

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



# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Kandidatenländer des Westlichen Balkans und die Türkei standen 2015/16 im Zentrum der Flüchtlingsbewegungen in Richtung der Europäischen Union. Das wertete Südosteuropa in den Augen Brüssels und einiger Mitgliedstaaten zu wichtigen Kooperationspartnern auf, um den Zustrom von Flüchtlingen über das Mittelmeer und die Balkanroute zu ordnen und wenn möglich zu reduzieren. Insbesondere die Türkei und Mazedonien wurden für die Europäische Union zu Schlüsselländern, was sich auch in einer regen Reisediplomatie der Spitzenvertreter von EU-Institutionen niederschlug. 2015/16 fanden zur Bewältigung der Flüchtlingskrise mehrere Konferenzen mit der Türkei und Kandidatenländern des Balkans statt, bei variabler Zusammensetzung der Mitgliedstaaten und mit unterschiedlicher Beteiligung der EU-Organe.<sup>1</sup> Es ist noch nicht abzusehen, welche Konsequenzen die Europäische Union aus der wiederentdeckten geostrategischen Bedeutung dieser Länder für ihre Erweiterungspolitik ziehen wird. Im Fall der Türkei soll zum Beispiel die Eröffnung von Verhandlungskapiteln mit neuer Energie verfolgt werden. Das bleibt aber eine vage politische Absichtserklärung im sogenannten Flüchtlingsabkommen vom März 2016, die nicht die üblichen von Benchmarks gesteuerten Prozesse aussetzt.<sup>2</sup> Entsprechend ist die Europäische Union auch bei der Visaliberalisierung mit der Türkei vorgegangen: Sie stellt im Kontext des Aktionsplans vom Oktober 2015 und des Flüchtlingsabkommens eine Beschleunigung in Aussicht, rückt aber nicht davon ab, dass die Türkei dafür den Katalog von 72 Anforderungen erfüllt haben muss.<sup>3</sup>

- 
- 1 Um nur einige zu nennen: der Westbalkangipfel am 27. August 2015 in Wien im Rahmen des Berlin-Prozesses, das ‚Gymnich‘-Treffen der EU-Außenminister mit den Kandidatenländern am 5. September 2015, die Konferenz über die östliche Mittelmeer- und die Westbalkan-Route in Luxemburg am 8. Oktober 2015, drei EU-Türkei-Gipfel: am 29. November 2015 auf Einladung von Donald Tusk, am 7. März 2016 mit Tusk, Jean-Claude Juncker und Federica Mogherini und am 18. März 2016 mit Tusk, Juncker, Mogherini und Martin Schulz. Zudem gab es den hochrangigen politischen Dialog EU-Türkei am 25. Januar 2016, den Wiener Balkan-Gipfel am 24. Februar 2016, den Österreich unter Ausschluss aller EU-Organe und -Mitglieder mit Ausnahme von Bulgarien und Kroatien im Alleingang mit den Westbalkan-Staaten abhielt. Vgl. Adelheid Wöfl: Westbalkangipfel: Ein Schub für den Balkan, dann nur mehr das Asylthema, in: Der Standard, 27.8.2015. Großherzogtum Luxemburg: Informelles ‚Gymnich‘-Treffen der Minister für auswärtige Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. und 5. September 2015 in Luxemburg, abrufbar unter: <http://www.eu2015lu.eu/de/actualites/communiqués/2015/09/04-05-gymnich/index.html> (letzter Zugriff: 19.8.2016); Großherzogtum Luxemburg: Konferenz „Östliche Mittelmeer- und Westbalkan-Route“ am 8. Oktober 2015 in Luxemburg, abrufbar unter: <http://www.eu2015lu.eu/de/actualites/communiqués/2015/09/25-conf-balkans/index.html> (letzter Zugriff: 19.8.2016); Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29. November 2015, Erklärung EU-Türkei; EU-Türkei-Gipfel zu Migration und Balkanroute am 7. März 2016, Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, siehe European Commission: Statement following the High-Level Political Dialogue between the EU and Turkey, Ankara, 25 January 2016, Christian Utsch: Tsipras: Westbalkan-Konferenz in Wien ist „Schande“, in: Die Presse, 24.2.2016.
  - 2 Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung 144/16, 18. März 2016, Punkt 8.
  - 3 Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 2016, Punkt 5; European Commission: Fact Sheet EU-Turkey joint action plan, 15 October 2015, Dok. MEMO/15/5860.

In der „Globalen Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der Europäischen Union“ wird im Zusammenhang mit der Erweiterungspolitik festgestellt, dass die Europäische Union die Resilienz der Kandidatenländer stärken will, da sie ebenso wie die Europäische Union mit den Herausforderungen von Migration, Energiesicherheit, Terrorismus und Organisierter Kriminalität konfrontiert seien.<sup>4</sup> Offen ist auch, ob die Entscheidung der Britinnen und Briten, die Europäische Union zu verlassen, einem „Erdbeben“ gleichkommt, wie der serbische Ministerpräsident Vučić meinte.<sup>5</sup> Dagegen beschwichtigten EU-Spitzenpolitiker wie Angela Merkel, François Hollande und Federica Mogherini, der Brexit sei irrelevant für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union.<sup>6</sup> Die Europäische Union registriert, dass die Kandidaten beständig Zweifel an der politischen Glaubwürdigkeit der Europäischen Union oder einzelner Mitgliedstaaten äußern, sie eines Tages tatsächlich als neue Mitglieder aufnehmen zu wollen. Wenn der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und auch das Europäische Parlament immer wieder formelhaft bekräftigen, wie wichtig die Glaubwürdigkeit des Prozesses sei, dann ist das einerseits eine Aussage gegen die Erweiterungsmüdigkeit in den Hauptstädten und andererseits gegen die Reformmüdigkeit in den Kandidatenländern auf dem sehr langen Weg, der an die Beitrittsreife heranführt.<sup>7</sup> Die Kommission bekräftigte im November 2015 die frühere Aussage von Präsident Jean-Claude Juncker, dass bis 2019, also dem Ende des Mandats der derzeitigen Kommission, kein Land reif sein werde, der Europäischen Union beizutreten.<sup>8</sup> Sie hat 2015 einige eher technische Änderungen für die Begleitung und Steuerung des Beitrittsprozesses eingeführt. Die seit 2006 definierten Eckpunkte der Konsolidierung, der strikten Konditionalität und Kommunikation bestehen fort.<sup>9</sup>

Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union zur Erweiterung bleibt mehrheitlich skeptisch. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage vom November 2015 zeigt, dass eine stabile Mehrheit eine Erweiterung in den nächsten Jahren ablehnt: Nur 38 Prozent der Bevölkerung in der Europäischen Union sprachen sich dafür, jedoch 51 Prozent dagegen aus (minus 3 Prozent im Vergleich zum Herbst 2014).<sup>10</sup> Am stärksten ausgeprägt ist die Ablehnung in Deutschland (73 Prozent), Österreich (75 Prozent), Luxemburg (69 Prozent) und Frankreich (67 Prozent). Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung eine Erweiterung unterstützen, schließen alle Länder der Erweiterungsrunden 2004, 2007 und 2013 ein (bis auf Tschechien und Zypern), ferner auch Griechenland und Spanien.

---

4 European Union External Action Service: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016, S. 24.

5 Andreas Ernst: Schlechte Stimmung im Wartesaal der EU. Für die Länder auf dem Westbalkan hat der Brexit einschneidende Folgen, in: Neue Züricher Zeitung, 7.7.2016.

6 Die Bundeskanzlerin: Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zur Konferenz zum Westlichen Balkan am 4. Juli 2016, 4.7.2016.

7 European Union External Action Service: A Global Strategy, 2016, S. 24; Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates. Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, 15. Dezember 2015, Dok. 15356/15, Punkt 4; European Parliament: Slovak Presidency priorities discussed in committee, Press release, 13 July 2016.

8 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Erweiterungsstrategie der EU, KOM(2015) 611 final, 10. November 2015, S. 2 f.; zuvor European Commission: The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change, Press Release, Dok. IP/14/984, S. 2-3.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen vom 14./15. Dezember 2006, Dok. 16879/1/06, 12. Februar 2007.

10 Hier wie für den gesamten Absatz: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 84, November 2015, im Bericht „Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union“, S. 16.

## **Die Erweiterungspolitik im Jahreszyklus – das Erweiterungspaket**

Die EU-Organe befassten sich im alljährlichen Zyklus mit Erweiterungsfragen. Zum Auftakt legte die Kommission diesmal im November 2015 das erste unter Kommissar Johannes Hahn erarbeitete Erweiterungspaket vor. Es enthält sieben Länderberichte sowie die Mitteilung zur Erweiterungsstrategie der Europäischen Union.<sup>11</sup> Darin werden, soweit absehbar, die wichtigsten Herausforderungen bis 2019 skizziert sowie die sieben länder-spezifischen Fortschrittsberichte zusammengefasst. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten stützte seine Schlussfolgerungen auf diese Referenzdokumente.<sup>12</sup> Ähnlich wie im Jahr zuvor bekräftigte er, dass die Erweiterung eine Schlüsselpolitik der Europäischen Union sei. Sie trage zu Frieden, Demokratie, Sicherheit und Wohlstand bei und müsse glaubwürdig und entlang der Prinzipien des 2006 erneuerten Erweiterungskonsenses und seiner Schlussfolgerungen vom Dezember 2014 praktiziert werden.<sup>13</sup> Sein politisches Bekenntnis zur europäischen Perspektive der Westbalkanstaaten fiel erneut eindeutiger aus als für die Türkei.<sup>14</sup> Denn weiterhin gibt es einige Regierungen beziehungsweise Regierungsparteien in EU-Mitgliedstaaten, die eine Anbindung der Türkei an die Europäische Union unterhalb der Mitgliedschaft bevorzugen.<sup>15</sup> Der Rat dankte besonders der Türkei, Mazedonien und Serbien für ihre Anstrengungen zur Bewältigung der akuten Flüchtlings- und Migrationskrise.<sup>16</sup> Das zweite Jahr in Folge befasste sich der Europäische Rat nicht mit der Erweiterungsstrategie. Das signalisiert: Erweiterungspolitik im engeren Sinne hat an politischer Relevanz für die Regierungen verloren. Es geht nicht um Weichenstellungen und Verhandlungspakete. Auch die vom Europäischen Parlament zwischen Februar und April 2016 verabschiedeten Entschlüsse zu den Fortschrittsberichten für die betreffenden Länder<sup>17</sup> zeigten Einvernehmen über die Grundsätze der Erweiterung zwischen den hauptsächlich beteiligten EU-Organen, der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament.

- 
- 11 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, KOM(2015) 611, final; European Commission: Commission Staff Working Documents. 2015 Progress Reports: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei, SWD(2015) 210-216 final, 10 November 2015.
  - 12 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, S. 1-20.
  - 13 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, Ziffer 2.
  - 14 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, Ziffer 2.
  - 15 Vgl. zur deutschen Position: Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 393-406; zur Position Frankreichs: Anne-Slyvaine Chassany: Holland faces public scepticism over concession to Turkey, in: Financial Times, 18.3.2016.
  - 16 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, Ziffer 11.
  - 17 Europäisches Parlament: Entschlüsse zur Erweiterung: Fortschrittsbericht 2015 über Serbien, 4. Februar 2016, Dok. P8\_TA(2016)0046; zum Prozess der europäischen Integration 2015 des Kosovo, 4. Februar 2016, Dok. P8\_TA(2016)0047; zum Fortschrittsbericht 2015 über Mazedonien, 10. März 2016, Dok. P8\_TA(2016)0091, und zum Fortschrittsbericht 2015 über Montenegro, 10. März 2016, Dok. P8\_TA(2016)0092; zum Fortschrittsbericht 2015 über Albanien, 14. April 2016, Dok. P8\_TA(2016)0134, zum Fortschrittsbericht über Bosnien und Herzegowina, 14. April 2016, Dok. P8\_TA(2016)0135 und zum Fortschrittsbericht 2015 über die Türkei, 14. April 2016, Dok. P8\_TA-PROV(2016)0133.

Die Kommission hat mit dem Erweiterungspaket 2015 einige prozedurale Neuerungen und Schwerpunktsetzungen in politischer Absicht eingeführt. Sie sind vor allem als Reaktion auf die schleppenden und allenfalls punktuellen Fortschritte in den Beitrittsländern zu verstehen. Ungewiss ist, ob daraus ein politisches Momentum und praktische Verbesserungen in den Zielländern erwachsen werden.<sup>18</sup> Eine erste Änderung betrifft die alljährlich vorgelegte Gesamtstrategie, die erstmals für einen Vierjahreszeitraum, also bis zum Ablauf der Amtszeit der Kommission Juncker, vorgelegt wurde.<sup>19</sup> Damit verschafft sich die Kommission eine Atempause, weil sie dann nicht alljährlich die Erwartung bedienen muss, die Gesamtstrategie mit (vermeintlich) neuen Elementen anzureichern. Das passt zum ernüchterten Ansatz, mit dem Kommissar Hahn sein Amt angetreten ist. Die Änderungen betreffen jedoch hauptsächlich die Länderberichte der Kommission. Die Aussagekraft der länderspezifischen Evaluierungen und die Vergleichbarkeit dieser alljährlichen Zwischenbilanzen sollen erhöht werden. Die Hoffnung ist, dass sie damit für die Gestaltung der Anpassungs- und Reformprozesse in den Kandidatenländern instruktiver werden. Da die Kommission diese ‚Zeugnisse‘ veröffentlicht, können und sollen sie Gegenstand öffentlicher Debatten über die Qualität und die Probleme der nationalen Reform- und Heranführungsprozesse werden, an denen sich nicht nur die politischen Parteien, sondern insbesondere Akteure der Wirtschaft und Zivilgesellschaft beteiligen sollen. Die Bewertung der Kommission gilt dem Stand der Vorbereitung auf den Beitritt im Lichte der absoluten Acquis-Anforderungen (wie nah beziehungsweise wie weit entfernt ist das Land von der Beitrittsreife). Außerdem macht sie eine Tendenzaussage zu den relativen Fortschritten auf dem Weg dahin (Tempo und Richtung).<sup>20</sup> Den Stand der Vorbereitungen qualifiziert die Kommission mit festen Formeln: „sind in einem frühen Stadium“, „haben einen gewissen / etwa mittleren / einen guten Stand erreicht“ oder „sind weit fortgeschritten“. Auch für die Fortschritte im Hinblick auf die Übernahme des Acquis in einzelnen Sektoren nutzt die Kommission fortan eine einheitliche Bewertungsskala, basierend auf einheitlicheren Indikatoren für die Berichterstattung. Mittels einer Fünfer-Skala hält sie fest, ob ein Land „Rückschritte“, „keine / einige / gute / sehr gute Fortschritte“ in einem Bereich gemacht hat.<sup>21</sup> Diese Trendaussagen und Zwischenstände sollen den Wettbewerb unter den Ländern anstacheln.

Die von der Kommission festgemachten Pilotbereiche 2015 sind Rechtsstaatlichkeit, einschließlich Justizreformen und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Korruption sowie Grundrechte, einschließlich der Meinungsfreiheit und Bekämpfung von Diskriminierung (LGBTI-Community und Roma), die wirtschaftliche Entwicklung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Reform der öffentlichen Verwaltung.<sup>22</sup> Das passt zu dem proklamierten Ansatz der Kommission „Wesentliches zuerst“.<sup>23</sup> Ferner misst die Kommission der regionalen Kooperation große Bedeutung zu. Dafür stehen der 2014 von der deutschen Bundeskanzlerin initiierte ‚Berliner Prozess‘ und die ‚Westbalkan-Sechs‘-Gruppe. Hauptthema ist die wirtschaftliche Integration unter den Ländern des Westbalkans und mit der Europäischen Union. Eine Konnektivitätsagenda umfasst Infrastrukturmaßnahmen im Bereich Verkehr und Energie. Diesbezügliche Investitionen sollen

---

18 Vgl. den Überblick Experts react: EU progress reports 2015, in: LSE blog, 18.11.2015.

19 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 2.

20 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 41–43.

21 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 42 f.

22 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 43 ff.

23 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, S. 5.

Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit stimulieren. Auf der politischen Seite steht die Verbesserung der bilateralen nachbarschaftlichen Beziehungen, die ein wesentlicher Bestandteil der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse ist. Die Streitigkeiten zwischen Athen und Skopje über den Namen des mazedonischen Staats und der Streit zwischen Serbien und Kosovo um Souveränitätsfragen dauern an und hemmen die Zusammenarbeit untereinander und mit der Europäischen Union. Aber auch die Europäische Union muss sich fragen, ob ihr statusneutraler Ansatz zu Kosovo nicht selbst eine Integrationsbremse ist und sie sich bemühen sollte, zu einer gemeinsamen Position in der Anerkennungsforderung zu gelangen.<sup>24</sup> In Bosnien und Herzegowina blockieren Statusfragen und Streitigkeiten zwischen den ethnischen Gruppen die Ausübung staatlicher Basisfunktionen und notwendige konstitutionelle Reformen. Der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission mahnten – seit Jahren ohne Erfolg –, dass bilaterale Streitigkeiten zwischen Erweiterungs- und EU-Kandidaten frühzeitig geregelt werden müssen, um den Beitrittsprozess nicht aufzuhalten. Die Europäische Union lanciert und unterstützt Projekte und Initiativen wie die Regionalkommission für Wahrheitsfindung und Aufrichtigkeit in Bezug auf Kriegsverbrechen und schwere Verstöße gegen die Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien (RECOM). Bezüglich einer Lösung des Zypernkonflikts und einer möglichen Entspannung im zyprisch-griechisch-türkischen Verhältnis gab sich die Kommission optimistisch, ohne aber von ihren Positionen abzurücken, was die Rechtsauffassungen der Mitgliedstaaten Zypern und Griechenland angeht. Außerdem bleibt die Verpflichtung der Türkei zur vollständigen Umsetzung des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen bestehen, aber unverändert nicht eingelöst.

Die Europäische Union hat für die Jahre 2015 und 2016 eine Finanzhilfe im Rahmen des Instruments für die Heranführungshilfe (IPA) von insgesamt 3.108,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.<sup>25</sup>

### **Laufende Beitrittsverhandlungen**

Unter lettischer und luxemburgischer Ratspräsidentschaft hielt die Europäische Union Beitrittskonferenzen mit Montenegro,<sup>26</sup> mit der Türkei<sup>27</sup> und Serbien<sup>28</sup> ab. Da die Verhandlungen mit Island ausgesetzt worden sind und der Beitrittsprozess mit Mazedonien weiter von Griechenland aufgehalten wird, steht die Europäische Union derzeit nur mit diesen drei Ländern in Verhandlungen über den Beitritt. Bosnien und Herzegowina<sup>29</sup> stellte am

---

24 Griechenland, Rumänien, Spanien, Slowakei und Zypern haben Kosovo bislang nicht anerkannt.

25 Europäische Kommission: Country Strategy Papers für die Jahre 2015, 2016, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/key-documents/index\\_en.htm?key\\_document=080126248ca659ce](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=080126248ca659ce) (letzter Zugriff 23.8.2016).

26 7. Beitrittskonferenz am 21. Dezember 2015, Eröffnung der Kapitel Verkehrspolitik und Energie (14 und 15), 4. Beitrittskonferenz auf Stellvertreterebene am 30. Juni 2016 mit Eröffnung der Kapitel 12 und 13, Lebensmittelsicherheit und Fischerei.

27 Beitrittskonferenz am 14. Dezember 2015 und am 30. Juni 2016.

28 Beitrittskonferenz am 14. Dezember 2015 und am 18. Juli 2016.

29 Siehe auch Tobias Flessenkemper: Bosnien und Herzegowina in diesem Buch.

15. Februar 2016 einen Mitgliedschaftsantrag.<sup>30</sup> Mit Kosovo<sup>31</sup> wurde im Oktober 2015 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet, also eine Vorstufe auf dem Weg zur Beitrittskandidatur genommen. Es trat im April 2016 in Kraft.<sup>32</sup>

### Türkei<sup>33</sup>

In die Verhandlungen mit der Türkei kam insofern etwas Bewegung, als die Europäische Union die beiden Kapitel zur Wirtschafts- und Währungspolitik im Dezember 2015 und zu den Finanz- und Haushaltsbestimmungen im Juni 2016 eröffnete. Beim letztgenannten Kapitel hatte Frankreich seine Blockade aufgegeben<sup>34</sup> und die Türkei nach Einschätzung von Rat und Kommission die Benchmarks erfüllt. Zudem sprach sich der Europäische Rat dafür aus, die Vorbereitungen für die Eröffnung weiterer Kapitel zu beschleunigen. Das lag auch daran, dass sich die Europäische Union seit dem Sommer 2015 aktiv um eine Kooperation mit der Türkei bemühte, um die Fluchtbewegungen aus Syrien über die Türkei und die irreguläre Migration über die Ägäis nach Griechenland zu kontrollieren und zurückzuhalten. Im Länderbericht vom November 2015 sah die Kommission die Türkei „an vorderster Front bei der großen Flüchtlingskrise“ und hob die Bereitschaft der Europäischen Union zur vertieften Zusammenarbeit und finanziellen Unterstützung angesichts von bald 3 Mio. Flüchtlingen in der Türkei hervor.<sup>35</sup> Die Vereinbarung zwischen Europäischer Union und der Türkei vom März 2016 zur „Bewältigung der Migrationskrise“, die maßgeblich von der Kommission, Donald Tusk, dem Präsidenten des Europäischen Rates, sowie der niederländischen und deutschen Regierung vorbereitet worden war, zeigte, dass die Europäische Union inzwischen selbst immer mehr zum Demandeur gegenüber Ankara geworden ist. Die für Beitrittsverhandlungen charakteristische Machtasymmetrie (wer braucht wen?) zugunsten Brüssels hatte sich also bereits stark relativiert. Zwar verpflichteten sich beiden Seiten zur Neubelebung des Beitrittsprozesses.<sup>36</sup> Dennoch bleibt die direkte Verbindung zwischen dieser Vereinbarung und den konkreten Beitrittsverhandlungen und damit die Gefahr der politischen Erpressbarkeit der Europäischen Union nicht zuletzt angesichts der technokratisch-inkrementellen Verhandlungsstruktur mit vielen Vetomöglichkeiten auf EU-Seite und von langen Zeithorizonten limitiert. Das Öffnen und Schließen von Verhandlungskapiteln ist kein Gradmesser für den Stand der Beziehungen und wohl auch kein Instrument, um Kandidaten zu belohnen oder zu bestrafen, wenn es fundamentale Unterschiede der Interessen, Präferenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten zwischen den Verhandlungsparteien gibt. Deshalb kann die leicht verbesserte Bilanz bei den Verhandlungskapiteln (16 geöffnet/eines geschlossen) nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Negativtrend der letzten Jahre in der Türkei hinsichtlich der politisch-gesell-

---

30 European Union External Action Service: Bosnia and Herzegovina enters new chapter with EU application, 15 February 2016.

31 Siehe auch Tobias Flessenkemper: Kosovo in diesem Buch.

32 European Commission: Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Union and Kosovo enters into force, Press release IP/16/1184, 1 April 2016.

33 Siehe auch Funda Tekin: Türkei in diesem Buch.

34 Bulletin Quotidien: Europe Turkey: EU and Ankara reach controversial agreement aiming to stem migration crisis, 19.3.2016.

35 European Commission: Turkey 2015 report. Commission staff working document, 10 November 2015, SWD(2015) 216, S. 7.

36 Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016, Ziffer 5, und Erklärung EU-Türkei vom 29. November 2015.



schaftlichen Passfähigkeit mit der Europäischen Union fortgesetzt hat. Die weiteren Rückschritte hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten und Gewaltenteilung zeugen von Entfernung statt Annäherung.

So hatte die Kommission ihren Länderbericht 2015 bis nach den Wahlen in der Türkei am 1. November 2015 zurückgehalten, weil sie bereits darin ein sehr kritisches Bild von der sich verschlechternden politischen Lage in der Türkei zeichnete. Das betrifft die Unabhängigkeit der Justiz, die Presse- und Meinungs- sowie Versammlungsfreiheit. Nicht unerwähnt lässt die Kommission den „Stillstand in der Lösung der Kurdenfrage“<sup>37</sup>, der die innenpolitischen Spannungen und die Polarisierung verschärft und die Sicherheitslage in der Türkei erheblich gefährde. Der Weg in eine „neue Türkei“ (Recep Tayyip Erdoğan), die das Emanzipationsvehikel Europäische Union nicht mehr benötigt und die Errichtung einer Präsidialdiktatur als Ziel verfolgt, zeichnete sich noch schärfer nach der Niederschlagung des Militärputschs im Juli 2016 ab.<sup>38</sup> Die Europäische Union verurteilte den Umsturzversuch und versicherte den demokratisch gewählten Institutionen der Türkei ihre Unterstützung. Sie betonte aber zugleich, dass eine rasche Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung notwendig sei.<sup>39</sup> Dahinter steckt der Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit.<sup>40</sup> Jenseits des erfolgten rhetorischen Schlagabtauschs gab es keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Beitrittsverhandlungen. Dennoch offenbarten die Entwicklungen seit Sommer 2015 die konzeptionellen Schwächen der Türkeipolitik der Europäischen Union, die nicht zuletzt in einer Reduktion und Engführung der bilateralen Beziehungen auf die Verhandlungen über einen Beitritt zum Ausdruck kommt.<sup>41</sup> Die Beitrittsverhandlungen sind als alleiniges oder zumindest zentrales Kommunikationsgefäß und als Hauptachse zwischen Brüssel und Ankara im Lichte der EU-Interessen obsolet. Da hilft es nur begrenzt, dass die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft (eine funktionierende Marktwirtschaft, bei moderatem Wachstum) gegeben ist. Das Land weist in Bereichen wie Wettbewerbsfähigkeit einen guten Vorbereitungsstand auf.<sup>42</sup> Es deutet sich bereits an, dass in praktischer Hinsicht, etwa bei der Reform der Zollunion zwischen Europäischer Union und der Türkei, ein gemeinsames Interessenfeld für intensivere Kooperation liegt.<sup>43</sup> Das Europäische Parlament sieht zwar die Türkei als „strategische[n] Partner“, kritisiert aber deutlich, dass sich das Land in eine Richtung entwickelt, in der die Einhaltung der politischen Kriterien „in immer weitere Ferne rückt“.<sup>44</sup>

---

37 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S.20.

38 Jürgen Gottschlich: Abschied von Europa, in: Die Tageszeitung, 21.7.2016; Ruth Berschens: Interview mit Elmar Brok. „Erdoğan riskiert viel, wenn er die EU ignoriert“, in: Handelsblatt, 20.7.2016.

39 Siehe Statement by the President of the European Council, the President of the European Commission and the EU High Representative on behalf of the EU Member States present at the ASEM Summit on the situation in Turkey, 16 July 2016; Council of the European Union: Council conclusion on Turkey, Press release 463/16, 18 July 2016.

40 Siehe European Parliament: President Schulz comments on latest developments in Turkey, Press release, 16 July 2016; Doris Simon: Interview mit Alexander von Lamsdorf. „Man kann ein Demokratiedefizit nicht mit einem Putsch beseitigen“, in: Deutschlandfunk, 16.7.2016.

41 Vgl. zur Kritik bereits Barbara Lippert: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, in: SWP-Studie 7/2011.

42 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 39.

43 Erklärung EU-Türkei 29.11.2015, Punkt 10; Siehe auch European Parliament: 2015 Report on Turkey, Ziffer 5, 2016, Dok. P8\_TA-PROV(2016)0133.

44 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Bericht 2015 über die Türkei, Ziffer 1 und 2, Dok. P8\_TA-PROV(2016)0133.

### Montenegro<sup>45</sup>

Das mit einer Bevölkerung von gut 600.000 Einwohnern sehr kleine Land Montenegro ist im Mai 2016 in die NATO aufgenommen worden.<sup>46</sup> Der EU-Beitritt liegt trotz einiger Fortschritte noch in weiter Ferne.<sup>47</sup> Allerdings steht Montenegro mit insgesamt 24 geöffneten Kapiteln an der Spitze des Beitrittszuges. Unter lettischer, luxemburgischer und niederländischer Ratspräsidentschaft wurden sechs Kapitel geöffnet.<sup>48</sup> Kein weiteres Kapitel wurde vorläufig geschlossen (bisher 2). Der Rat der Europäischen Union würdigt die Verbesserungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und die Arbeiten an der Einrichtung neuer Institutionen, erhofft aber konkrete Ergebnisse bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Des Weiteren werden Verbesserungen im Bereich der Meinungs- und Medienfreiheit, die Fortsetzung der Reform der öffentlichen Verwaltung, die Stärkung der Unabhängigkeit von Institutionen und Verbesserung der Wirtschaftsbedingungen angemahnt.<sup>49</sup> Angesichts der innenpolitischen Krise (Abhöraffaire) ruft der Rat die politischen Parteien zum konstruktiven Dialog miteinander auf.<sup>50</sup> Auch die Kommission hatte in ihrem Länderbericht nicht mehr wie im Vorjahr dazu Stellung genommen, inwieweit Montenegro die politischen Kriterien für die EU-Mitgliedschaft erfüllt. 2014 hatte sie noch ein ausreichendes Maß attestiert. Laut Kommission erreicht Montenegro in den meisten Einzelpunkten wie Reform der öffentlichen Verwaltung und im Bereich des Justizwesens allenfalls einen mittleren Stand, bei der Korruptionsbekämpfung nur einen gewissen Stand.<sup>51</sup> Beim Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft sieht die Kommission einen mittleren Vorbereitungsstand.<sup>52</sup> Sie erkennt die aktive Rolle Montenegros in der regionalen Zusammenarbeit an und nennt dafür die Paraphierung des Grenzabkommens mit Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo. Bei der Übernahme des Acquis, vor allem der Rechtsangleichung, registriert die Kommission uneinheitliche Fortschritte auf mittlerem Stand.

### Serbien<sup>53</sup>

2015 gingen die Verhandlungen mit Serbien in eine praktische Phase. Die ersten beiden Verhandlungskapitel Finanzkontrolle und Sonstiges, worunter Fragen der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo behandelt werden, wurden im Dezember 2015 geöffnet. Als nächstes folgten die beiden anspruchsvollen und kritischen Kapitel zu Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit im Juli 2016.<sup>54</sup> Die Kommission verzichtete auch im Fall von Serbien darauf, eine bündige Einschätzung abzugeben, ob das Land die politischen Kriterien der Mitgliedschaft erfüllt. Vielmehr geht sie zu einer Einschätzung

---

45 Siehe auch Sebastian Schäffer: Montenegro in diesem Buch.

46 Der Ratifizierungsprozess läuft derzeit. Vgl. NATO: Relations with Montenegro, 26.5.2016, abrufbar unter: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49736.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49736.htm) (letzter Zugriff: 13.10.2016).

47 Siehe auch European Parliament: 2015 Report on Montenegro, 10 March 2016, Dok. P8\_TA(2016)0092.

48 Kapitel 9: Finanzdienstleistungen und 21: Transeuropäische Netze am 22. Juni 2015, Kapitel 14: Verkehrspolitik und Kapitel 15: Energie am 21. Dezember 2015, Kapitel 12: Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie 13: Fischerei am 30. Juni 2016.

49 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, S. 11, Ziffer 23 und 22.

50 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, Ziffer 24.

51 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 23.

52 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 24.

53 Siehe auch Sabine Willenberg: Serbien in diesem Buch.

54 Christian Geinitz: Der Westbalkan rückt näher an die EU – trotz Brexits. London gibt Widerstand gegen Serbiens Beitritt auf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.7.2016.

einzelner Aspekte wie Rechtsstaatlichkeit oder Korruptionsbekämpfung über, die überwiegend als mittel bezeichnet werden. Der Rat lobt Serbien für den vorgelegten Aktionsplan für die Kapitel 23 und 24. Er begrüßt die erheblichen Fortschritte bei dem von der Europäischen Union unterstützten Dialog mit Kosovo, insbesondere die Vereinbarung vom 25. August 2015.<sup>55</sup> Die Kommission hält fest, dass es konstruktive Gespräche zwischen Serbien und dem Kosovo gab, um die Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Migrationströme aus dem Kosovo zu verbessern. Davon abgesehen konstatiert der Rat eine immer konstruktivere Rolle bei der regionalen Kooperation. Bei den wirtschaftlichen Kriterien hält die Kommission gute Fortschritte bei der Beseitigung einiger politischer Schwachstellen und eine positive Dynamik bei den Strukturreformen fest, sieht beim Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft einen mittleren Vorbereitungsstand erreicht.<sup>56</sup> Bei der Übernahme des rechtlichen Acquis setzt Serbien die Rechtsangleichung fort. Das Europäische Parlament würdigt die Fortschritte Serbiens, mahnt aber unter anderem ein stärkeres Alignment mit den außen- und sicherheitspolitischen Positionen, auch im Zusammenhang mit Russland, an und bedauert konkret, dass das Land Militärbungen mit Russland durchführt.<sup>57</sup> Serbien betreibt weiterhin eine doppelgleisige Politik der Beitrittsverhandlungen einerseits und engen Beziehungen zu Russland andererseits.<sup>58</sup>

### **Andere Kandidaten**

Den Kandidatenstatus halten unverändert seit 2005 Mazedonien<sup>59</sup> und seit 2014 Albanien<sup>60</sup>. Im November 2015 erklärte die Kommission, die Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufrechtzuerhalten, vorausgesetzt, dass die politische Vereinbarung vom Juni/Juli 2015 ebenso wie die ‚dringenden Reformprioritäten‘ umgesetzt werden. Der Rat bekräftigt, dass er den Beitrittsprozess der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien uneingeschränkt unterstützt. Das Europäische Parlament unterstreicht, dass Mazedonien seit zehn Jahren Bewerberland im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft ist und, was die Angleichung an den Besitzstand betrifft, nach wie vor als am weitesten fortgeschritten erachtet wird. Davon abgesehen hat sich die innenpolitische Lage in Mazedonien 2015 verschärft, die durch eine von Polarisierung geprägte politische Kultur, mangelnde Kompromisskultur, Rückschritte in Bezug auf Meinungsfreiheit und Unabhängigkeit der Justiz sowie schwindendes Vertrauens in die öffentlichen Institutionen gekennzeichnet ist.<sup>61</sup> Kommissar Hahn ist es nach vielen Anläufen gelungen, im Juli 2015 eine Vereinbarung zwischen den verfeindeten politischen Lagern auszuarbeiten, doch bleibt die Umsetzung immer wieder stecken.<sup>62</sup> Die politische Krise überschattet den guten Vorbereitungsstand bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien im Hinblick

---

55 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, S. 12.

56 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 26.

57 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Bericht über Serbien, Punkt 7, 2016.

58 Tomasz Zornaczuk: Forever on the periphery? The return of geopolitics to EU enlargement to the Balkans, in: Polish Institute of International Affairs: Policy Paper No. 6, 2016; Stefan Kreitewolf: „Putin ist unser Gott“, in: Handelsblatt, 11.8.2015.

59 Siehe auch Oliver Schwarz: Mazedonien in diesem Buch.

60 Siehe auch Tobias Flessenkemper: Albanien in diesem Buch.

61 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Dezember 2015, S. 13.

62 Andreas Ernst: Mazedonische Parlamentswahl abgesagt; das Land rutscht immer tiefer in die Sackgasse, in: Neue Zürcher Zeitung, 20.5.2016.

auf eine funktionierende Marktwirtschaft. Die Flüchtlingskrise machte Mazedonien im Frühjahr 2016 zu einem Schlüsselland zur Abriegelung der Balkanroute an der Grenze zu Griechenland.

Im Fortschrittsbericht konstatierte die Kommission, dass Albanien bei der Erfüllung der politischen Kriterien mehr tun muss, um die von Gegensätzen geprägte politische Kultur des Landes zu verbessern und einen konstruktiven parteiübergreifenden Dialog sicherzustellen.<sup>63</sup> Bei den wirtschaftlichen Kriterien wird dem Land ein etwa mittlerer Vorbereitungsstand bescheinigt. Die Rechtsangleichung und Übernahme des Acquis wird fortgesetzt. Albanien muss allerdings noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um seine Vorbereitungen auf die Anwendung des Besitzstands zu verbessern. Von einer Eröffnung der Beitrittsverhandlungen ist noch keine Rede.

### **Weiterführende Literatur**

Heinz-Jürgen Axt: Südosteuropa im Schatten der EU-Krisen, in: Südosteuropa-Mitteilungen 3/2016, S. 6-21.

Aichele, Rahel/ Felbermayer, Gabriel/ Putzhammer, Fritz/ Yalcin, Erdal: Turkey's EU integration at a crossroads.

What consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed? GED Study, April 2016.

---

63 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie der EU, 2015, S. 30.