

7. Die Erweiterung der Europäischen Union

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Unter deutscher und portugiesischer Ratspräsidentschaft wurden die Neuerungen in der Methodologie des Beitrittsprozesses erstmals umgesetzt, wobei noch nicht zu erkennen ist, ob dies zu besserer Steuerung, Dynamik und Glaubwürdigkeit führt.¹ Der Rat konnte wegen des Vetos von Bulgarien die Verhandlungsrahmen mit Albanien und Nordmazedonien nicht wie geplant verabschieden; die Verhandlungen mit der Türkei sind weiterhin faktisch ausgesetzt. Allerdings beschäftigten sich alle Organe der Europäischen Union (EU) intensiv mit den sich verschlechternden Beziehungen zur Türkei und knüpften Angebote für eine positive Agenda an politische Bedingungen. Die EU setzte die finanzielle und praktische Unterstützung zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und der wirtschaftlich-sozialen Folgen für die Länder des Westbalkans und die Türkei fort. Die Erweiterungspolitik wird vor allem von geopolitischen Interessen der EU angetrieben, während die praktische Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in den Ländern nur wenig vorankam. Der Rat und das Europäische Parlament einigten sich im Juni 2021 darauf, dass für das Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) 14,162 Mrd. Euro für die Jahre 2021-2027 bereitstehen sollen.² Die öffentliche Meinung zur Erweiterung in den Mitgliedstaaten blieb stabil. Im Sommer 2020 sprachen sich 44 Prozent der Befragten für eine EU-Erweiterung in den nächsten Jahren aus. 45 Prozent lehnen dies ab, was eine leichte Zunahme darstellt. Am stärksten ausgeprägt ist die Ablehnung in Finnland (73 Prozent), in Luxemburg (66 Prozent), in Österreich und den Niederlanden (jeweils 64 Prozent) sowie in Frankreich und Deutschland (62 beziehungsweise 61 Prozent). Eine mehrheitliche Unterstützung findet die Erweiterung in fast allen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten – insbesondere in Polen und Kroatien (69 Prozent Zustimmung), Ungarn (67 Prozent) sowie in Rumänien und Litauen (61 beziehungsweise 60 Prozent) und ferner auch in Spanien (64 Prozent) sowie Irland (58 Prozent).³

Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das alljährliche Erweiterungspaket

Die EU-Organe befassten sich im jährlichen Zyklus, der wegen der Pandemie etwas aus dem Rhythmus geraten war, mit Erweiterungsfragen. Die Europäische Kommission stellte das Erweiterungspaket im Oktober 2020 vor. Es besteht aus der Mitteilung über die Erweiterungspolitik, die übergreifende Schlussfolgerungen und Zusammenfassungen der Länderberichte enthält, sowie aus den separat veröffentlichten ausführlichen Fortschrittsberichten zu den sieben Bewerberländern.⁴ Gleichzeitig legte die Kommission einen Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan vor, der den Ländern helfen soll, sich

-
- 1 Zoran Nechev et al.: The new EU accession methodology. Is it enough to pull the Western Balkans in?, Mai 2021, Institute for Democracy - Societas Civilis, Skopje, abrufbar unter: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2021/05/A5_WEB_New_Accession_Methodology_EU_WB-1.pdf (letzter Zugriff: 30.8.2021).
 - 2 Rat der EU: Pressemitteilung, EU erzielt vorläufige Einigung über finanzielle Heranführungshilfe, 2.6.2021, 431/21.
 - 3 Europäische Kommission: Die Meinungen der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union, Bericht, Standard-Eurobarometer 93, Sommer 2020, Welle EB93.1 – Kantar, S. 115 f.

wirtschaftlich zu erholen und Fortschritte auf dem Weg in die EU zu machen.⁵ Die Berichte spiegeln erstmals die Veränderungen in Folge des „verstärkten Ansatzes für den Beitrittsprozess“⁶ wider: eine Präzisierung der Reformprioritäten, transparentere Mitteilungen zum Stand der Beitrittsverhandlungen und der Umsetzung grundlegender Reformen auf den Feldern der Rechtsstaatlichkeit sowie der Funktionsweise der demokratischen Institutionen, der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft. Die Kommission präsentiert ihre Bewertungen zu den wesentlichen Elementen übersichtlicher und zieht zusätzlich externe Indizes heran. Außerdem waren alle Mitgliedstaaten aufgerufen, zu den Berichten mit eigenen Kenntnissen und Einschätzungen beizutragen. Damit soll der Kritik Frankreichs und anderer Mitgliedstaaten entsprochen werden, die mehr intergouvernementale Kontrolle und Mitsprache über den weitgehend von der Kommission gesteuerten Prozess der Beitrittsverhandlungen und seiner Verschränkung mit den Heranführungshilfen herbeiführen wollen. Interessant dürfte sein, wie die Maxime der „strengen positiven und negativen Konditionalität“⁷ auf der Grundlage objektiver Kriterien in der Praxis umgesetzt wird.

Die sieben Berichte beleuchten Entwicklungen in den Ländern nach einem einheitlichen Schema entlang der drei Hauptkriterien für den Beitritt, wie sie der Europäische Rat 1993 in Kopenhagen formuliert hatte.⁸ Bei den politischen Kriterien werden explizit wesentliche Elemente als dringlich in den Vordergrund gestellt. Unter die Rubrik dieser „fundamentals first“ fallen: Funktionsweise der demokratischen Institutionen und Reform der öffentlichen Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (Kapitel 23 und 24 der Verhandlungen). Auch die wirtschaftlichen Kriterien mit den beiden Hauptanforderungen der funktionierenden Marktwirtschaft und der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck standzuhalten, werden als „fundamentals“ bezeichnet. Die Fähigkeit, die aus der EU-Mitgliedschaft resultierenden Verpflichtungen („den Acquis communautaire“) zu übernehmen, bewertet die Kommission entlang von 33 Kapiteln, in die sie das Primär- und Sekundärrecht eingeteilt hat. Dieser Teil ist vergleichsweise konkret, da Indikatoren helfen, den Stand der Umsetzung zu messen. Mit Blick auf die Erfüllung der politischen Kriterien trifft die Kommission Aussagen zur Durchführung und den Ergebnissen von Wahlen, zur Arbeit des Parlaments und der Regierungs- und Oppositionsparteien, der Regierungsführung und dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Alle Länderberichte zeigen, dass dort die neuralgischen Defizite liegen, was auch in den drei Tabellen (1-3) abzulesen ist. Weder im Bereich der Grundrechte noch der Funktionsweise der demokratischen Institutionen sind die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllt, vielmehr sind häufig Rückschritte anzutreffen. Die Länder stecken weiter in einem Teufelskreis aus schlechter Regierungsführung und wirtschaftlicher Malaise, der seit 2020 durch die Covid-19-Pandemie verstärkt wird. Die EU findet für ihre Heranführungspolitik keine

4 Europäische Kommission: Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU, 6.10.2020, COM(2020) 660 final; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2020 Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, 6.10.2020, SWD(2020) 350-356 final.

5 Europäische Kommission: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan, Brüssel, 6.10.2020, COM(2020) 641 final.

6 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Kommission umreißt und bewertet die Reformprioritäten für die Länder, die der EU beitreten wollen, 6.10.2020, IP/20/1816.

7 Rat der EU Anwendung der überarbeiteten Verfahrensweise bei der Erweiterung auf die Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien, Brüssel, 6.5.2021, 8536/21, S. 3.

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 22.6.1993, SN 180/1/93.

Kooperationspartner in den Eliten, die verantwortungsvoll handeln und einem allgemeinen Interesse verpflichtet sind.⁹ Geostrategische Interessen bestimmen immer mehr die Erweiterungspolitik der EU gegenüber dem Westbalkan und der Türkei. Im Mittelpunkt steht das Interesse der EU an Kooperation bei der Kontrolle von Migration in die EU sowie die Konkurrenz mit Russland und China – zuletzt im Kontext der Impfdiplomatie. Mit der Türkei standen Konflikte um Statusfragen und Territorialansprüche im östlichen Mittelmeer, Energie-Ressourcen und die Politik Ankaras im Südkaukasus und Nordafrika im Vordergrund.¹⁰ Für die EU verschärft sich zusehends der Zielkonflikt zwischen einer festen Verankerung der Länder in den euro-atlantischen Strukturen und der Verpflichtung, nur Länder aufzunehmen, die politisch und wirtschaftlich für die Mitgliedschaft reif sind. Die Erweiterungspolitik sei weiterhin, so die Kommission, „trotz eines insgesamt schwierigen Umfelds – eine treibende Kraft für Wandel und Modernisierung in den Partnerländern“,¹¹ deren politischer Wille allerdings für den Erfolg maßgeblich sei.

Der Rat hat die Berichte der Kommission nicht wie üblich in Gänze behandelt und bestätigt. Hingegen hat das Europäische Parlament seine Stellungnahmen zu dem Berichtszyklus 2019 und 2020 gemeinsam im Frühjahr und Sommer 2021 vorgelegt und im Plenum debattiert.¹²

Stand der Beitrittsverhandlungen mit Serbien, Montenegro und der Türkei

In der Erweiterungspolitik der EU stehen die Länder des Westbalkans seit der entsprechenden Wiederbelebungsiniziative der Europäischen Kommission vom Februar 2018 eindeutig im Fokus.¹³ Kommissar Olivér Várhelyi und auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell besuchten die Länder im vergangenen Jahr.¹⁴ Im November 2020 fand ein Gipfeltreffen im Rahmen des Berliner Prozesses in Sofia statt.¹⁵ Die auf dem EU-Westbalkan-Gipfel in Zagreb im Mai 2020 angenommenen Initiativen sollen mit dem „Wirtschafts- und Investitionsplan“¹⁶ fortgeführt und unterstützt werden. Im März 2021 appellierten Außenminister aus neun Mitgliedstaaten, darunter neben ostmitteleuropäischen Ländern auch Irland und Deutschland, an Borrell, bei einem der

9 Maarten Lemstra: The destructive effects of state capture in the Western Balkans. EU enlargement undermined, Clingendael Policy Brief, September 2020, abrufbar unter: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy_Brief_Undermining_EU_enlargement_2020.pdf (letzter Zugriff: 30.8.2021).

10 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, 20.3.2021, JOIN(2021) 8 final.

11 Europäische Kommission: Mitteilung 2020, 2020, S. 22.

12 Europäisches Parlament: Entschließungen des Europäischen Parlaments vom 25.3.2021 zu den Berichten 2019-2020 der Kommission über das Kosovo 2019/2172(INI), Albanien 2019/2170(INI), Nordmazedonien 2019/2174(INI) und Serbien 2019/2175(INI), vom 19.5.2021 über Montenegro 2019/2173 (INI) und die Türkei 2019/2176 (INI) sowie am 24.6.2021 über Bosnien und Herzegowina 2019/2171(INI).

13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

14 Kommissar Várhelyi besuchte vom 6.-10.10.2020 alle Westbalkan-Staaten, um dort den jeweiligen Kommissionsbericht sowie den Finanz- und Investitionsplan vorzustellen. Josep Borrell hatte im Laufe des Jahres viele Begegnungen mit den Balkan-Staats- und Regierungschefs in Brüssel oder im Rahmen von Videokonferenzen.

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Gipfeltreffen EU-Westbalkan in Sofia: wichtige Schritte zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Beschleunigung der sozioökonomischen Erholung und der Annäherung an die EU, 10.11.2020, IP/20/2051.

16 Europäische Kommission: Ein Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan, 2020.

nächsten Räte über den Westbalkan zu diskutieren.¹⁷ Die Außenminister führten im Mai 2021 im Rat eine strategische Aussprache über die „Bausteine eines verstärkten Engagements der EU in der Region“. Borrell unterstrich die zentrale geostrategische Bedeutung der Region für die EU und der Rat bekräftigte deren europäische Perspektive. Zugleich forderte er, „dass die Länder des westlichen Balkans die EU-bezogenen Reformen beschleunigen und verstärkt einen positiven und konstruktiven Diskurs führen müssen“.¹⁸ Nur mit Serbien und Montenegro verhandelte die EU konkret weiter über deren Beitritt.

Tabelle 1: Entwicklungen, Stand der Vorbereitungen und Stand der EU-Beitrittsverhandlungen I

	<i>Montenegro</i>		<i>Serbien</i>		<i>Türkei</i>	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
Politische Kriterien						
Reform der öffentlichen Verwaltung*	einige Fortschritte	mittlerer Stand	keine Fortschritte	mittlerer Stand	Rückschritte	gewisser Stand/mittlerer Stand
Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)*	begrenzte Fortschritte	mittlerer Stand	sehr begrenzte Fortschritte	gewisser Stand	erhebliche Rückschritte	frühes Stadium
– Justiz	begrenzte Fortschritte	mittlerer Stand	keine Fortschritte	gewisser Stand	erhebliche Rückschritte	frühes Stadium
– Korruptionsbekämpfung	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand	keine Fortschritte	frühes Stadium
– Meinungsfreiheit	keine Fortschritte	gewisser Stand	keine Fortschritte	gewisser Stand	erhebliche Rückschritte	frühes Stadium
Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)*	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
– Bekämpfung der organisierten Kriminalität	einige Fortschritte	gewisser Stand/mittlerer Stand	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand
Wirtschaftliche Kriterien*						
Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand/guter Stand	keine Fortschritte	guter Stand
Wettbewerbsfähigkeit	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand	begrenzte Fortschritte	guter Stand
Weitere Themen						
gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation	Spannungen mit Serbien		Normalisierungsdialog mit Kosovo wiederaufgenommen		Probleme mit Griechenland und Zypern	

17 Regierungen Deutschlands/Griechenlands/Irlands/Kroatiens/Österreichs/Rumäniens/der Slowakischen Republik/Sloweniens/der Tschechischen Republik: Joint letter of Foreign Ministers of Austria, Croatia, Czechia, Germany, Greece, Ireland, Romania, Slovakia and Slovenia, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/letter-to-hrvp-borrell-on-western-balkans/> (letzter Zugriff: 18.8.2021).

18 Rat Auswärtige Angelegenheiten: Wichtigste Ergebnisse, 3792nd Council meeting, 10.5.2021, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/fac/2021/05/10/> (letzter Zugriff: 25.8.2021).

Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kap. 31)	einige Fortschritte	guter Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand	Rückschritte	gewisser Stand
Verhandlungsstand						
geöffnete Kapitel	30 insgesamt		16		15	
(vorläufig) geschlossene Kapitel	3 Wissenschaft und Forschung (25), Bildung und Kultur (26), Außenbeziehungen (30)		2 Wissenschaft und Forschung (25), Bildung und Kultur (26)		1 Wissenschaft und Forschung (25)	
verbleibende Kapitel mit opening benchmarks	keine		8 1, 8, 11, 12, 15, 16, 19, 22		keine	
verbleibende Kapitel ohne opening benchmarks	2 Eröffnung beim Verhandlungsende: Institutionen (34), Sonstiges (35)		9 2, 3, 10, 14, 21, 27, 28, 31, (34)		19 1, 2, 3, 5*, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 19, 23*, 24*, 26, 29, 30, 31, (34, 35)	

Legende: *Kapitel und Kriterien, die Cluster 1 Wesentliche Elemente zugeordnet sind (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); Cluster 2 Binnenmarkt: Kapitel 1-4, 6-9 und 28; Cluster 3 Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum: Kapitel 10, 16, 17, 19, 20, 25, 26 und 29; Cluster 4 Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität: Kapitel 14, 15, 21 und 27; Cluster 5 Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion: Kapitel 11-13, 22 und 33; Cluster 6 Außenbeziehungen: Kapitel 30 und 31.¹⁹ Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: Montenegro 2020 Report; Serbia 2020 Report; Turkey 2020 Report.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsrat für Serbien tagte am 17. Dezember 2020 und diente der Bestandsaufnahme der Beziehungen.²⁰ Auf der Beitrittskonferenz mit Serbien am 22. Juni 2021 wurden die Bemühungen Serbiens hervorgehoben, die Benchmarks für die Cluster 3 (Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum) und 4 (Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität) zu erfüllen.²¹ Seit Juni 2020 sind allerdings keine neuen Kapitel mehr eröffnet worden. Serbien hat jetzt nach sieben Jahren Verhandlungen 18 von 35 Kapiteln eröffnet und zwei vorläufig geschlossen. Die EU ist mit Serbien und Montenegro übereingekommen, dass die neue Methodologie auf ihre Beitrittsgespräche angewendet wird.²²

Offenbar war eine ganze Gruppe von Ländern im Juni 2021 dagegen, die Cluster 3 und 4 zu öffnen, weil die Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht ausreichten.²³ Zudem sprach wohl auch der stockende Normalisierungsdiallog zwischen Serbien und

19 Europäische Kommission: Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, 5.2.2020, COM(2020) 57 final, S. 8.

20 Rat der EU: Videokonferenz der Mitglieder des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Serbien. Wichtigste Ergebnisse, 17.12.2020.

21 Rat der EU: Pressemitteilung, Zwölfte Tagung der Beitrittskonferenz auf Ministerebene, 22.6.2021, 542/21.

22 Rat der EU: Pressemitteilung, Erweiterung: neue Verfahrensweise wird auf Montenegro und Serbien angewandt, 11.5.2021, 350/21.

23 Dagegen sprachen sich aus: Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland, Irland, Kroatien und Bulgarien, European Western Balkans: No consent in the EU on opening new chapters with Serbia in June, 16.4.2021.

Kosovo dagegen, der im Sommer 2020 auch unter Vermittlung von Emmanuel Macron und Angela Merkel wieder angelaufen war.²⁴ Aufgrund von Neuwahlen im Kosovo wurden die Verhandlungen bis zum 15. Juni 2021 ausgesetzt. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2021 ging die Serbische Fortschrittspartei von Präsident Aleksandar Vučić als haushohe Siegerin hervor.²⁵ Vučićs multivektorielle Außenpolitik steht im Widerspruch zur EU, so etwa die gemeinsamen Militärmanöver mit Russland im Mai 2021 oder das Hofieren Pekings, um wirtschaftliche Unterstützung ohne politische Auflagen zu erhalten.²⁶

Die Bilanz Montenegros sieht formal viel besser aus als die Serbiens. Mit dem am 30. Juni 2020 eröffneten Kapitel 8 (Wettbewerbspolitik)²⁷ sind insgesamt 33 Kapitel eröffnet, davon drei vorläufig geschlossen.²⁸ In der Beitrittskonferenz am 22. Juni 2021, die nach der neuen Methodologie stattfand, wurde kein weiteres Kapitel eröffnet oder geschlossen.²⁹ Das Land wird sich auf die Erfüllung der Benchmarks für die Rechtsstaatlichkeit, die Kapitel 23 und 24, konzentrieren, so Várhelyi.³⁰ Montenegro bat die EU im April 2021 um Hilfe, damit es einen Kredit bei einer chinesischen Staatsbank refinanzieren kann, den es in der Regierungszeit von Milo Đukanović für den Bau eines Infrastruktur-Großprojekts aufgenommen hatte.³¹ Die EU will helfen, weil sie den chinesischen Einfluss auf dem Balkan zurückdrängen will.³²

Die EU befasste sich – zumeist außerhalb des Rahmens der Beitrittsgespräche – laufend mit der repressiven Innenpolitik Recep Tayyip Erdogans und der türkischen Politik in der Region, vor allem dem östlichen Mittelmeer und ihrer Intervention im Kampf um Bergkarabach auf Seiten Aserbaidschans. Die Türkei lag hier durchweg überkreuz mit Positionen der EU und einzelnen EU-Mitgliedern wie Zypern, Griechenland und Frankreich.³³ Im Nachgang zu der Reise des Hohen Vertreters Borrell im Juli 2020 in die Türkei³⁴ führten die EU-Außenminister eine Grundsatzdiskussion zum EU-Türkei-Verhältnis.³⁵ Die belasteten Beziehungen sollten durch einen doppelten Ansatz angegangen werden: Wege suchen, um die Spannungen vor allem in Bezug auf die rechtswidrigen

24 Regierung Deutschlands/Regierung Frankreichs: Gemeinsame Presseerklärung von Präsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 248, 10.7.2020.

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

26 Valerie Hopkins: Serbia cultivates both US and China in Balkans tug of war, in: Financial Times, 11.10.2020; Euractiv: Military exercise with Russia underway in Serbia, 21.5.2021.

27 Rat der EU: Pressemitteilung, Fifth meeting of the Accession Conference with Montenegro at Deputy level, 30.6.2020, 453/20.

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

29 Rat der EU: Pressemitteilung, Dreizehnte Tagung der Beitrittskonferenz auf Ministerebene mit Montenegro, 22.6.2021, 541/21.

30 Camille-Cerise Gessant: Montenegro; EU commissioner Olivér Várhelyi calls for progress on the rule of law, in: Bulletin Quotidien Europe, 24.6.2021.

31 Valerie Hopkins: Montenegro calls for EU help over \$1bn Chinese highway loan, in: Financial Times, 11.4.2021.

32 Vladimir Shopov: Decade of Patience: How China Became a Power in the Western Balkans, ECFR Policy Brief, Februar 2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Decade-of-patience-How-China-became-a-power-in-the-Western-Balkans.pdf> (letzter Zugriff: 30.8.2021).

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

34 Josep Borrell: Turkey: Remarks by HR/VP Josep Borrell at the press conference following his meeting with the Minister of Foreign Affairs Mevlut Çavuşoğlu, Ankara, 6.7.2020, abrufbar unter: <https://www.avrupa.info.tr/en/pr/turkey-remarks-hrvp-josep-borrell-press-conference-following-his-meeting-minister-foreign> (letzter Zugriff: 30.8.2021).

35 Rat Auswärtige Angelegenheiten: 3765 Council meeting 9459/20, 13.7.2020.

Bohrungen im östlichen Mittelmeerraum sowie die Missachtung des UN-Waffenembargos für Libyen zu minimieren, aber zugleich Sanktionen als Gegenmaßnahmen ins Auge zu fassen.³⁶ Auch auf dem informellen Gymnich-Treffen der EU-Außenminister in Berlin im August 2020 standen die Beziehungen zur Türkei auf der Agenda.³⁷ Der außerordentliche Europäische Rat vom 1. Oktober 2020 erklärte sich zwar bereit, die positive Agenda von 2016 mit den Schwerpunkten Modernisierung der Zollunion, Handelserleichterungen, Dialoge auf hoher Ebene einzuleiten, wenn Ankara seine Politik revidiert. Andernfalls will die EU ihre Interessen und die ihrer Mitglieder auch mittels Sanktionen gegenüber Ankara durchsetzen.³⁸ Mitte Oktober 2020 bekräftigte der Europäische Rat seine Schlussfolgerungen von Anfang Oktober des Jahres und forderte die Türkei auf, den Abbau von Spannungen im Verhältnis zu Zypern und Griechenland voranzutreiben.³⁹ Im November verhängte die EU zwar Sanktionen und der Europäische Rat verurteilte im Dezember 2020 die unilateralen Aktionen und Provokationen der Türkei, das Angebot der positiven Agenda blieb aber bestehen.⁴⁰ Im März 2021 fasste Borrell – wie vom Europäischen Rat gefordert – den Stand der politischen, wirtschaftlichen und merkantilen Beziehungen zusammen.⁴¹ Ein weiteres Zeichen dafür, dass in der EU die Einschätzungen auseinandergehen, in welchem Rahmen und mit welcher Zielsetzung die Beziehungen weiter gestaltet werden sollen.⁴² In den Verhandlungen mit der Türkei herrschte also weiterhin Stillstand.

Albanien und Nordmazedonien: Warten auf den Startschuss für Verhandlungen

Die Kommission legte im Juli 2020 den Entwurf für den Verhandlungsrahmen für Albanien und Nordmazedonien vor, den die Mitgliedstaaten auch binnen eines Jahres und obwohl sie im März 2020 grünes Licht für die Verhandlungen gegeben hatten, nicht verabschieden konnten.⁴³ Denn Bulgarien blockiert die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und verlangt, dass die dort gesprochene Sprache als Bulgarisch anerkannt wird.⁴⁴ Weder der deutschen noch der portugiesischen Ratspräsidentschaft ist es gelungen, diese Blockadehaltung aufzubrechen. Diese Instrumentalisierung von Beitrittsverhandlungen für die Lösung bilateraler Dispute, wie sie jahrzehntelang auch im Namensstreit zwischen Griechenland und (Nord)Mazedonien anzutreffen war, schwächt die Glaubwürdigkeit der EU-Erweiterungspolitik.

36 Thomas Gutschker: EU-Außenminister zur Türkei: Dialog oder Sanktionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.7.2020.

37 Auswärtiges Amt: Informelles Treffen der EU-Außenminister (Gymnich) am 27./28. August 2020, 25.8.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/gymnich-treffen/2376984> (letzter Zugriff: 20.8.2021).

38 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2.10.2020, EUCO 13/20, Ziffer 20.

39 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16.10.2020, EUCO 15/20, Ziffer 22–23.

40 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20; Günter Seufert: Ankara traut der EU keine Sanktionen zu, 8.12.2020, in: SWP-Aktuell 95/2020.

41 Europäische Kommission: Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, 2021.

42 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25.6.2021, EUCO 7/21; beispielhaft für die Debatte etwa der Vorsitzende der Fraktion der Europäischen Volkspartei Manfred Weber im Interview mit Klaus Geiger: „Man muss der Türkei jetzt sagen, dass es keine EU-Mitgliedschaft geben wird“, in: Die Welt, 22.9.2020.

43 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Albanien“ sowie „Nordmazedonien“ in diesem Jahrbuch.

44 Norbert Mappes-Niediek: Schachspiel um Nordmazedonien, in: Le monde diplomatique, 21.6.2021.

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

	<i>Nordmazedonien</i>		<i>Albanien</i>	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
Politische Kriterien				
Reform der öffentlichen Verwaltung	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)	gute Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand
– Justiz	gute Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand
– Korruptionsbekämpfung	gute Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
– Meinungsfreiheit	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand	keine Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand
Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)	gute Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand/ mittlerer Stand
– Bekämpfung der organisierten Kriminalität	einige Fortschritte	gewisser Stand	gute Fortschritte	gewisser Stand
Wirtschaftliche Kriterien				
Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft	begrenzte Fortschritte	guter Stand	einige Fortschritte	mittlerer Stand
Wettbewerbsfähigkeit	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	gewisser Stand
Weitere Themen				
gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation	Beziehungen zu Bulgarien im Fokus		–	
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kap. 31)	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	guter Stand

Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: North Macedonia 2020 Report; Albania 2020 Report.

Der Rat hat sich nicht für eine Abkoppelung der Beitrittsgespräche Albaniens von denen mit Nordmazedonien, wie von Kommissar Várhelyi ins Gespräch gebracht, entschieden. Am 1. März 2021 fand das 11. Treffen der Stabilisierungs- und Assoziierungsrates für Albanien statt.⁴⁵ Kommission und alle Mitgliedstaaten waren sich einig, dass Albanien die 15 Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erfüllt.⁴⁶

Bosnien und Herzegowina und Kosovo

Bosnien und Herzegowina und Kosovo gehören in den Kreis der Länder, denen die EU seit Thessaloniki 2003 und erneut beim Westbalkan-Gipfel in Zagreb 2020 eine euro-

45 Europäischer Rat/Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press statement following the 11th meeting of the Stabilisation and Association Council between the EU and Albania, 1.3.2021, 150/21.

46 Camille-Cerise Gessant: Albania; Tirana has fulfilled all conditions for official opening of EU accession negotiations, according to Mr Várhelyi, in: Bulletin Quotidien Europe, 2.3.2021.

päische Perspektive und Zukunft in der EU versprach.⁴⁷ Beide Länder sind – wie Tabelle 3 zeigt – in einem sehr frühen Stadium der Heranführung an die EU und wiesen laut Bericht der Kommission vom Herbst 2020 überwiegend keine oder begrenzte Fortschritte bei den 14 Schlüsselkriterien auf.

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

	<i>Bosnien und Herzegowina</i>		<i>Kosovo</i>	
	Fortschritte	Vorbereitungen	Fortschritte	Vorbereitungen
Politische Kriterien				
Reform der öffentlichen Verwaltung	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand
Justiz und Grundrechte (Kapitel 23)	keine Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand
– Justiz	keine Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium
– Korruptionsbekämpfung	keine Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand
– Meinungsfreiheit	keine Fortschritte	gewisser Stand	begrenzte Fortschritte	gewisser Stand
Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 24)	keine Fortschritte	gewisser Stand	einige Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand
– Bekämpfung der organisierten Kriminalität	keine Fortschritte	frühes Stadium/ gewisser Stand	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium
Wirtschaftliche Kriterien				
Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium
Wettbewerbsfähigkeit	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium	begrenzte Fortschritte	frühes Stadium
Weitere Themen				
gutnachbarliche Beziehungen und Kooperation	gut		Normalisierungsdialog mit Serbien	
Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kap. 31)	einige Fortschritte	mittlerer Stand	einige Fortschritte	guter Stand

Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission: Bosnia and Herzegovina 2020 Report; Kosovo* 2020 Report.

Für Bosnien und Herzegowina und Kosovo sind keine neuen, konkreten Schritte im Beitrittsprozess zu verzeichnen⁴⁸. Die EU erinnerte 25 Jahre nach dem Abkommen von Dayton an das Ende des Bosnienkrieges sowie an die Notwendigkeit eines dauerhaften

47 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.

48 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Bosnien und Herzegowina“ sowie „Kosovo“ in diesem Jahrbuch.

Friedens und einer europäischen Perspektive für die Region.⁴⁹ Die südosteuropäischen Mitgliedstaaten Kroatien, Zypern, Bulgarien, Griechenland, Ungarn und Slowenien haben in einem Papier an Rat und Europäischen Rat appelliert, Bosnien und Herzegowina mehr Aufmerksamkeit zu schenken.⁵⁰ Der Deutsche Christian Schmidt wurde im Mai 2021 zum neuen Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina ab 1. August 2021 ernannt.⁵¹

Im vergangenen Jahr fand ein EU-Kosovo-Stabilisierungs- und Assoziierungsrat am 30. November 2020 statt.⁵² Präsident Hashim Thaçi trat im selben Monat von seinem Amt als Präsident zurück, um sich auf die Anklage wegen Kriegsverbrechen vorzubereiten. Im Februar 2021 fanden vorgezogene Parlamentswahlen statt. In der Frage der Visa-Liberalisierung für Kosovo gab es keine Fortschritte.

Weiterführende Literatur

Matteo Bonomi: Dealing with EU Accession in Times of Uncertainties. From halfway commitments to overlapping agendas, 21.4.2021, FEPS Policy Brief, Foundation for European Progressive Studies, abrufbar unter: <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/795:dealing-with-eu-accession-in-times-of-uncertainties-from-halfway-commitments-to-overlapping-agendas.html> (letzter Zugriff: 17.9.2021).

Christina Griessler: The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union, in: Südosteuropa 1/2020, S. 1–24.

Barbara Lippert: Nach dem Brexit: Eine neue Debatte über Erweiterung und Vertiefung der EU, 22.1.2021, in: SWP-Aktuell 07/2021.

49 Europäische Kommission: Rede, Commissioner Várhelyi at The Legacy of Peace – 25 Years of the Dayton-Paris Peace Agreement, 15.12.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/commissioner-varhelyi-legacy-peace-25-years-dayton-paris-peace-agreement_en (letzter Zugriff: 19.8.2021); Europäischer Auswärtiger Dienst: From Dayton to Brussels: Op-Ed Josep Borrell, Working together for a stable and democratic Bosnia and Herzegovina, 20.11.2020, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89050/dayton-brussels-working-together-stable-and-democratic-bosnia-and-herzegovina_en (letzter Zugriff: 19.8.2021).

50 Euractiv: Sechs EU-Staaten fordern „erneuerten Fokus“ auf Bosnien, 22.3.2021.

51 Office of the High Representative: Statement by the PIC SB Concerning the Appointment of Christian Schmidt as the next High Representative, 27.5.2021, abrufbar unter: <http://www.ohr.int/statement-by-the-peace-implementation-council-steering-board-concerning-the-appointment-of-christian-schmidt-as-the-next-high-representative/> (letzter Zugriff: 19.8.2021).

52 Europäischer Rat/Rat der EU: Pressemitteilung, Joint press statement following the video conference of the members of the EU-Kosovo* Stabilisation and Association Council, 30.11.2020, 836/20.