 Freier Warenverkehr 2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer 3 Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr 4 Freier Kapitalverkehr 6 Gesellschaftsrecht 7 Rechte des geistigen Eigentums 8 Wettbewerbspolitik 9 Finanzdienstleistungen 28 Verbraucher- und Gesundheitsschutz
3 Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit, Verbraucher, Wettbewerbsfähigkeit	5 Öffentliches Beschaffungswesen 7 Rechte des geistigen Eigentums 8 Wettbewerbspolitik 19 Sozialpolitik und Beschäftigung 20 Unternehmens- und Industriepolitik 28 Verbraucher- und Gesundheitsschutz	3 Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum	10 Informationsgesellschaft und Medien 16 Steuern 17 Wirtschafts- und Währungspolitik 19 Sozialpolitik und Beschäftigung 20 Unternehmens- und Industriepolitik 25 Wissenschaft und Forschung 26 Bildung und Kultur 29 Zollunion
4 Wirtschaft und Finanzen	4 Freier Kapitalverkehr 9 Finanzdienstleistungen 16 Steuern 17 Wirtschafts- und Währungspolitik 18 Statistik 32 Finanzkontrolle	4 Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität	14 Verkehrspolitik 15 Energie 21 Transeuropäische Netze 27 Umwelt und Klimawandel
5 Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei	29 Zollunion 1 Freier Warenverkehr 2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer 3 Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr 6 Gesellschaftsrecht 10 Informationsgesellschaft und Medien 11 Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 12 Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutz 13 Fischerei	5 Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion	11 Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 12 Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutz 13 Fischerei 22 Regionalpolitik 33 Finanz- & Haushaltsbestimmungen
6 Außenpolitik	30 Außenbeziehungen 31 Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik	6 Außenbeziehungen	30 Außenbeziehungen 31 Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik
7 Sonstiges	33 Finanz- und Haushaltsbestimmungen 34 Institutionen 35 Sonstiges		

Quellen: Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses 2020; Regierung Frankreichs: Non-Paper, November 2019.

Das Hineingleiten der Beitrittsländer in Politiken und Programme der EU, wie es bereits praktiziert wird, soll intensiviert werden, aber das bedeutet keine Öffnung der Strukturpolitik oder EU-Organe vor dem Beitritt. Der Rat hat seine Absage an jegliche Öffnung der EU-Institutionen für Dritte und deren Beteiligung an Entscheidungen in zwei Erklärungen bekräftigt.²² Das gilt auch für einen Beobachterstatus in EU-Organen, der wie bisher nur für den Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags eingeräumt wird. Schließlich bekräftigt der Rat auch das Anliegen Frankreichs und quasi das vierte Kopenhagener Kriterium der Absorptionskraft der EU, wenn er betont: „[...] wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass die EU ihre eigene Entwicklung, einschließlich ihrer Fähigkeit zur Aufnahme neuer Mitglieder, fortsetzen und vertiefen kann“.²³

Neben den Neuerungen im Management der Verhandlungen und der als technisch angesehenen Seite der Prozesse soll deren politischer Charakter sichtbarer werden. Auch sollen EU und Kandidaten mehr „Führungsstärke zeigen, ihren jeweiligen Verpflichtungen öffentlich nachkommen und sich in wichtigen Fragen direkter engagieren“.²⁴ Das ist nicht zuletzt auf die Führung der Westbalkan-Länder gemünzt, den Kurs auf die EU-Mitgliedschaft auch innenpolitisch konsequent zu vertreten. Zu den Neuerungen, die unter der Rubrik der stärkeren politischen Steuerung gefasst sind, gehören regelmäßige Gipfeltreffen der Regierungschefs der EU und der Westbalkan-Länder und mehr multilaterale Treffen auf Ministerebene. Eine interessante Überlegung sind länderspezifische Regierungskonferenzen. Sie sollen stattfinden, nachdem die Europäische Kommission ihre jährlichen Berichte vorgelegt hat, und werden als Forum für den politischen Dialog und Bilanzierung der Beziehungen bezeichnet. Ob das zu mehr Aufmerksamkeit für die Fragen in den Ländern selbst und zwischen der EU und den Aspiranten führt, als es ohnehin in den Gremien der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) und den Verhandlungsdelegationen tut, wird auch davon abhängen, auf welcher Ebene sie geführt werden. So ist vorgesehen, die Arbeit der SAA-Gremien enger mit dem Verhandlungsprozess zu verzahnen. Wichtig wäre, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit systematischer einzubeziehen, die den allenthalben erkennbaren Vereinnahmungen des Staates und seiner Ressourcen durch Interessengruppen und politische Seilschaften entgegenwirken.²⁵ Ob die Mitgliedstaaten stärker in die Verhandlungen und die Unterstützung der Transformationsprozesse einbezogen werden, wie jetzt beschlossen, hängt vor allem von deren Interesse ab. Gedacht wird an Expertenmissionen für das Monitoring vor Ort oder an direkte Beiträge zu den Jahresberichten der Europäischen Kommission oder andere Expertise. Das sind alles Dinge, die ohnehin möglich wären, aber nicht systematisch abgerufen werden.

Auch die Sanktionsmöglichkeiten sollen ausgebaut werden, vor allem durch eine Verfeinerung der Möglichkeiten, Verhandlungsprozesse zu suspendieren, zugesagte Finanzhilfen zu reduzieren und einseitige Zugeständnisse der EU beim Marktzugang und bei der Teilnahme an EU-Programmen auszusetzen.

Die Europäische Kommission wird die Neuerungen erstmals in den Verhandlungsrahmen für Albanien und Nordmazedonien berücksichtigen. Diese werden im Sommer

22 Vgl. Rat der Europäischen Union: Council Statement on the integrity and autonomy of its work und Council statement, 25.3.2020, 6566/20; Rat der Europäischen Union: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, März 2020, Punkt 4.

23 Rat der Europäischen Union: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, März 2020, Punkt 4.

24 Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses, 2020, S. 4.

25 Vgl. Solveig Richter/Natasha Wunsch: Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, in: Journal of European Public Policy 1/2020, S. 41-62.

2020 erwartet.²⁶ Mit der revidierten Methodologie hat die EU vor allem bezweckt, den internen Konsens über die Erweiterungspolitik zu erneuern und Frankreich entgegenzukommen, das nach seiner Intervention ein solches politisches Dokument benötigte, auch wenn es wenig Substanz hat.

Im Herbst hatten neun Mitgliedstaaten – Österreich, Tschechien, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen und Slowenien – Position gegen Frankreichs Vorschläge bezogen und deutlich gemacht, dass eine EU-Reform nicht Vorbedingung für die Erweiterung sein dürfe. Zwar sei eine Verbesserung des Verhandlungsprozesses wünschenswert, aber das dürfe die Aufnahme von Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien nicht aufhalten. Außerdem sollten die Westbalkan-Länder in die Konferenz zur Zukunft Europas einbezogen werden.²⁷ Eine größere Debatte in den Mitgliedstaaten entzündeten die französischen Vorschläge jedoch nicht.²⁸ Allerdings setzten sich einige Think Tanks mit den französischen Vorschlägen auseinander und brachten eigene Reformvorschläge ein.²⁹

Westbalkan im Fokus

In der Erweiterungspolitik der EU stehen die Länder des Westbalkans seit der entsprechenden Wiederbelebungsinitiative der Europäischen Kommission vom Februar 2018 eindeutig im Fokus.³⁰ Kommissar Várhelyi und auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell besuchten die Länder in den ersten Monaten ihrer Amtszeiten.³¹ Der EU-Westbalkan-Gipfel wurde im Mai 2020 von der kroatischen Ratspräsidentschaft in Zagreb ausgerichtet und als Videokonferenz durchgeführt.

Bei diesem Gipfeltreffen ging es nicht konkret um die jeweiligen Beitrittsverhandlungen oder bilaterale Themen. Im Mittelpunkt standen übergreifende und strategische Fragen und Probleme der Entwicklung der Länder, die sich im Lichte ihrer europäischen Perspektive, also dem Ziel des Beitritts, in unterschiedlichen Stadien befinden. Der EU geht es gegenwärtig vor allem darum, auf diesem Forum deutlich zu machen, welche geopolitische Bedeutung die Region für sie hat, dass sie bereit ist, politisch und wirt-

26 Vgl. Camille-Cerise Gessant: Commission proposal welcomed by candidate countries and European Parliament, in: *Bulletin Quotidien Europe*, 7.2.2020.

27 Jacopo Barigazzi: 9 EU countries push back on French enlargement revamp, in: *Politico*, 13.12.2019; European Western Balkans: Nine EU Members release a new proposal for the reform of enlargement process, 11.12.2019.

28 Das Europäische Parlament diskutierte die Vorschläge der Kommission im Februar 2020. Vgl. Europäisches Parlament: Debate on improving the EU's enlargement process, 6.2.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2020-02-10/13/debate-on-improving-the-eu-s-enlargement-process> (letzter Zugriff: 20.7.2020).

29 Siehe unter anderem Kurt Bassuener et al.: The EU must shift out of neutral in its enlargement strategy. *Championing liberal values means choosing sides*, DPC Policy Note, Series on Rebooting European and Transatlantic Institutions #1, Dezember 2019, abrufbar unter: http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Note_Enlargement_Strategy_Shift.pdf (letzter Zugriff: 22.7.2020); Andi Mustafaj: *Advocating a true reform of European Union's enlargement process*, Fondation Robert Schuman, Open Horizon No. 2, April 2020, abrufbar unter: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/Advocating_a_true_reform_of_the_European_Unions_enlargement_process.pdf (letzter Zugriff: 20.7.2020); Spyron Economides: *From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans*, Dahrendorf Forum IV, Working Paper No. 17, 20.3.2020, abrufbar unter: <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2020/03/From-Fatigue-to-Resistance.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2020); European Stability Initiative: *Hamster in the Wheel*, 2020.

30 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, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

schaftlich in die Region zu investieren, und wie sie die strategischen Perspektiven der Länder einschätzt. Natürlich unterstreicht die EU auf solchen Foren auch, dass sie von künftigen Mitgliedern die Bereitschaft und Fähigkeit erwartet, ihre bilateralen Streitigkeiten beizulegen (zum Beispiel aktuell besonders Serbien und Kosovo) und die Zusammenarbeit untereinander auf allen Gebieten, auch in der Perspektive eines regionalen Wirtschaftsraums, zu vertiefen. Zu diesem Treffen legte die Europäische Kommission einen Plan für die Unterstützung der Länder bei der Bekämpfung von Covid-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie vor.³² Die EU hat ein Hilfspaket in Höhe von 3,3 Mrd. Euro für die Länder geschnürt, darunter 750 Mio. Euro in Form von Darlehen für Albanien, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, Montenegro und Nordmazedonien, 1,7 Mrd. Euro werden von der Europäischen Investitionsbank zur Verfügung gestellt.³³ In der Erklärung zum Abschluss des Gipfels wiederholen die Spitzenvertreter der Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission zur Enttäuschung der Westbalkan-Länder ihre bekannte Position zur europäischen Perspektive der Westbalkan-Staaten, ohne darüber hinaus konkreter zu werden.³⁴ Auch das Europäische Parlament bedauerte, dass nicht konkreter von Erweiterung und Beitritt die Rede war.³⁵ Für die EU ist der Westbalkan mit Blick auf die Zusammenarbeit in Migrationsfragen und die Bekämpfung organisierter Kriminalität besonders wichtig.³⁶ Auch der multilaterale Wirtschafts- und Finanzdialog zwischen den Ländern des Westbalkans und der Türkei wurde fortgesetzt.³⁷ Außerdem wurden im September 2019 EU Western Balkan Media Days ausgerichtet, die die oft prekäre Freiheit der Medien fördern wollen.³⁸

Stand der Beitrittsverhandlungen mit Serbien, Montenegro und der Türkei

Ein Aktivitätsrückgang spiegelt sich in der Verschiebung der für Mai/Juni 2020 erwarteten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission in die zweite Jahreshälfte 2020 wider. Das Europäische Parlament hat bis dato noch nicht seine Stellungnahmen zu dem Berichtszyklus 2019 vorgelegt und im Plenum debattiert. Bilaterale Beitrittsgespräche zu einzelnen Kapiteln fanden mit Serbien (10.12.2019) und mit Montenegro statt

31 Vgl. die Besuche von Kommissar Várhelyi in Nordmazedonien am 15.1.2020, in Albanien am 16.1.2020, in Serbien am 6.2.2020 und in Montenegro am 7.2.2020 und von Josep Borrell im Kosovo am 30.-31.1.2020 und Serbien am 31.1.-1.2.2020.

32 Europäische Kommission: Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie. Beitrag der Kommission im Vorfeld der Tagung der Staats- und Regierungschefs der EU und des westlichen Balkans am 6. Mai 2020, 29.4.2020, COM(2020) 315 final.

33 Vgl. Europäische Kommission: Pressemitteilung – Westbalkangipfel: Mehr EU-Unterstützung bei der Bewältigung der COVID-19-Krise und Vorschlag für eine konjunkturelle Erholung nach der Pandemie, 29.4.2020, IP/20/777; Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung – COVID-19: Rat billigt Hilfspaket in Höhe von 3 Mrd. € zur Unterstützung von Nachbarländern, 5.5.2020, 272/20.

34 Die Außenminister der sechs Westbalkan-Länder hatten im März 2020 im Anschluss an das Treffen im Rahmen des Berlin-Prozesses in Skopje ihr strategisches Interesse an der EU-Mitgliedschaft unterstrichen. Vgl. Camille-Cerise Gessant: Foreign Ministers of six countries reiterate their willingness to join EU, in: Bulletin Quotidien Europe, 13.3.2020.

35 Camille-Cerise Gessant: MEPs disappointed that Zagreb Declaration does not clearly mention enlargement, in: Bulletin Quotidien Europe, 8.5.2020.

36 Vgl. Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses, 2020; Rat der Europäischen Union: EU – Western Balkans Justice and Home Affairs ministerial forum – joint press statement, 19.11.2019, 729/19.

37 Rat der Europäischen Union: Press release – Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Turkey, 19.5.2020, 8101/20.

38 Am 12.-13.9.2019 in Podgorica, Montenegro. Vgl. Europäische Kommission: Press release – Third EU-Western Balkans Media Days: EU reaffirms comprehensive support to media freedom in the region, 13.9.2019, IP/19/5564.

(30.6.2020). Mit Serbien wurde das Kapitel 4 zum freien Kapitalverkehr geöffnet, sodass jetzt nach sechs Jahren Verhandlungen 18 von 35 Kapiteln eröffnet und 2 Kapitel vorläufig geschlossen worden sind. Mit Montenegro sieht die Bilanz besser aus. Nach acht Jahren der Verhandlungen sind 33 Kapitel eröffnet (zuletzt das zur Wettbewerbspolitik) und davon 3 vorläufig geschlossen. In den Verhandlungen mit der Türkei herrscht weiterhin Stillstand. Nach 15 Jahren der Verhandlungen ist ein Kapitel vorläufig geschlossen, 15 weitere Kapitel wurden eröffnet und 14 sind aus unterschiedlichen Gründen blockiert.

Auf der Agenda der EU-Türkei-Beziehungen standen im Berichtszeitraum nicht die Fragen der Beitrittsverhandlungen, sondern die humanitäre Lage im Norden Syriens, insbesondere in Idlib, die Zuspitzungen in der Flüchtlingspolitik im Februar/März 2020,³⁹ die aus Sicht der EU illegalen Bohrungen im östlichen Mittelmeer und eine Reihe von Menschenrechtsfällen.⁴⁰ Es geht daher um Fragen von Sanktionen, Kürzungen zugesagter EU-Heranzuführungshilfen oder den Stopp von Rüstungsexporten an das NATO-Mitglied, aber ebenso um eine mögliche Novellierung der EU-Türkei-Erklärung vom 18.3.2016 zur Flüchtlingspolitik und zu diesbezüglichen Hilfsgeldern. Es kam zu mehreren Ad-hoc-Treffen auf hoher politischer Ebene zwischen den EU-Spitzen und der türkischen Regierung beziehungsweise dem Präsidenten, zusätzlich zu den Kontakten der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Ankara.⁴¹ Die regulären Assoziierungs- und Verhandlungsgremien tagten nicht.

Albanien und Nordmazedonien: Startschuss für Verhandlungen

Der Rat beschloss im schriftlichen Verfahren vom 25. März 2020, Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien aufzunehmen,⁴² was der Europäische Rat und das Europäische Parlament begrüßten.⁴³ Der Rat stützte seinen Beschluss auf die aktualisierten Berichte der Europäischen Kommission vom 2. März 2020 über die Fortschritte Nordmazedoniens und Albanien im Hinblick darauf, inwieweit sie die Voraussetzungen, die der Rat im Juni 2018 einstimmig festgelegt hatte, erfüllen.⁴⁴

Für beide Länder gilt, dass nach Vorlage des Verhandlungsrahmens so rasch wie möglich die Verhandlungen mit der Eröffnung des ersten Clusters „Wesentliche Elemente“ beginnen sollen. Gegenüber Albanien hat der Rat jedoch eine Reihe von Auflagen bis zur ersten Verhandlungsrunde beziehungsweise „Regierungskonferenz“ gemacht. So soll die Wahlreform verabschiedet sein, die Justizreform weiter umgesetzt sowie die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität weiter verstärkt werden. Dazu und zur

39 So beim Besuch des Hohen Vertreters Borrell und Kommissar für Krisenmanagement Janez Lenarcic in Ankara im März 2020 und bei den Treffen zwischen Ratspräsident Charles Michel und Recep Tayyip Erdoğan im März 2020 in Ankara und im Januar 2020 in Istanbul. Vgl. Europäische Kommission: Press release – Turkey: Common interest to end conflict in Syria and cooperate on the refugee crisis, 4.3.2020, IP/20/387; Europäischer Rat: Press release on meeting between President Charles Michel and President Recep Tayyip Erdoğan, 4.3.2020, 120/20; Europäischer Rat: Pressemitteilung im Anschluss an das Treffen zwischen Präsident Charles Michel und dem türkischen Präsidenten Erdoğan, 11.1.2020, 11/20.

40 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

41 Vgl. Europäische Kommission: Common interest, März 2020.

42 Vgl. Rat der Europäischen Union: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, März 2020, Punkt 6 und 10.

43 Vgl. Europäischer Rat: Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 26.3.2020, S. 6, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/43085/26-vc-euco-statement-de.pdf> (letzter Zugriff: 22.7.2020); Vgl. Camille-Cerise Gessant: EU formally approves opening of EU accession negotiations with Skopje and Tirana, in: Bulletin Quotidien Europe, 26.3.2020. Siehe auch Europäisches Parlament: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien, 24.10.2019, P9_TA-PROV (2019)0050.

Frage, wie Albanien die fünf Prioritäten (von 2018) erfolgreich angegangen ist, erwartet der Rat den Bericht der Europäischen Kommission, wenn sie den Verhandlungsrahmen vorlegt. Das bedeutet, dass die Ampel für die effektive Eröffnung von Beitrittsverhandlungen für Albanien eher auf gelb als auf grün steht. Die neue Methodik, die sich in den beiden Verhandlungsrahmen niederschlagen wird, wird an dem Problem nichts ändern, dass sich die Verhandlungen über sehr viele Jahre erstrecken werden, weil die Länder gerade in den wesentlichen Elementen nicht den Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft entsprechen und der Reformantrieb der Eliten in den Ländern selbst zu schwach ist.

Bosnien-Herzegowina und Kosovo

Bosnien-Herzegowina und Kosovo gehören in den Kreis der Länder, denen die EU seit Thessaloniki 2003 und erneut beim Westbalkan-Gipfel in Zagreb 2020 eine europäische Perspektive und Zukunft in der EU versprochen.⁴⁵ Obschon sie also seit langem zum Kreis potenzieller Mitglieder zählen, sind sie in einem sehr frühen Stadium der Heranführung an die EU. Die Europäische Kommission war im Mai 2019⁴⁶ zu dem Ergebnis gekommen, dass Bosnien-Herzegowina, das im Februar 2019 einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt hatte, 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 „noch nicht in hinreichendem Maße“⁴⁷ erfüllt. Die nächste aktuelle Einschätzung ist im Herbst 2020 zu erwarten. Mit dem Kosovo liegen die Dinge noch komplizierter. Der Konflikt um die zumindest De-facto-, wenn nicht De-jure-Anerkennung von Kosovo durch Serbien blockiert Fortschritte in der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Landes und im Verhältnis zur EU. Im April 2020 hat die EU Miroslav Lajčák zum Sondergesandten für den serbisch-kosovarischen Dialog ernannt. Damit versucht die EU den seit 2018 abgebrochenen Dialog über die Normalisierung zwischen beiden Regierungen wieder in Gang zu bringen.⁴⁸

Weiterführende Literatur

Barbara Lippert: Eine geopolitisch wachgerüttelte EU und ihre osteuropäischen Nachbarn: mehr Realismus, mehr Investitionen, SWP-Aktuell 2019/A 62, November 2019.

44 Siehe Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Update on the Republic of North Macedonia, 2.3.2020, SWD(2020) 47 final; Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Update on the Republic of Albania, 2.3.2020, SWD(2020) 46 final. Dort auch jeweils der Überblick über die verschiedenen Entscheidungsstufen seit 2018 und Konditionen. Vgl. auch Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 365-376; Lippert: Erweiterungspolitik, 2019, S. 389-400.

45 Vgl. Europäischer Rat: Erklärung von Zagreb, 2020, Punkt 1. Allerdings erkennen gegenwärtig fünf Mitgliedstaaten – Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern – das Kosovo nicht als unabhängigen Staat an.

46 Siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mitteilung 2019 zur Erweiterungspolitik der EU, 29. Mai 2019, COM(2019) 260 final, Anhang 1: Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union – Schlussfolgerung und Empfehlung.

47 Europäische Kommission: Mitteilung 2019 zur Erweiterung, Anlage 1, Mai 2019, S. 22.

48 Vgl. Camille Cerise-Gessant: Miroslav Lajčák appointed EU Special Representative for Serbia/Kosovo dialogue and for Western Balkans, in: Bulletin Quotidien Europe, 4.4.2020.