

6. Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert*

Schlüsselwörter: Geopolitik, Erweiterungsdoktrin, Beschleunigung

Erweiterung als neue Dringlichkeit in historischen Zeiten

Die Entscheidung des Europäischen Rats vom Juni 2022, der Ukraine, Moldau und Georgien eine europäische Perspektive sowie Kyjiw und Chișinău darüber hinaus den Kandidatenstatus zuzuschreiben, war historisch. Der Krieg Russlands gegen die Ukraine war der Auslöser für diesen Eilbeschluss, mit dem sich die EU politisch verpflichtet, den Weg der drei Länder in die EU zu unterstützen. Mit diesem Tempo- und Spurwechsel setzt die EU ihren Ansatz außer Kraft, den Ländern der Östlichen Partnerschaft alle Formen praktischer Integration, aber eben keine Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen. Somit erstreckt sich der Erweiterungsraum auf insgesamt zehn Länder, denn schon seit Jahrzehnten gehören Türkei und die sechs Westbalkan-Staaten dazu. Das politische Momentum für eine neue Erweiterungsperiode mit einer „neuen geopolitischen Realität“¹ sollte nicht ganz an den alten Anwärtern vorbeilaufen, weshalb der Europäische Rat im Dezember 2022 nachzog und auch Bosnien und Herzegowina den Status des Beitrittskandidaten einräumte. Allerdings erinnerten die Westbalkan-Staaten im Jubiläumsjahr 2023 mehrfach daran, dass ihnen schon vor zwanzig Jahren in Thessaloniki eine Zukunft in der EU versprochen worden war, die Mitgliedschaft aber noch immer in weiter Ferne zu liegen scheint.² Vergleichsweise noch größer ist inzwischen die Distanz zwischen der EU und dem Kandidaten Türkei. Erweiterungsfragen erhielten im Zeichen des Kriegs 2022/23 eine weitaus größere Dringlichkeit für die EU als in den Jahren zuvor. Dennoch wirken strukturelle Faktoren, Grundspannungen zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit der EU und Pfadabhängigkeiten in der Prozessgestaltung fort. So lohnt sich auch ein Blick in die Erweiterungsgeschichte, zumal 2023 der 50. Jahrestag der ersten Norderweiterung zu würdigen war. Zum 1. Januar 1973 waren das Vereinigte Königreich (Austritt 2020), Irland und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften beigetreten. Dafür hatten die Sechs bereits in den Grundzügen die noch heute gültige Erweiterungsdoktrin entwickelt.³

* Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik.

1 Europäische Kommission: Mitteilung 2022 über die Erweiterungspolitik der EU, COM(2022) 528 final, 12.10.2022, S. 1.

2 Clare Nuttall: 20 years of accession stagnation since Thessaloniki summit, in: bne IntelliNews, 21.6.2023.

3 EPKS: 50 years of EU enlargement, from the past to the future, YouTube, 27.4.2023, abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=cXAPNlwC5XY> (letzter Zugriff: 15.8.2023); zur Erweiterungsdoktrin Barbara Lippert: Beitritt, Austritt und europäische Assozierung – Vertragsgrundlagen und politische Praxis der Europäischen Union, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 619–643.

De-Risking statt Revolution in der Erweiterungspolitik

Die kriegsbedingte Beschleunigung in der Startphase der neuen Beitrittsprozesse leitet keine Revolution in der Erweiterungspolitik ein, eher ein Bemühen um ein De-Risking. Die Erweiterungsdoktrin wurde nicht revidiert. Sie ist darauf gerichtet, den Acquis und die Funktionsfähigkeit der EU zu schützen und die Neuen auf die Übernahme des gesamten Regelwerks ohne Opt-outs zu verpflichten. Diese konservative Grundausrichtung der Erweiterung wird auch dadurch abgestützt, dass die EU in den Verhandlungen mit einer kollektiven Position gegenüber den Aspiranten auftritt, die das Ergebnis teils langwieriger EU-internen Abstimmungen ist.

Kann die EU angesichts des weiter andauernden Kriegs in Europa und trotz einer geopolitischen Begründung für die Expansion in die östliche Peripherie noch länger an dieser Erweiterungsdoktrin festhalten? Vereinzelte Forderungen nach Schnellaufnahme, ohne die Beitrittsreife gemäß den Kopenhagener Kriterien zur Bedingung zu machen, ließen ins Leere. Vielmehr betonen Rat und Europäischer Rat immer wieder, dass sie am Erweiterungskonsens von 2006 und der neuen Methodologie von 2020 festhalten.⁴ Die Freunde der Ausdehnung von qualifizierter Mehrheit tendieren aber dazu, künftig über die vielen Zwischenschritte im Verhandlungsprozess mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Denn einzelne EU-Mitglieder haben in den letzten Jahren Streitfragen, die sie bilateral mit Kandidaten des Westbalkans haben, zum Gegenstand der Verhandlungen gemacht und diese durch ihr Veto blockiert. Dadurch hat die EU insgesamt an Glaubwürdigkeit verloren. Weitergehende Vorschläge aus der Think-Tank-Welt finden auch in Regierungskreisen Widerhall, wobei nur wenige neue Ideen auf dem Markt sind. Der Vorschlag des Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) zu einer „staged accession“ sieht konditionierte und förmliche Zwischenstufen vor dem Beitritt und einen neuen Status der Teil-Mitgliedschaft nach dem Beitritt vor.⁵ Befürwortende Stimmen unterstreichen, dass dieses Stufenmodell sowohl die Aufnahmefähigkeit der EU berücksichtige als auch den Kandidaten echte Integrationsfortschritte in den Kernbereichen des Acquis bereits im Laufe des Beitrittsprozesses biete. Skeptische Stimmen sehen darin ein weiteres Aufschieben der Vollmitgliedschaft oder aber ein neues bürokratisches Monstrum, das neben Implementierungsproblemen zudem eine Fülle von rechtlichen Fragen aufwerfe. Der Europäische Rat hat – auf die Westbalkan-Länder bezogen – bereits im Juni 2022 die Kommission, den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, und den Rat aufgefordert, „die schrittweise Integration zwischen der Europäischen Union und der Region bereits während des Erweiterungsprozesses auf umkehrbare und leistungsorientierte Weise weiter voranzubringen“.⁶ Auf dieser Linie liegen auch die beim EU-Ukraine-Gipfel im Februar 2023 genannten praktischen Vorhaben zur Ausschöpfung des Potentials des Assoziierungsabkommens sowie die konkreten Vorschläge der Kommissionspräsidentin zur sukzessiven sektoralen Einbindung in den Binnenmarkt als Treiber von Reformen und aufgestockte Beitritshilfen für die Ukraine und den Westbalkan.⁷ Das Europäische

4 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Erweiterung sowie Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, 15935/22, 13.12.2022.

5 Michael Emerson et al.: A Template for Staged Accession to the EU, CEPS, 1.10.2021; Berthold Busch/Samina Sultan: Die EU vor neuen Erweiterungen? Alternativen zur Vollmitgliedschaft, IW-Analysen 152, 12.1.2023.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 24/22, 24.6.2022, Punkt 16.

7 Europäischer Rat: Pressemitteilung, Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit, 64/23, 3.2.2023; Ursula von der Leyen: Keynote speech at the GLOBSEC 2023 Bratislava Forum, SPEECH/23/2993, 31.5.2023; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 31/22, 21.10.2022, Punkt 10.

Parlament forderte eine Überarbeitung der Erweiterungsmethode und Fahrpläne zur Mitgliedschaft, die praktische und konkrete Schritte enthalten.⁸ Die Aufnahmebereitschaft will die EU also mit einer De-Risking-Strategie verbinden.

Mit Blick auf den Nexus von Reform und Erweiterung sind die Positionierungen der beiden Schlüsselländer Frankreich und Deutschland von Interesse. Präsident Emmanuel Macron hat sich mit dem Veto gegen die Aufnahme von Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien und dem Insistieren auf eine neue Erweiterungsmethodologie (2018/19), mit der Forderung nach Reformen vor einer Erweiterung der EU und schließlich mit dem Vorschlag für eine Europäische Politische Gemeinschaft (2022) als Bremser oder gar Gegner der Erweiterung profiliert. Im Mai 2023 verkündete er jedoch auf der sicherheitspolitischen Konferenz GLOBSEC in Bratislava einen Kurswechsel: Die EU solle erweitert werden, und zwar schnell – offen sei einzig noch das Wie.⁹

Auch in der deutschen Europapolitik hatte sich in den letzten Jahren eine Erweiterungsmüdigkeit und Ernüchterung breitgemacht. Bundeskanzler Olaf Scholz hat nach anfänglichem Zögern und gemeinsam mit Macron die Juni-Entscheidung des Europäischen Rats zu den drei osteuropäischen Ländern unterstützt, sich aber zugleich für den Beitritt der Westbalkan-Länder ausgesprochen. Die Regierung Scholz setzt die Akzente ein wenig anders als die Vorgängerregierungen, die bei der Osterweiterung 2004 eine Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung verfolgten. Die Ampelregierung ersetzt das Wort „Vertiefung“ konsequent durch „Reformen“ und vermeidet die strikte Vorbedingung „erst Reformen, dann Erweiterung“. Der Kanzler argumentiert vorzugsweise so: Wir müssen es mit den Beitrittsversprechen um der Stabilität des Kontinents willen ernst meinen. Und wenn wir es mit der Beitrittsperspektive ernst meinen, müssen wir die EU fit machen für die Erweiterung, d. h. reformieren.¹⁰ Demgegenüber fordern Polen und die baltischen Staaten eine schnelle Erweiterung ohne Reformen der EU.¹¹

Im Winter 2022/23 war in der EU die Zustimmung zur Erweiterung in den Ländern des Euroraums gegenüber dem Sommer 2022 wieder leicht rückläufig (minus 5 Prozent).¹² Im EU-Durchschnitt sprach sich eine Mehrheit von 52 Prozent dafür, aber 38 Prozent dagegen aus. In 24 Mitgliedstaaten gibt es eine Mehrheit dafür. Dort liegen die Zustimmungsraten zwischen über 70 Prozent (in Polen, den drei baltischen Staaten und Malta) und 45 Prozent in Finnland. In Deutschland (52 Prozent), Österreich und Frankreich (beide 54 Prozent) spricht sich die Mehrheit gegen die Erweiterung aus und bleibt weiterhin

8 Tonino Picula: Bericht über eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu der neuen Strategie der EU für die Erweiterung, Europäisches Parlament, A9-0251/2022, 17.10.2022.

9 Emmanuel Macron: Closing speech at the GLOBSEC 2023 – Bratislava Forum, 31.5.2023; siehe auch das Frühstückstreffen von zehn Partei- bzw. Regierungschef:innen am Rande des Europäischen Rats im Juni 2023, mit einem Austausch über die Aufnahmefähigkeit und Reformen der EU: Alexandra Brzozowski: Ten EU leaders meet to ‘brainstorm’ bloc’s enlargement future, in: Euractiv, 30.6.2023; ebenso Tagesordnungspunkt des informellen Rats für Allgemeine Angelegenheiten am 21./22.6.2022.

10 Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff: 13.8.2023).

11 Mateusz Morawiecki: Rede, An einem historischen Wendepunkt. Europarede des polnischen Ministerpräsidenten Mateusz Morawiecki in Heidelberg, in: Osteuropa, 1-2/2023, S. 155–168; Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the future of Europe, 9.5.2022, abrufbar unter <https://twitter.com/SwedeninEU/status/1523637827686531072> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

12 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 98, Die Ansichten der Europäer zu den Prioritäten der Europäischen Union - Winter 2022/2023, S. 23–24.

erweiterungsskeptisch. Das gilt traditionell auch für die Niederländer, die jedoch im Januar/Februar 2023 mit 53 Prozent für und 39 Prozent gegen eine Erweiterung votierten. Die aktuellen Umfragen zeigen also kein völlig neues Meinungsbild. Wegen der nationalen Ratifizierungsprozesse sind allerdings am Ende nicht die Durchschnittswerte für die EU relevant. In jedem Mitgliedstaat muss es zur gegebenen Zeit eine politische Mehrheit für die Aufnahme des jeweiligen Landes geben, die ggf. noch durch Volksabstimmungen abgestützt werden soll.

Die Ukraine, Moldau, Georgien und die Europäische Politische Gemeinschaft

Für die Ukraine, Moldau und Georgien hat der Europäische Rat im Juni 2022 den Fahrplan für die nächsten 18 Monate vorgegeben. Er wird danach frühestens im Dezember 2023 auf der Grundlage der Kommissionsempfehlung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen bzw. den Kandidatenstatus für Georgien entscheiden. Im Februar 2023 hatte die Kommission analytische Berichte zur Fähigkeit der drei Länder im Hinblick auf die Übernahme des Acquis entlang den Verhandlungsclustern veröffentlicht. Dazu nutzte sie die Antworten auf den Fragebogen und die Erkenntnisse aus den Arbeiten der bilateralen Assoziierungsgremien.¹³ Im Juni 2023 hat die Kommission dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten aus eigener Initiative mündlich einen Zwischenbericht gegeben.¹⁴ Danach hat die Ukraine zwei der sieben und Moldau drei der neun Maßnahmen erfüllt, die ihnen im Juni als Vorbedingungen auferlegt worden waren. Kyjiw hat danach einen Teil der Justizreform zur Stärkung der Unabhängigkeit (so die Auswahlkommission des Hohen Justizrats) und bei der Gesetzgebung im Mediensektor die Richtlinie über audiovisuelle Dienste und Mediendienste von 2018 berücksichtigt. Chișinău hat spezifische Empfehlungen der Venedig-Kommission zur Justizreform, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen und den Schutz der Menschenrechte, insbesondere die Eindämmung von Gewalt gegen Frauen, verbessert. Unterschiedlich weit sind Fortschritte in den übrigen Bereichen wie De-Oligarchisierung der Wirtschaft und Korruptionsbekämpfung, Bestrafung von Geldwäsche, Reform der Strafverfolgung, Schutz nationaler Minderheiten und Reform der öffentlichen Verwaltung. Für das Erreichen des Kandidatenstatus hatte der Europäische Rat Georgien zwölf Prioritäten vorgegeben, wovon im Juni drei erfüllt waren, Gender-gleichheit, die Berücksichtigung von Urteilen des Europäischen Gerichts für Menschenrechte in Urteilsbegründungen und die Ernennung einer Ombudsperson in einem transparenten Verfahren. Der Europäische Rat würdigte im Juni 2023 die Fortschritte in der Ukraine und Moldau. Die Schritte in Georgien nahm er nur zur Kenntnis, denn die politische Zerrissenheit und Polarisation sowie die Intensivierung der Beziehungen zwischen der Regierung in Tbilissi und Moskau zeigen, dass das Land innen- wie außenpolitisch keinen klaren Kurs einschlägt.¹⁵

Dieser Fahrplan darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Ost-Erweiterung mit großen Ungewissheiten behaftet und von nie dagewesener Komplexität ist. Denn der

13 Europäische Kommission: Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, SWD(2023) 30 final, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, SWD(2023) 32 final, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, SWD(2023) 31 final, alle 1.2.2023; die Assoziierungsräte tagten mit der Ukraine am 5.9.2022, mit Georgien am 6.9.2022, mit Moldau am 7.2.2023.

14 Olivér Várhelyi: Rede, Press remarks following the informal General Affairs Council, SPEECH/23/3458, 22.6.2023.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023; Reinhard Veser: Putin hebt Visumpflicht und Verbot von Flugverbindungen auf, in: FAZ.net, 10.5.2023.

Beitrittsprozess wird mit anderen diplomatischen und auch operativen Prozessen verbunden werden müssen wie die internationale Hilfe für den Wiederaufbau und die Modernisierung des Landes, die Vorbereitung und Organisation dauerhafter Sicherheit für die Ukraine und Gesamteuropa und die Integration in den Politik- und Wirtschaftsraum der EU durch die Umsetzung der Assoziierungsabkommen und Vertieften Freihandelsabkommen sowie Beitrittsverhandlungen.¹⁶ Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden Synergien zwischen den unterschiedlichen Prozessen schaffen wollen, aber teils nur eine subsidiäre Rolle spielen, wenn und solange die USA den Takt bei Sicherheitsfragen vorgeben. Kurz vor dem NATO-Gipfel in Vilnius hatte sich die EU in präzedenzloser Weise bereit erklärt, sich an „künftigen Sicherheitszusagen für die Ukraine zu beteiligen“.¹⁷

Die permanente Beschäftigung mit der Lage in der Ukraine kam auch darin zum Ausdruck, dass bei den Treffen des Europäischen Rats im Februar, März und Juni 2023 Präsident Wolodymyr Selenskyj bei einem Teil der Sitzung anwesend oder zugeschaltet war und Außenminister Dmytro Kuleba am nahezu jeder Tagung des Rats für Auswärtige Angelegenheiten per Videolink teilnahm. Sie informierten über das Kriegsgeschehen und forderten konkrete Unterstützung (Waffen, Geld, Sanktionen gegen Russland, humanitäre Hilfe etc.) wie auch eine klare Perspektive für die zügige Aufnahme in die EU. Unter der Vielzahl von hochrangigen Begegnungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der EU-Organe sowie der Mitgliedstaaten mit dem ukrainischen Präsidenten und Regierungsmitgliedern ist die Kyjiw-Reise der Kommissionspräsidentin mit 15 weiteren Kommissionssmitgliedern, darunter dem Hohen Vertreter, allein aufgrund ihres Symbolwerts zu erwähnen. So fand am Rande des 24. EU-Ukraine-Gipfels am 3. Februar 203 eine gemeinsame Sitzung mit der ukrainischen Regierung statt. Einzigartig ist auch die Größenordnung der finanziellen Hilfe für den Wiederaufbau, die auch nicht über die üblichen Finanzinstrumente NDICI (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit) bzw. IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) erfolgt.¹⁸

Im Oktober 2022 fand das erste, im Juni 2023 das zweite Treffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft in Prag bzw. Chișinău statt, beide Male gefolgt von einem informellen Treffen des Europäischen Rats. Beim Auftaktgipfel in Prag hatten die 44 Länder den Modus Operandi dieses neuen Formats entwickelt: informelle Begegnung der Regierungsspitzen, direkter Austausch zu Themen von gemeinsamem Interesse in kleineren Runden, Koordination von Aktivitäten, statt einer gemeinsamen Abschlusserklärung individuelle Pressekonferenzen und ein Familienfoto zur Demonstration der politischen Geschlossenheit gegenüber dem russischen Aggressor und seinem Verbündeten Belarus.¹⁹ Das Treffen in Moldau war auch als politische Unterstützung für die pro-europäische Regierung Maia Sandu gedacht. Sie muss sich in einer wirtschaftlich und sicherheitspolitisch schwierigen Lage mit einer pro-russischen Opposition und Stimmung in Teilen der Bevölkerung auseinandersetzen. Die Gipfelthemen waren Frieden und Sicherheit in Europa,

16 Mögliche Auswirkungen der Aufnahme eines Lands mit großem Agrarsektor zeigten die einseitigen Schutzmaßnahmen u. a. von Polen gegen zollfreie Getreide- und Mais-Einfuhren aus der Ukraine im Frühjahr und Sommer 2023; Europäische Kommission: Statement by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Wojciechowski following today's meeting on agricultural imports from Ukraine, STATEMENT/23/2370, 19.4.2023.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, Punkt 3.

18 Europäische Kommission: Recovery and reconstruction of Ukraine, abrufbar unter https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/recovery-and-reconstruction-ukraine_en (letzter Zugriff: 9.8.2023).

19 Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: integration 2/2023, S. 180–189.

Konnektivität und Mobilität, Energie, Klimapolitik, Migration sowie Fragen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Resilienz. Die Gipfelprogramme ließen Raum für individuell organisierte Gesprächstermine. Einige Länder hatten befürchtet, die EPG sei als Alternative zur Erweiterung gedacht und solle die Beitrittsländer auf ein Abstellgleis oder in einen Warteraum führen. Die Sorge verflüchtigte sich,

„denn der Fokus liegt auf Dialog und Koordination, nicht Integration. Ihr Mehrwert besteht ge- gewöhnlich darin, dass sie im gesamteuropäischen Kontext die weitestgehende geopolitische Plattform darstellt, die sich mit gesamteuropäischen Herausforderungen befasst.“²⁰

Das alljährliche Erweiterungspaket

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Oktober 2022 turnusgemäß das alljährliche Erweiterungspaket. Es besteht aus den ausführlichen Fortschrittsberichten zu den sechs Ländern des westlichen Balkans und zu Türkiye sowie der Mitteilung über die Erweiterungspolitik.²¹ Diese enthält einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in den sieben Ländern und behandelt dann die sogenannten Fundamentals, also die wesentlichen politischen Beitrittskriterien, darunter auch den Umgang mit hybriden Bedrohungen, Fragen des Grenzschutzes und der Migration sowie die Qualität der Verwaltung und Zivilgesellschaft. Die Kommission fasst zudem ihre Einschätzungen zusammen, inwieweit die sieben Länder fähig sind, die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen (Acquis-Kriterium) und zu welchen Schlussfolgerungen und Empfehlungen sie kommt. Die Länderberichte geben – den Clustern des Verhandlungsprozesses folgend – Aufschluss über den jeweiligen Stand der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft im Lichte der Kopenhagener Kriterien.²² Im Vergleich zu den beiden Vorjahren waren bei den Westbalkan-Ländern kaum Fortschritte zu verzeichnen. Im Fall der Türkiye überwiegen sogar die Rückschritte.

Der Rat hat dieses Erweiterungspaket im Dezember 2022 gebilligt.²³ Er empfahl dem Europäischen Rat, Bosnien und Herzegowina, wie von der Kommission mit einigen Auflagen vorgeschlagen, den Kandidatenstatus zu gewähren. Dieser folgte dem auf seiner Dezember-Sitzung. Er befasste sich jedoch nicht darüber hinaus mit den anderen Schlussfolgerungen des Rats.²⁴

Kommission und Rat sehen in der Region Westbalkan eine strategische Priorität der EU. Die EU ist bestrebt, die Länder enger in die EU-Außenpolitik einzubinden und deren Resilienz auch angesichts der geostrategischen Konkurrenz mit Russland und China in der Region umfassend zu stärken. Die Kommission quantifiziert, in welchem Maß die Länder sich den GASP-Positionen der 27 anschließen. Der Rat betont, dass die völlige Übereinstimmung Teil der strategischen Entscheidung für die EU-Mitgliedschaft sei.²⁵ Spitzen-

20 Suzana Anghel/José Ernault: Outcome of the European Political Community meeting in Bulboaca, Moldova, on 1 June 2023, European Parliament Research Service, PE747.431, 6.6.2023; Suzana Anghel: Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022, European Parliament Research Service, PE 734.671, 11.10.2022.

21 Europäische Kommission: Mitteilung 2022 über die Erweiterungspolitik, 2022; Europäische Kommission: Commission Staff Working Documents. 2022 Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Türkiye, SWD(2022) 332–338 final, 12.10.2022.

22 Zum ersten Mal verweist die Kommission in dem Manteldokument auf die drei Anwärter Ukraine, Moldau und Georgien, allerdings ohne dort bereits den Vorbereitungsstand systematisch zu analysieren.

23 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 15935/22, 2022.

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 34/22, 15.12.2022.

25 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 15935/22, 2022, Punkt 2.

reiter sind Montenegro und Albanien, die dies einhundertprozentig tun.²⁶ Die niedrigste Quote haben Türkiye (7 Prozent) und Serbien (45 Prozent). Beide tragen die vollständige Isolation Moskaus und die Sanktionsmaßnahmen gegen Russland nicht mit und nutzen Spielräume, um ihre eigenen Kosten klein zu halten und ihre nationalen Interessen voranzustellen.

Der Rat unterstreicht, wie sehr die EU ihr Engagement für den Beitrittsprozess des westlichen Balkans intensiviert hat, was eine dichte Folge von Treffen und parallele Politikprozesse widerspiegeln. Neben länderspezifischen Einschätzungen und Forderungen stehen grundsätzliche Aussagen des Rats. Vor allem betont er, dass die Rechtsstaatlichkeit ein fundamentaler Wert ist, an dem Fortschritte auf dem Weg zur Mitgliedschaft gemessen werden. Notorische Defizite sind der Kampf gegen Korruption und Organisierte Kriminalität, ferner die Medienfreiheit und der Medienpluralismus sowie die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der demokratischen Institutionen. Bei den wirtschaftlichen Anforderungen stehen weiterhin strukturelle Reformbedarfe im Vordergrund, um externe Schocks, Energie- und Nahrungsmittelsicherheit zu verbessern. Die Vertiefung des gemeinsamen regionalen Markts unter den sechs Ländern würde ebenso die Wettbewerbsfähigkeit stärken wie die nachbarlichen Beziehungen das Geschäftsklima und den gesellschaftlichen Austausch verbessern.

Das Europäische Parlament legte zum Teil seine Stellungnahmen des Berichtszyklus 2022 im Frühjahr und Sommer 2023 vor und debattierte sie im Plenum.²⁷

Stand der Beitrittsprozesse mit den sechs Ländern des Westbalkans

Der Westbalkan profitiert vom geopolitischen Framing der Erweiterungspolitik. Das politisch-wirtschaftliche Engagement externer Akteure in der Region – Russland, China, Türkiye, Golfstaaten – könnte die Orientierung der Balkanstaaten auf EU und NATO unterlaufen, sie durch neue Abhängigkeiten verwundbar machen sowie den direkten und verdeckten Einfluss von anti-europäischen politischen Akteuren stärken.²⁸ So lautet das Mantra von Kommission und Rat Jahr um Jahr, dass die Erweiterung eine geostrategische Investition in den Frieden, die Stabilität und den Wohlstand des Kontinents sei. Traditionelle Sponsoren der Westbalkan-Länder wie Österreich mit engen Beziehungen zu einzelnen Staaten der Region fordern eine Beschleunigung der Verhandlungsprozesse, so die Außenminister Österreichs, Tschechiens, Kroatiens und der Slowakei in der Göttweiger Erklärung im Juni 2023.²⁹ Der Berliner Prozess verfolgt einen praktischen Ansatz, um die Region als Wirtschaftsraum und Investitionsstandort attraktiv zu machen und dazu die sechs Länder an einen Tisch zu bringen. Im November 2022 fand – nach vorhergehenden Treffen der Innen- und Energieministerinnen und -minister im Oktober – ein Gipfeltreffen mit den sechs

26 Albanien, Nordmazedonien, Kosovo und Montenegro haben sich im März 2023 zum QUAD-Forum zusammen geschlossen, das sich vollständig der GASP anschließen will; European Western Balkans: Four Western Balkan countries launched “100% Alignment with CFSP” platform, 29.3.2023.

27 Europäisches Parlament: Berichte des Europäischen Parlaments vom 2.5.2023 zu den Berichten der Kommission 2022 über Serbien ((2022/2204(INI)) und Kosovo ((2022/2201(INI)), vom 31.5.2023 über Albanien (2022/2199(INI)), vom 3.7.2023 über Bosnien-Herzegowina (2022/2200(INI)) sowie Berichtsentwürfe (nicht abgeschlossene Verfahren) zu Nordmazedonien (2022/2203(INI)), Türkiye ((2022/2205(INI) und Montenegro (2022/2202(INI)).

28 Marina Vulović: Außen- und sicherheitspolitische Beziehungen der Westbalkanländer mit externen Akteuren, SWP-Aktuell 5/2023.

29 Alexander Schallenberg et al.: Göttweig Declaration by the „Friends of the Western Balkans“, 23.6.2023, abrufbar unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aktuelles/Aufmacher/2023/Goettweig_Declaration.pdf (letzter Zugriff: 8.9.2023).

Balkanländern statt, an dem neben dem Gastgeber Deutschland auch die tschechische Ratspräsidentschaft, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, das Vereinigte Königreich, Italien, Kroatien, Österreich, Polen und Slowenien sowie die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen teilnahmen. Ergebnis waren u. a. drei Mobilitätsabkommen. Von der Leyen kündigte dort ein EU-Unterstützungspaket für den Energiebereich an.³⁰ Die EU stellt zudem den 2020 aufgelegten Wirtschafts- und Investitionsplan für den Westbalkan mit einem Volumen bis zu 30 Mrd. Euro (davon 9 Mrd. Euro Zuschüsse der EU) in den Kontext der geostrategischen Auseinandersetzung, bei der vielfach die Infrastrukturen (Energie, Verkehr, Telekommunikation) ein Ansatzpunkt sind.³¹ Das Thema Westbalkan stand auch beim G7-Treffen der Außenministerinnen und -minister in Münster auf der Tagesordnung. Im Dezember 2022 fand in Tirana der reguläre EU-Westbalkan-Gipfel statt, der ebenso für eine Beschleunigung der Beitrittsprozesse eintrat.³² Solchen Deklarationen und Wünschen steht eine Realität gegenüber, die durch innenpolitische und nachbarschaftliche Dauerkonflikte, wirtschaftliche Stagnation, Abwanderung von jungen und besser ausgebildeten Menschen gekennzeichnet ist und nicht zuletzt von klientelistischen politischen Eliten, die dem Imperativ des persönlichen Machterhalts folgen. Als besonders kritisch fielen im Berichtszeitraum erneut die Autokratisierungstendenzen in Serbien unter Präsident Aleksandar Vučić auf, das Vor- und Zurück im Normalisierungsprozess und die Eskalation der Konflikte zwischen Belgrad und Pristina nach den Kommunalwahlen im April 2023 sowie die Obstruktionspolitik des Präsidenten der Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina, Milorad Dodik. Der EU wird vorgeworfen, Regierungschefinnen und -chefs von zweifelhafter Seriosität eine prestigeträchtige Bühne bei den Gipfeltreffen zu bieten und sie dadurch zu stabilisieren statt deren undemokratische Praktiken klar zu kritisieren. Obwohl die EU die prinzipielle Umkehrbarkeit der Beitrittsprozesse betont, setzt sie dies kaum durch Rückstufung eines Kandidaten oder Einschränkung der Unterstützung um. Eine Ausnahme sind die im Juni 2023 angedrohten Sanktionen gegen Kosovo, da sich die Regierung Albin Kurti im Konflikt um die Einsetzung von albanischen Bürgermeistern im überwiegend von Serbinnen und Serben bewohnten Norden des Landes kompromisslos verhält.³³ Eine stärkere Differenzierung auch in dieser Hinsicht unter den Sechs wäre auf der Grundlage der Kommissionsberichte und der diplomatischen Vertretungen der EU-Staaten wie der EU-Delegationen in den Ländern durchaus möglich. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsräte tagten im Rahmen der jeweiligen bilateralen Abkommen und bieten weitere Einblicke in die länderspezifischen Reform- und Anpassungsprozesse.³⁴ Den zähen Prozess

30 Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen auf dem Gipfeltreffen des Berliner Prozesses für den Westbalkan, STATEMENT/22/6527, 3.11.2022; Berlin Process: Chair's Conclusion, 3.11.2022, abrufbar unter https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-conclusions-bp-2022_1678468722.pdf (letzter Zugriff: 9.8.2023).

31 Durch ihn soll die wirtschaftliche Erholung der Region angekurbelt, die ökologische und die digitale Wende unterstützt und die regionale Integration und Konvergenz mit der Europäischen Union gefördert werden.

32 Rat der Europäischen Union: Gipfeltreffen EU-Westbalkan - Erklärung von Tirana, 6.12.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/60566/tirana-declaration-de.pdf> (letzter Zugriff: 10.8.2023).

33 Agence Europe: Josep Borrell announces possible measures against Belgrade and Pristina if both parties fail to put an end to tensions in north of Kosovo, in: Europe Daily Bulletin 13209, 27.6.2023; siehe auch die scharfe Verurteilung und Forderung nach Deeskalation: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/23, 30.6.2023, Punkt 39.

34 Rat der Europäischen Union: Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Bosnien und Herzegowina – Wichtigste Ergebnisse, 19.7.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/07/19/> (letzter Zugriff: 10.8.2023), Tagung des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Nordmazedonien – Wichtigste Ergebnisse, 17.3.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/>

der Übernahme von EU-Recht und einige Rückschläge weisen die Länderberichte der Kommission aus.

Zwischen Juli 2022 und Juli 2023 hat sich gegenüber dem letzten Berichtszeitraum im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien nur wenig getan. Die letzten sogenannten politischen Regierungskonferenzen fanden mit Montenegro und Serbien im Dezember 2021 statt. Montenegro hat bis Mitte 2022 und nach elf Jahren Verhandlungen 33 Kapitel eröffnet und davon drei vorläufig geschlossen. Serbien hat nach mehr als neun Jahren Verhandlungen 22 Kapitel eröffnet und zwei davon vorläufig geschlossen.

Mit Albanien und Nordmazedonien fanden die ersten Verhandlungssitzungen jeweils am 19. Juli 2022 statt. Die Screeningprozesse sind noch nicht so weit, dass mit Tirana oder Skopje das erste Cluster eröffnet werden konnte. Auch muss zuerst die nordmazedonische Verfassung mit einer Ergänzung zur bulgarischen Minderheit im Land geändert werden. Das ist eine Forderung Bulgariens, die von den übrigen EU-Ländern wegen der Einstimmigkeitserfordernis bei jedem Zwischenschritt nicht übergangen werden kann.

Bosnien-Herzegowina ist zwar im Dezember 2022 ein Feld vorgerückt, aber der neue Kandidatenstatus hat – anders als von der EU erhofft – keine positive Veränderung hinsichtlich der konstitutionellen Dysfunktionalitäten und institutionellen Krisen, der sich zusätzlichen Auseinandersetzung zwischen Dodik und dem Hohen Vertreter, Christian Schmidt, um die Anerkennung seiner Prärogativen bewirkt. Bei der Entscheidung für den Kandidatenstatus obsiegte die Einschätzung, das Land und die Region weiter anzuspornen, Fortschritte bei den 14 Schlüsselprioritäten zu machen, u. a. bei Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen, Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Migrationsmanagement.³⁵ Davon hängt auch ab, wann Beitrittsverhandlungen beginnen können.

Aus Sicht der Kommission erfüllt Kosovo seit Juli 2018 die Voraussetzungen für eine Visaliberalisierung, der der Rat im Dezember 2022 schließlich zugestimmt hat. Die Visa-freiheit soll ab Januar 2024 gelten. Am 15. Dezember 2022 hat Kosovo bei der tschechischen Ratspräsidentschaft den Beitrittsantrag eingereicht. Die EU-Organe stehen nun vor der Herausforderung, sich mit dem Antrag eines Landes zu befassen, das von fünf Mitgliedsländern – Griechenland, Rumänien, der Slowakei, Spanien und Zypern – nicht als unabhängiger Staat anerkannt wird.

Türkiye

Die Beitrittsverhandlungen sind für die Gestaltung der zunehmend transaktionalen Beziehungen der EU zu Türkiye kein relevanter Rahmen mehr. Türkiye bleibt Beitrittskandidat und ein „wichtig[e]r Partner der EU in wesentlichen Bereichen von gemeinsamem Interesse“.³⁶ Die EU nutzt andere Gesprächskanäle und Formate, denn Türkiye ist ein wichtiger geopolitischer Akteur in allen Konflikten und Kriegen in der östlichen (Armenien-

meetings/international-ministerial-meetings/2023/03/17/ (letzter Zugriff: 10.8.2023), Tagung des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Albanien – Wichtigste Ergebnisse, 16.03.2023, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2023/03/16/> (letzter Zugriff: 10.8.2023), Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Montenegro – Wichtigste Ergebnisse, 14.7.2022, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-ministerial-meetings/2022/07/14/> (letzter Zugriff: 10.8.2023); 14th Meeting of EU-Serbia Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 23.-24.11.2022, 15th meeting of the EU-Serbia Stabilisation and Association Parliamentary Committee, 21.6.2023, 10th EU-Kosovo SACP meeting, 15.-16.3.2023.

35 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Erweiterungspaket 2022: Europäische Kommission bewertet Reformen in den Westbalkanländern und der Türkei und empfiehlt Kandidatenstatus für Bosnien und Herzegowina*, IP/22/6082, 12.10.2022.

36 Europäische Kommission: Erweiterungspaket, 2022.

Aserbaidschan, Russland-Ukraine, Durchfahrt durch das Schwarze Meer) und südlichen Nachbarschaft (östliches Mittelmeer-Zypern/Griechenland, Libyen, Syrien, Irak, Iran). Dort verfolgt Türkiye ihren Weg des „non-alignment“ mit der EU-Außen- und Sicherheitspolitik und teils der NATO unabirrt weiter. In den Bereichen Migration, Energie, Ernährungssicherheit, Terrorismusbekämpfung und anderen sicherheitspolitisch relevanten Fragen sucht die EU die oft schwierige Abstimmung und punktuelle Zusammenarbeit mit Türkiye. Nicht zuletzt sind EU und Türkiye gesellschaftlich und über das Assoziierungs- und Zollabkommen in Handel und Wirtschaft eng miteinander verflochten. Deshalb ist die EU weiterhin an hochrangigen Dialogen interessiert. So fand im November 2022 der erste High Level Dialog über Wissenschaft, Technologie und Innovation statt. Die EU hat ihre Position nicht geändert, die Verhandlungen zwar nicht offiziell zu suspendieren oder abzubrechen, aber auch keine neuen Kapitel zu öffnen oder zu schließen, weil sich die besorgnisregenden Rückschritte in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte fortsetzen.³⁷

Präsident Recep Tayyip Erdoğan versuchte vor und nach seiner Wiederwahl ins höchste Amt im Mai 2023 die EU zu einer Abschwächung ihrer Position zu verleiten, indem er Querverbindungen zwischen anderen für die EU-Staaten wichtigen Verhandlungsprozessen und dem Beitrittsprozess herstellte. Erdoğan hat für seine Zustimmung zu Schwedens NATO-Beitritt zwar keine förmlichen Zusicherungen bekommen, vielmehr wurde dergleichen von EU-Regierungschefinnen und -chefs und dem Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel deutlich zurückgewiesen. Man wolle sich jedoch, so Michel beim NATO-Gipfel in Vilnius im Juli 2023, um eine Wiederannäherung bemühen. Erdoğan erwartet, dass Schweden eine Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen, die Modernisierung der Zollunion und die Visaliberalisierung unterstützt. Zum Druckkalkül könnte auch gehören, das türkische Parlament erst dann über den NATO-Beitritt Schwedens abstimmen zu lassen, wenn die Kommission den im Oktober fälligen und erwartbar kritischen Fortschrittsbericht veröffentlicht.³⁸

Weiterführende Literatur

- Veronica Anghel/Jelena Džankić: Wartime EU: consequences of the Russia-Ukraine war on the enlargement process, in: Journal of European Integration 45(3)/2023, S. 487–501.
- Max Bergmann/Otto Svendsen/Sissy Martinez: The European Union's Enlargement Conundrum. Assessing EU Enlargement Policy and Policy Options for Ukraine and the United States, Center for Strategic International Studies, Mai 2023.
- Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik in der Zeitenwende: Zäsur oder business as usual?, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20.4.2023.

37 Europäische Kommission: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR) – Türkiye, abrufbar unter https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_de (letzter Zugriff: 10.8.2023).

38 NATO: Press statement following the meeting between Türkiye, Sweden, and the NATO Secretary General, 10.7.2023, abrufbar unter https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_217147.htm (letzter Zugriff: 10.8.2023).