

25 Jahre europäischer Beitrittsprozess von Osterweiterung über Stillstand zu notwendigen Reformen

Mareike Fröhlich* und Anja Trautmann**

Inhalt

A. Einleitung	734
B. Rechtlicher Rahmen des Beitritts	735
I. Art. 49 EUV	735
1. Materielle Beitrittskriterien	735
2. Kopenhagener Kriterien	736
3. Beitrittsverfahren	737
II. Neue Methodologie	738
C. EU-Beitritte der letzten 25 Jahre	739
I. Osterweiterung	739
II. Bulgarien und Rumänien	740
III. Kroatien	741
D. (Potentielle) Beitrittskandidaten	741
I. Türkei	741
II. Länder des Westlichen Balkans	743
1. Montenegro	743
2. Serbien	744
3. Nordmazedonien	745
4. Albanien	746
III. Ukraine und Republik Moldau	747
IV. Potentielle Beitrittskandidaten	749
E. Reformbestrebungen und Fazit	750

* Dr. Mareike Fröhlich LL.M. ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Europa-Institut an der Universität des Saarlandes (Germany) und leitet die Abteilung „Internationale Kooperation und Projekte“. Sie ist assoziiert beim Jean Monnet Lehrstuhl „EU Constitutional Framework for International Dispute Settlement and Rule of Law“ von Prof. Dr. Marc Bungenberg. Sie ist seit 2013 Redaktionsmitglied der ZEuS. Email: froehlich@europainstitut.de.

** Dr. Anja Trautmann LL.M. ist Lektorin beim Springer-Verlag in Heidelberg (Germany). Bis 2017 war sie Schriftleiterin der ZEuS und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Europa-Institut. Sie ist weiterhin Redaktionsmitglied der ZEuS. Email: anjatrautmann@t-online.de.

Abstract

Die Europäische Union hat die Anzahl ihrer Mitglieder seit Gründung vervielfacht, denn auch wenn sie sich zahlreichen Herausforderungen gegenüber sieht, so bietet ein Beitritt offensichtlich weiterhin große Anreize. Hier sind zum Beispiel die Teilnahme am Binnenmarkt, die regionalen Förderungen sowie die Arbeitnehmerfrei-zügigkeit, aber auch die gemeinsame solidarische Bewältigung von Krisen sowie der wieder stärker in den Vordergrund tretende Sicherheitsgedanke zu nennen. Allerdings ist ein Beitrittsantrag erst der erste Schritt auf einem langen Weg zu einer Mitgliedschaft. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem aktuellen Rechtsrahmen eines Beitritts sowie der neuen Methodologie, den Beitritten der letzten 25 Jahre und stellt die Entwicklung der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten (bzw. potentiellen Beitrittskandidaten im Fall des Westlichen Balkans) dar.

25 Years of European Accession Process from Eastern Enlargement via Stand-still to Necessary Reforms

The European Union has multiplied the number of its members since its founding. Although it faces numerous challenges, accession seems to continue to offer great incentives. Here, for example, the participation in the internal market, regional support and the free movement of workers, but also the joint solidarity in overcoming crises and the idea of security, which is once again coming to the fore. However, an application for membership is only the first step on the long road to membership. This article deals with the current legal framework for accession and the new methodology, the accessions of the last 25 years and presents the development of the negotiations with the accession candidates (or potential accession candidates in the case of the Western Balkans).

Keywords: Accession Policy, European Integration, Acquis Communautaire, Copenhagen Criteria, Candidate Countries, EU Enlargement, Western Balkans, Ukraine, Republic of Moldau, Eastern Enlargement

A. Einleitung

Seit der Gründung der Europäischen Union durch Frankreich und Deutschland, gemeinsam mit den Benelux-Staaten und Italien, hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten vervielfacht. Auch wenn die Europäische Union sich zahlreichen Herausforderungen gegenüber sieht, so scheint ein Beitritt weiterhin große Attraktivität zu besitzen. So sind zum Beispiel die Teilnahme am Binnenmarkt, die regionalen Förderungen, die Arbeitnehmerfrei-zügigkeit, aber auch die gemeinsame solidarische Bewältigung von Krisen, wie das gemeinsame Vorgehen in der Pandemie gezeigt haben, sowie der neuerdings wieder stärker in den Vordergrund tretende Sicherheitsgedanke zahlreiche Vorteile, welche ein neuer Mitgliedstaat durch den Beitritt zur EU genießt.

Letzterer Beweggrund mag insbesondere für die neuen Beitrittskandidaten Ukraine und die Republik Moldau ausschlaggebend gewesen sein, ihren Beitrittsantrag zu stellen. Beiden Ländern wurde der Kandidatenstatus in diesem Jahr verliehen. Auch wenn dies als großer Erfolg gefeiert wurde, so ist das doch nur ein kleiner Schritt auf dem Weg zum Beitritt, der nicht zwangsläufig zum Ziel führt, wie die Suspendierung der Verhandlungen mit der Türkei zeigen. Gleiches gilt auch für den seit fast 20 Jahren andauernden Beitrittsprozess für die Länder des Westlichen Balkans. Zwischenzeitlich waren die Verhandlungen und Prozesse fast zum Stillstand gekommen und die Frustration auf beiden Seiten gestiegen, jedoch konnten in diesem Jahr die Verhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien eröffnet werden und es besteht eine realistische Chance auf die Verleihung des Kandidatenstatus für Bosnien und Herzegowina. Inwiefern sich zukünftig, auch durch die Änderung des Beitrittsverfahrens im Rahmen der neuen Methodologie bzw. durch die Gründung der von Macron initiierten Europäischen Politischen Gemeinschaft, neue Impulse für den Beitrittsprozess ergeben können, wird das nächste Jahr zeigen.

Der Beitrag befasst sich zunächst mit dem aktuellen Rechtsrahmen eines Beitritts sowie der neuen Methodologie, den Beitritten der letzten 25 Jahre und stellt daran anschließend die Entwicklung der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten (bzw. potentiellen Beitrittskandidaten im Fall des Westlichen Balkans) dar. Abschließend wird unter Berücksichtigung von Reformbestrebungen ein Fazit gezogen.

B. Rechtlicher Rahmen des Beitritts

Die grundsätzlichen Bedingungen und Modalitäten für einen Beitritt zur Europäischen Union sind in Art. 49 EUV bestimmt.

I. Art. 49 EUV

Art. 49 EUV regelt dabei sowohl die Beitrittskriterien als auch die Bestimmungen zum Verfahren. Demnach kann „[j]eder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Daraus kann aber weder geschlossen werden, dass jedes europäische Land einen Antrag stellen, noch das von Seiten der Union jedem Antrag stattgegeben werden muss.¹ Ein Anspruch auf Beitritt existiert nicht.²

1. Materielle Beitrittskriterien

Zunächst muss es sich um einen europäischen Staat handeln. Damit wird der potentielle Kreis der Antragsteller zunächst geographisch wie auch dadurch eingegrenzt, dass der Antragsteller Staatlichkeit im völkerrechtlichen Sinne aufweisen muss, wo-

1 KOM (2006) 649 v. 8.11.2006, S. 19.

2 Zeh, S. 71.

durch andere Organisationen ausgeschlossen sind.³ Eine geographische Eingrenzung kann allerdings insbesondere durch die Grenzen im Südosten und Osten schwierig sein, so dass weitere historisch-kulturelle wie auch geisteswissenschaftliche Argumente ergänzend herangezogen werden.⁴

Darüber hinaus muss der Staat beitreitfähig sein und die Werte des Art. 2 EUV, wie u.a. Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte achten und sich für deren Förderung einsetzen.⁵ Dadurch werden die zentralen Verfassungsprinzipien, auf den sich die Rechtsordnung der Union gründet, einbezogen.⁶

Dieses politische Beitrittskriterium wurde durch den Europäischen Rat in Kopenhagen bereits 1993 weiter konkretisiert.⁷

2. Kopenhagener Kriterien

Die Beitrittskandidaten haben entsprechend der sogenannten „Kopenhagener Kriterien“ die folgenden weiteren politischen und ökonomischen Voraussetzungen zu erfüllen. Der Kandidat muss eine stabile Demokratie sein, in der die Menschenrechte, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit sowie der Minderheitenschutz geachtet wird (politisches Kriterium). Ferner muss eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten, gegeben sein (wirtschaftliches Kriterium). Und schließlich muss der Beitrittskandidat fähig sein, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, Normen und Politiken, die den Besitzstand der EU bilden, zu übernehmen (Acquis-Kriterium).⁸

Diese Kopenhagen Kriterien werden nunmehr entsprechend Art. 49 Abs. 1 Satz 4 EUV auch primärrechtlich verankert und formalisiert.⁹

Schließlich wird durch die Kopenhagener Kriterien die Bedingung der Aufnahme- bzw. Erweiterungsfähigkeit der Union aufgezeigt. Dadurch soll mit weiteren Erweiterungen die Handlungs- und Arbeitsfähigkeit der Union unter politischen, finanziellen, wirtschaftlichen sowie institutionellen Gesichtspunkten gewährleistet werden. Ein Beitritt soll keinesfalls die Leistungsfähigkeit der EU als Ganzes verringern.¹⁰ Infolgedessen basiert die Erweiterungspolitik auf den grundlegenden

3 Lippert, in: Becker/Lippert (Hrsg.), S. 4.

4 Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 3.

5 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 9.

6 Ohler, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 15. Ausführlich dazu Schmalenbach, in: von Arnauld/Bungenberg (Hrsg.), § 6, Rn. 55 ff.

7 Europäischer Rat (Kopenhagen) v. 21. und 22.6.1993, Schlussfolgerung des Vorsitzes, 7.A.iii.

8 Europäischer Rat (Kopenhagen) vom 21. und 22.6.1993, Schlussfolgerung des Vorsitzes, 7.A.iii; Lippert, in: Becker/Lippert (Hrsg.) S. 5.

9 Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 14.

10 Lippert, in: Becker/Lippert (Hrsg.), S. 6.

Prinzipien der Verpflichtungen, Konditionalität (Bedingungen) und Kommunikation.¹¹

3. Beitrittsverfahren

Das Beitrittsverfahren lässt sich in drei Phasen untergliedern: den Antrag, die Verhandlungen und die Ratifizierung des Beitrittsabkommens.

Das Verfahren wird nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 und 3 EUV durch einen Beitrittsantrag gerichtet an den Rat der EU eingeleitet. Über diesen Antrag werden gemäß Art. 49 Abs. 1 Satz 2 das Europäische und die nationalen Parlamente unterrichtet. Zudem ist die Europäische Kommission über den Antrag zu informieren, damit sie von ihrem Recht auf Anhörung Gebrauch machen kann.

In der Antragsphase soll sich der antragstellende Staat an die Beitrittsvoraussetzungen annähern. Hierzu werden von der Kommission eingehend die einzelnen Politikbereiche analytisch im Kontext der Beitrittskriterien ausgewertet (Screening) und der Beitrittskandidat kann seine Position hierzu übermitteln. Entsprechend der Ergebnisse spricht die Kommission eine Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen aus, basierend auf dieser Empfehlung beschließt der Rat dann einstimmig gemäß Art. 49 Abs. 1 Satz 3 EUV das konkrete Verhandlungsmandat, welches die Anforderungen an den Beitrittskandidaten hinsichtlich der einzelnen Kapitel festlegt (Benchmarks), um beizutreten.¹²

Die Beitrittsverhandlungen werden unter Leitung des Ratspräsidenten mit Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten sowie des Beitrittskandidaten auf Ministerkonferenzen, an denen auch Vertreter der Kommission teilnehmen, geführt.¹³ Die Verhandlungen orientieren sich an thematisch separaten Verhandlungsabschnitten, die erst dann als abgeschlossen gelten, wenn alle Mitgliedstaaten damit einverstanden sind.¹⁴ Das Verhandlungsziel ist die vollständige Übernahme des gesamten EU-Aquis, wobei auch Übergangsregelungen möglich sind, wenn dieser nicht gleich umfänglich übernommen oder angewendet werden soll.¹⁵ Allerdings ist auch ein Abbruch der Verhandlungen jederzeit von beiden Seiten möglich.¹⁶

Nach Abschluss der Verhandlungen und dem Vorliegen des Textes des Beitrittsvertrages hört der Rat zunächst nach Art. 49 Abs. 1 Satz 3 EUV die Kommission an, daran anschließend stimmt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Beitritt zu, so dass schließlich der Rat einstimmig über den Beitritt be-

11 Siehe ausführlich dazu zum Beispiel Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM (2006) 649 final, Pkt. 3.

12 Schmalenbach, in: von Arnauld/Bungenberg (Hrsg.), § 6, Rn. 75.

13 Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 12.

14 Schmalenbach, in: von Arnauld/Bungenberg (Hrsg.), § 6, Rn. 76.

15 Lippert, in: Becker/Lippert (Hrsg.), S. 8.

16 Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 27.

schließt und so den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet dem Beitrittsvertrag abzuschließen.¹⁷

Das Beitrittsabkommen besteht entsprechend Art. 49 Abs. 2 Satz 1 EUV aus dem eigentlichen Beitrittsvertrag sowie der Beitrittsakte, in der die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme inklusive Anhängen und Protokollen geregelt sind. Beitrittsvertrag und Beitrittsakte bedürfen nach Art. 49 Abs. 2 Satz 2 der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten, heißt Mitgliedstaaten und Beitrittsstaat, um in Kraft zu treten.¹⁸

Mit dem Beitritt wird der Staat mit allen Rechten und Pflichten Mitglied der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft. Der Beitrittsvertrag regelt die daraus resultierenden organisatorischen Anpassungen der Verträge. Bestehendes primäres und sekundäres Unionsrecht kommt im neuen Mitgliedstaat zur Geltung.¹⁹

II. Neue Methodologie

Das bisherige Screening-Verfahren wurde seit 2020 auf Bestreben des französischen Präsidenten Macron reformiert. Diese neue überarbeitete Methodologie sieht vor, dass anstatt in 35 thematischen Verhandlungskapiteln diese Themen in 6+(1) Clustern bearbeitet werden sollen. Hierdurch soll ermöglicht werden, dass grundlegende Reformen in den Mittelpunkt treten, wie etwa die Rechtsstaatlichkeit, die Grundrechte, das Funktionieren der demokratischen Institutionen usw. Es soll ein stärkerer und regelmäßiger Dialog zwischen den Bewerberländern und der EU und ihren Mitgliedstaaten durch Regierungskonferenzen stattfinden. Die Clusterisierung soll Synergieeffekte zwischen den Kapiteln besser nutzbar machen und so die Verhandlungen verkürzen. Zudem soll das Verfahren durch „objektive Kriterien“ und eine strengere „positive und negative Konditionalität“ berechenbarer werden. Die Verhandlungen können bei schweren Verstößen gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit suspendiert werden und auch bereits geschlossene Cluster können wieder eröffnet werden.

Diese neue Methodologie ist nunmehr auf alle Länder des Westlichen Balkans anwendbar, nachdem auch Serbien und Montenegro diese akzeptiert haben.²⁰ Ziel dieser Änderungen ist es den Beitrittsprozess zu stärken und mehr Glaubwürdigkeit und Vertrauen auf beiden Seiten zu generieren. Im Mittelpunkt soll eine bessere strategische Kommunikation sowie die Verbindlichkeit der formulierten Ziele stehen, die bei Erreichung auch die Einleitung der nächsten Schritte des Prozesses nach

17 Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 13 ff.

18 Ohler, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 38.

19 Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 21 ff.

20 Rat der EU, Pressemitteilung v. 11.5.2021, Erweiterung: neue Verfahrensweise wird auf Serbien und Montenegro angewandt, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/11/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-to-montenegro-and-serbia/> (18.10.2022); Europäische Kommission, Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, COM(2020) 57 final.

sich ziehen. Darüber hinaus wurde klar formuliert, dass neben der Europäischen Kommission und den politischen Entscheidungsträgern der jeweiligen Länder, auch die Mitgliedstaaten selbst sowie zivilgesellschaftliche Stakeholder eine wichtige Rolle im Beitrittsprozess übernehmen müssen. Insgesamt soll der Beitrittsprozess für alle Beteiligten berechenbar werden.²¹

Inwiefern dies eine wirkliche Neuerung darstellt, ist fraglich. Bereits zuvor waren die rechtsstaatlichen Kapitel im Fokus des Beitrittsprozesses und auch der Mechanismus zur Aussetzung der Verhandlungen wurde mehrfach angewendet. Demnach hat sich lediglich das Verfahren verändert, wobei der Inhalt gleichgeblieben ist. Es ist jedoch zu begrüßen, dass die Union versucht, dass das Beitrittsverfahren effektiver ausgestaltet ist und so klarer die Erwartungen in Form von Benchmarks ausformuliert. Nur bei einer klaren Zielsetzung kann Konditionalität wirksam greifen, ansonsten ist sie immer der Kritik ausgeliefert, dass die Ziele nicht bestimmt genug seien. Darüber hinaus ist die Fokussierung auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit eine logische Schlussfolgerung aus den Erfahrungen mit den osteuropäischen Mitgliedstaaten Polen und Ungarn, die mit ihren Maßnahmen die Unabhängigkeit der Justiz sowie die Presse- und Meinungsfreiheit gefährden. Dies zeigt, dass diese Grundwerte der EU nicht verhandelbar sind. Inwiefern die Änderung der Methodologie die „Enlargement fatigue“ in vielen Mitgliedstaaten überwindet, kann be zweifelt werden, vielmehr ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten ihren Bürgern zu vermitteln, dass ein Beitritt im wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Interesse der EU und ihrer Mitglieder liegt.

C. EU-Beitritte der letzten 25 Jahre

In den bisherigen Erweiterungsrunden sind 21 Staaten zu den sechs Gründungsmitgliedern – Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande – hinzugekommen. Die letzten 25 Jahre sind dabei insbesondere von einer großen Osterweiterung der EU gekennzeichnet.²² Diese große historische Erweiterung der Union auf 28 Mitgliedstaaten (reduziert auf 27 Mitgliedstaaten durch den Austritt des Vereinigten Königreichs) war das Ergebnis eines langen Prozesses, welcher erst durch die Wiedervereinigung der deutschen Staaten und das Ende des Kalten Krieges möglich geworden war.

I. Osterweiterung

Die größte und damit vielleicht anspruchsvollste Erweiterung erfolgte zum 1. Mai 2004 mit den Beitritten von gleich zehn Ländern – Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

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

22 Vor dem hier relevanten Zeitraum: 1973 Großbritannien, Irland und Dänemark; 1981 Griechenland; 1986 Spanien und Portugal; 1995 Finnland, Österreich und Schweden.

Diese Erweiterung stellte die Wiedervereinigung des Kontinents nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion dar und wurde auf der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 1997 eingeleitet.²³ Die Verhandlungen wurden dabei auf der Grundlage eines einheitlichen Verhandlungsrahmens mit jedem Land getrennt geführt.²⁴ Die Verhandlungen wurden zwischen 1998 und 2000 gestartet und konnten im Dezember 2002 erfolgreich abgeschlossen werden.²⁵ Dabei bewirkte der Kosovo-Krieg und die damit einhergehende neue sicherheitspolitische Einordnung der Union eine Zunahme der Verhandlungsgeschwindigkeit im Ergebnis des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999.²⁶ Somit konnte bereits im April 2003 der Beitrittsvertrag in Athen unterzeichnet werden.²⁷

Im Rahmen der Osterweiterung stellten damit auch Länder – beginnend 1994 mit Polen und Ungarn – einen Antrag, die andere soziale, politische und wirtschaftliche Strukturen aufwiesen als die bisherigen Mitgliedstaaten. Der Zusammenbruch der sozialistischen Regimes in Mittel- und Osteuropa hatte zu einem vollständigen Systemwechsel und damit zu einer Transformation fast aller Teilsegmente der Gesellschaft geführt.²⁸ Um diese Unterschiede zu überwinden und nur kompatible Staaten aufzunehmen, einigte man sich auf die Kopenhagener Kriterien.²⁹

II. Bulgarien und Rumänien

Bulgarien und Rumänien zählten ebenfalls zu den Ländern, die im Rahmen der Osterweiterung der EU beitreten sollten, jedoch waren hier größere Reformen erforderlich, um den Beitrittskriterien gerecht zu werden. So wurden für beide Länder Reformen zur Etablierung der Demokratie und Marktwirtschaft gefordert. Zudem bestand u.a. auch weiterer Reformbedarf hinsichtlich einer wirksamen und effizienteren Anwendung der Gesetze über die Betriebs- und Korruptionsbekämpfung wie auch der Durchsetzung der Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung.³⁰ Diese Lücken im Hinblick auf die Anpassung an die Kopenhagener Kriterien und den *Acquis*³¹ wurden regelmäßig überprüft. Der Beitrittsvertrag von 2005³² sah vor, dass Rumänien und Bulgarien bei Erfüllung der gestellten Bedingungen am 1. Januar 2007 beitreten, was erfolgt ist.

23 Europäischer Rat (Luxemburg) v. 12. und 13.12.1997, Schlussfolgerung des Vorsitzes: „Mit der Einleitung des Erweiterungsprozesses beginnt ein neues Zeitalter und die Spaltungen der Vergangenheit werden endgültig überwunden“.

24 Ausführlich zum Verhandlungsverlauf bei *Beichelt*, S. 40 ff.; *Grosse Huttmann*, Der Bürger im Staat 1/2004, S. 8 ff.

25 Europäischer Rat (Kopenhagen) v. 12. und 13.12.2002, Schlussfolgerung des Vorsitzes, Rn. 3.

26 Europäischer Rat (Helsinki) v. 10. und 11.12.1999, Schlussfolgerung des Vorsitzes.

27 Beitrittsvertrag, ABl. L 236 v. 23.9.2003, S. 17.

28 *Spohn*, Berl.J.Soziol. 2000, S. 219 f.; *Grosse Huttmann*, Der Bürger im Staat 1/2004, S. 8.

29 *Beichelt*, S. 38; *Kreile*, S. 1 ff. Siehe auch unter B.2.

30 *Polkowski*, Wirtschaftsdienst 6/86, S. 410.

31 *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 10.

32 Beitrittsvertrag v. 25.4.2005, ABl. L 157 v. 21.6.2005, S. 11.

III. Kroatien

Als erstes Land des Westlichen Balkans stellte Kroatien im März 2003 einen Antrag auf Mitgliedschaft und trat am 1. Juli 2013 als damals 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union bei.

Nach Antragstellung erhielt Kroatien im Juni 2004 den Status eines Beitrittskandidaten und Ende 2004 beschloss der Europäische Rat, dass die Beitrittsverhandlungen beginnen können. Dies allerdings unter der Voraussetzung der Gewährleitung einer uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und der Sicherstellung der Auslieferung des letzten Angeklagten nach Den Haag.³³ Nachdem diese Voraussetzung erfüllt war, begannen die Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005,³⁴ die formell Juni 2011 endeten.³⁵ Diese Verhandlungen resultieren in einem Beitrittsvertrag, der im Dezember 2011 unterzeichnet wurde und nachdem Kroatien zum Juli 2013 der Union beitrat.³⁶

Seit 2013 sind keine weiteren Staaten der EU beigetreten, obwohl weitere Länder dies gern realisieren möchten.

D. (Potentielle) Beitrittskandidaten

Die EU kann nach Überprüfung des Beitrittsantrages den Kandidatenstatus verleihen, wenn sie davon überzeugt ist, dass das Land bereit für mögliche weitere Schritte im Beitrittsprozess ist. Dies führt nicht automatisch zu offiziellen Verhandlungen dieses Landes mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, sondern vielmehr müssen erst weitere Voraussetzungen verwirklicht werden.

I. Türkei

Die Türkei unterhält die längste Beziehung eines Beitrittskandidaten zur Europäischen Union. Bereits seit 1959 suchte die Türkei eine Annäherung an die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, welche eine Zollunion im Assoziierungsabkommen von 1963 vorsah.³⁷ Diese wurde 1995 endgültig vollendet. Darüber hinaus wurden durch Zusatzprotokolle und Assoziierungsbeschlüsse zahlreiche weitere Freizügigkeiten im freien Warenverkehr, für Arbeitnehmer sowie zur Dienst- und Niederlassungsfreiheit ermöglicht. Wichtiger Bestandteil dieser Rechte ist die Er-

33 Europäischer Rat (Brüssel) v. 16. und 17.12.2004, Schlussfolgerung des Vorsitzes, Rn. 15.

34 Zu einer Unterbrechung der Beitrittsverhandlungen kam es noch durch einen bis dato ungelösten Grenzstreit zwischen Kroatien und Slowenien. Vgl. <https://www.euractiv.de/sec/erweiterung-und-nachbarn/news/kroatien-eu-beitritt-ruckt-naher/> (20.10.2022).

35 Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 48.

36 Siehe den Beitrittsvertrag v. 9.12.2011, ABl. L 112 v. 24.4.2012, S. 10.

37 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, ABl. P 217 v. 29.12.1964, S. 3687 ff.

streckung auch auf Familienangehörige.³⁸ Dies führte zu einem System von beschäftigungsrechtlichen Regelungen für türkische Arbeitnehmer neben den Regeln in den einzelnen Mitgliedstaaten, da der EuGH das Assoziierungsabkommen bzw. weitere Beschlüsse für unmittelbar anwendbar erklärt hat.³⁹

1987 stellte die Türkei auch einen Beitrittsantrag und gilt seit 1999 als offizieller Beitrittskandidat, wobei die Beitrittsverhandlungen erst 2005 eröffnet wurden. Die Beziehung zur Türkei war dabei zunächst von Fortschritt geprägt, so dass 16 Kapitel eröffnet werden konnten (Wissenschaft und Forschung ist bereits geschlossen).⁴⁰ Jedoch sind die Beitrittsverhandlungen seit 2019 zum Stillstand gekommen.⁴¹ Dies gründet in innenpolitischen Verschlechterungen insbesondere durch Rückschritte in der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit aufgrund der Zentralisierung von Befugnissen in der Person des Präsidenten, welche auch nach Aufhebung des Ausnahmezustandes in 2018 nicht verändert wurden. Darüber hinaus kann kein Fortschritt im Bereich der justiziellen Unabhängigkeit und im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität verzeichnet werden. Zudem verschlechterte sich der Schutz der Menschen- und Grundrechte. Beschränkende Maßnahmen aufgrund des Ausnahmezustandesblieben in Kraft und werden insbesondere gegen Journalisten eingesetzt.⁴² Ausschlaggebend für die Suspendierung der Verhandlungen waren jedoch außenpolitische Aktivitäten seitens der Türkei, die den Konflikt mit Zypern und Griechenland weiter verstärken. In Bezug auf Zypern, was von der Türkei nicht anerkannt wird, sollte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eine Normalisierung der Beziehungen angestrebt werden, wobei dies bei der Forderung nach einer Zwei-Staaten-Lösung durch die Türkei ausgeschlossen scheint. Darüber hinaus sind die Beziehungen zu Griechenland durch den Konflikt über Grenzen und Hoheitsrechte im ägäischen Meer angespannt.⁴³

Aufgrund dieser Entwicklungen ist eine Wiederaufnahme der Verhandlungen momentan nicht realistisch. Dennoch versucht die EU weiterhin im Dialog zu bleiben. Zum einen handelt es sich bei der Türkei um einen wichtigen Handelspartner und zum anderen ist sie ein wichtiger Partner bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme. Als einer der größten Aufnahmeländer von internationalen Flüchtlingen wird die Türkei durch die EU Fazilität für Flüchtlinge finanziell unterstützt, so

38 Umfassende Darstellung *Schmalenbach*, in: von Arnould/Bungenberg (Hrsg.), § 6, Rn. 38 ff.

39 Grundlegend zu Assoziierungsabkommen, EuGH, Rs. 104/81, *Kupferberg*, ECLI:EU:C:1982:362; weitere Zulassung der unmittelbaren Anwendbarkeit u.a. in EuGH, Rs. C-37/98, *Savas*, ECLI:EU:C:2000:224, Rn. 42; EuGH, Rs. C-192/89, *Sevinç*, ECLI:EU:C:1990:322, Rn. 26.

40 Siehe [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en_\(9.10.2022\).](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en_(9.10.2022).)

41 Rat der Europäischen Union, Bohrungen der Türkei im östlichen Mittelmeer – Schlussfolgerungen, 11257/19, S. 3.

42 Europäische Kommission, *Türkiye 2022 Report*, SWD(2022) 333 final, S. 3 ff.

43 Ausführlich Europäische Kommission, Joint Communication to the European Council, JOIN(2021) 8 final/2, S. 1 ff.

dass diese humanitäre Hilfe erhalten, in der Hoffnung, dass die Flüchtlinge nicht ihren Weg in die Europäische Union fortsetzen.

II. Länder des Westlichen Balkans

Seit dem Ende der Kriege auf dem Westlichen Balkan sind sowohl Slowenien in 2004 als auch Kroatien in 2013 der EU beigetreten. Alle anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie Albanien sehen ihre Zukunft als Mitgliedstaaten der EU und befinden sich im nationalen Reformprozess, um die Harmonisierung bzw. Annäherung des nationalen Rechts an das der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu erreichen. Hierbei sind die einzelnen Länder jedoch unterschiedlich weit.

1. Montenegro

Montenegro ist auf dem Westlichen Balkan das Land, welches die größten Chancen hätte in einem absehbaren Zeitraum beizutreten. Nach der Unabhängigkeit von Serbien wurde ein Beitrittsantrag bereits 2008 gestellt und im Jahr 2010 dem Land der Kandidatenstatus verliehen⁴⁴ sowie ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen.⁴⁵ Zwei Jahre später begannen die Beitrittsverhandlungen und bisher sind 33 Kapitel zur Verhandlung geöffnet, wobei drei einstweilig geschlossen wurden. Nachdem Montenegro die neue Methodologie als Verhandlungsgrundlage akzeptiert hat, zeigt der letzte Fortschrittsbericht, dass noch weitere wichtige Schritte und Reformen für einen Beitritt umgesetzt werden müssen.

Obwohl seit 2020 erstmals nicht mehr die Partei von Präsident Milo Đukanović die Regierung stellt, so wurden aber die letzten beiden Premierminister durch Misstrauensvoten abgesetzt. Zwar wird der zukünftige EU-Beitritt von allen Parteien priorisiert, jedoch kann man keinen Kompromiss in wichtigen Fragen von nationalem Interesse finden. Die notwendigen Reformen und Anpassungen wurden durch diese politische Unbeständigkeit, die instabile Regierung und die anhaltenden Spannungen auf politischer Ebene verzögert. Montenegro hat wirtschaftlich gute Fortschritte gemacht, jedoch in den Bereichen der Rechtsstaatlichkeit, Meinungs- und Pressefreiheit, Korruptionsbekämpfung, dem Kampf gegen organisierte Kriminalität sowie der unabhängigen Justiz werden von der Kommission weitreichendere Reformen verlangt. Insbesondere die fehlende Umsetzung einer Wahlrechtsreform und die fehlende Besetzung des Verfassungsgerichts werden kritisiert. Die Kommission honoriert jedoch, dass Montenegro den Angriff Russlands auf die Ukraine verurteilt und die Sanktionen, die die EU gegen Russland verhängt, vollumfänglich umsetzt.⁴⁶

44 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen, EUCO 30/1/10 REV 1, S. 3.

45 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Montenegro, ABl. L 108 v. 29.4.2010, S. 3 ff.

46 Europäische Kommission, Montenegro 2022 Report, SWD(2022) 335 final, S. 3 ff.

2. Serbien

Serbien hat 2009 einen Beitrittsantrag gestellt und ist seit 2012 Beitrittskandidat.⁴⁷ Das im Jahr 2013 geschlossene Beitrittsabkommen⁴⁸ sowie der im Vorjahr gestartete von der EU begleitete Dialog mit dem Kosovo⁴⁹ erlaubte die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen. Auch Serbien hat die neue Methodologie akzeptiert und bisher sind 22 von 35 Kapiteln geöffnet, wobei bereits zwei vorläufig geschlossen sind. Auch wenn in den letzten Parlamentswahlen eine wesentlich pluralistischere Zusammensetzung gewählt wurde, so ist das politische Klima immer noch aggressiv. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Justiz wurde ein gewisser Fortschritt verzeichnet, indem die Verfassung nunmehr die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Justiz garantiert, jedoch sind noch weitere Umsetzungsakte notwendig. Im Bereich des Grundrechtsschutzes wurden zahlreiche Gesetze gegen Diskriminierung erlassen, jedoch zeigen die jüngsten Entwicklungen zur Durchführung der Europride Parade, dass Regelungen allein nicht zwangsläufig zu einem gleichen Schutzstandard wie in der Europäischen Union führen. Vielmehr vermag es eines Wandels in der gesamten Gesellschaft. Die Kommission kritisiert aber vor allem den nicht vorhandenen Fortschritt im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit. Journalisten sind weiterhin Gewalt und anderen Repressalien ausgesetzt.⁵⁰

Darüber hinaus wird die ablehnende serbische Position in Bezug auf die Sanktionen der EU gegen Russland kritisch gesehen. Es wird von einem Beitrittskandidaten erwartet, dass er auch diese Sanktionen umsetzt und nicht nur die Integrität der Ukraine unterstützt. Die andauernden Beziehungen zu Russland, aber auch der Türkei und China bereiten im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen zunehmend Schwierigkeiten.⁵¹ Ein Umdenken, aber auch die Entwicklung des Belgrad-Pristina-Dialogs zur Lösung des Kosovo-Konflikts, werden als Schlüsselthemen für einen zukünftigen EU-Beitritt gesehen. Hinzu kommt, dass es notwendig ist, dass Serbiens Regierung eine proaktive und objektive Kommunikation über die EU unterstützt, so dass das Vertrauen der Bürger in eine europäische Integration gestärkt wird.⁵² Dies ist in den Stellungnahmen zum letzten Fortschrittsbericht aber nicht erkennbar. Vielmehr hat der amtierende Innenminister Aleksandar Vulin nach Veröffentlichung des Berichts klargestellt, dass eine Anerkennung des Kosovo, ein Verzicht der Republik Srpska (in Bosnien und Herzegowina) sowie die Verhängung von Sanktionen gegen Russland unter dem Präsidenten Vučić nicht erfolgen wer-

47 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 1./2.3.2012, EUCO 4/12, S. 14.

48 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Serbien andererseits, ABl. L 278 v. 18.10.2013, S. 16 ff.

49 Diese Benennung erfolgt unbeschadet der Stellungnahmen zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats und dem IGH-Gutachten zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

50 Europäische Kommission, Serbia 2022 Report, SWD(2022) 338 final, S. 3 ff.

51 Europäische Kommission, Serbia 2022 Report, SWD(2022) 338 final, S. 135 ff.

52 Europäische Kommission, Serbia 2022 Report, SWD(2022) 338 final, S. 3 ff.

den.⁵³ Dieser hatte sich zwar gemäßigter ausgedrückt, dennoch ändert dies nichts an der Tatsache, dass eine solche Position von den EU-Mitgliedstaaten wohl kaum im Falle eines Beitritts geduldet werden würde.

3. Nordmazedonien

Nordmazedonien hat als erstes Land der aktuellen Beitrittskandidaten bereits 2004 einen Antrag zum Beitritt gestellt und im gleichen Jahr ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen.⁵⁴ Ein Jahr später wurde der Kandidatenstatus verliehen, jedoch musste es dann über 15 Jahre warten, bis in diesem Jahr die Verhandlungen endlich eröffnet werden konnten,⁵⁵ obwohl die Kommission bereits seit 2018 die Aufnahme der Verhandlungen empfohlen hatte. Hintergrund waren nachbarschaftliche Streitigkeiten mit Griechenland und Bulgarien. Griechenland sah durch die ursprüngliche Bezeichnung „Republik Mazedonien“ die Gefahr, dass Gebietsansprüche auf die gleichnamige griechische Provinz geltend gemacht werden könnten und blockierte somit die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Der Konflikt konnte 2019 mit dem Abkommen von Prespa und der Umbenennung in Nordmazedonien gelöst werden.⁵⁶ Neben der kurzfristigen französischen Blockade, stellte sich auch Bulgarien gegen die Aufnahme von Verhandlungen und fordert von Nordmazedonien, dass Zugeständnisse in Fragen des Schutzes der bulgarischen Minderheiten in Nordmazedonien, der Deutung der gemeinsamen Geschichte sowie der Auslegung der sprachlichen Gemeinsamkeiten gemacht werden. Auf französische und europäische Initiative hin, wurde ein Kompromiss vorgeschlagen, dem das bulgarische Parlament zugestimmt hatte, so dass die bulgarische Regierung ebenfalls der Aufnahme von Verhandlungen zustimmen konnte. Auf dieser Grundlage stimmte das nordmazedonische Parlament für den Verhandlungsrahmen. In beiden Mitgliedstaaten führten die Konflikte zu internen politischen Krisen, die sich auch auf die Stabilität der Regierung sowie etwaige Wahlen auswirkte. Insbesondere im Hinblick auf Bulgarien wird sich zeigen, ob auch nach den Neuwahlen Anfang Oktober 2022 die bereits erteilte Zustimmung weiterhin Gewicht haben wird. Aber

53 Siehe https://www.euractiv.com/section/all/short_news/serbian-interior-minister-bluntly-rejects-eu-enlargement-demands/ (18.10.2022).

54 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, ABl. L 84 v. 20.3.2004, S. 3 ff.

55 Der Europäische Rat hatte bereits 2020 vorbehaltlich der Billigung durch alle Mitglieder beschlossen, dass Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Dies wurde jedoch insbesondere von Bulgarien blockiert, Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen v. 25.3.2020, 7002/20, S. 2. Bei der letzten intergouvernementalen Regierungskonferenz konnte der Weg für die Verhandlungsstart gegeben werden, Rat der Europäischen Union, Presserklärung v. 19.7.2022, Regierungskonferenz auf Ministerebene über den Beitritt Nordmazedoniens, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/> (18.10.2022).

56 Prespa Agreement between Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia, 17.6.2018, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55707/Part/I-55707-080000280544ac1.pdf> (18.10.2022).

auch auf nordmazedonischer Seite sind Verfassungsänderungen notwendig, die mit der derzeitigen Regierung nur schwierig zu erreichen sind.

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage und einer abnehmenden Zustimmung zu einem EU-Beitritt und den damit verbundenen Reformen, attestiert die Kommission Nordmazedonien intensive Bemühungen. Hinsichtlich der politischen Kriterien werden die Fortschritte in der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit anerkannt, jedoch wird auch eine Überprüfung und Überarbeitung des Wahlrechts bzw. eine stärkere Rolle des Parlaments angemahnt. Insbesondere wird die Umsetzung der Reformen im Bereich der Justiz bzw. der Korruptionsbekämpfung als positiv bewertet. Auch wenn der rechtliche Rahmen zum Grundrechtsschutz europäischen Standards entspricht, so werden aber weitere Schritte zur Verbesserung der Meinungsfreiheit und Medienvielfalt vorgeschlagen.⁵⁷ Zentrale Rolle wird auch der Umsetzung des Prespa-Abkommens sowie des Freundschaftsvertrags zwischen Nordmazedonien und Bulgarien beigemessen.⁵⁸ Positiv wird die vollständige Umsetzung der EU-Sanktionen gegen Russland gesehen. Es ist davon auszugehen, dass Nordmazedonien in einigen Clustern die Übernahme des *Acquis* zügig verwirklichen kann.

4. Albanien

Für Albanien wurden ebenfalls im Jahr 2022 Verhandlungen aufgenommen, da diese von der Kommission zusammen mit Nordmazedonien behandelt werden. Diese Schicksalsgemeinschaft, die in den letzten Jahren zur “Geiselhaft” wurde,⁵⁹ hat für die EU den Vorteil, dass Synergien in den verschiedenen Beitrittsphasen gezogen werden, und wurde bereits in den vorherigen Beitrittsrunden dementsprechend gehandhabt. Albanien hatte erst 2009 einen Beitrittsantrag gestellt und im selben Jahr ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen.⁶⁰ Der Kandidatenstatus wurde allerdings erst in 2014 gewährt,⁶¹ seither wurden von den europäischen Entscheidungsträgern die gleichen Entscheidungen für Albanien wie für Nordmazedonien getroffen. Inwiefern dies auch in Zukunft in den Verhandlungen der Fall sein wird, muss sich zeigen, denn beide Ländern sind Entwicklungstechnisch unterschiedlich aufgestellt.

Auch in Albanien sind weiterhin Verbesserungen hinsichtlich guter Regierungsführung, insbesondere bei der strategischen Ausrichtung zahlreicher Regierungs-

57 Europäische Kommission, North Macedonia 2022 Report, SWD(2022) 337 final, S. 3 ff.

58 Treaty of Friendship, good-neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of North Macedonia, 1.8.2017, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf> (18.10.2022).

59 Edi Rama, Press Conference of 23.6.2022, EU Western Balkans Leader’s meeting, <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220623-eu-western-balkans-leaders-meeting-june-2022/135849-3-press-conference-mk-al-rs-part-3-20220623> (18.10.2022).

60 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Albanien andererseits, ABl. L 107 v. 28.4.2009, S. 166 ff.

61 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 26./27.6.2014, EU CO 79/14, S. 13.

stellen und einer zukünftigen Dezentralisierungsstrategie notwendig. Im Gegensatz zu Nordmazedonien ist nach wie vor eines der größten Probleme die Reformierung der Justiz. Hier sind zwar Fortschritte zu verzeichnen, aber weiterhin ist der Rückstand bei den bearbeiteten Fällen, die lange Verfahrensdauer und die niedrige gerichtliche Bearbeitungsquote bedenklich. Die Überprüfungsverfahren von Richtern hinsichtlich ihrer Qualifikation dauern an und sind einer der Gründe für die genannten Probleme. Darüber hinaus sind weitere Anstrengungen bei der Bekämpfung der Korruption notwendig. Es mangelt an einem politischen Willen, einem strukturierten Vorgehen sowie den notwendigen Mitteln und Fähigkeiten der zuständigen Stellen. Beim Grundrechtsschutz konnten einige Reformen im Minderheitenschutz und Diskriminierung gegen Angehörige der LGBTQ-Gemeinschaft erreicht werden, jedoch sind keinerlei Entwicklungen bei der Meinungsfreiheit im letzten Jahr gemacht worden. Die Unabhängigkeit der Medien und qualitativ guter Journalismus werden durch Fehlinformationen, Hetzkampagnen und verbale Attacken gefährdet.⁶²

III. Ukraine und Republik Moldau

Seit Juni 2022 sind auch die Ukraine und die Republik Moldau offiziell Beitrittskandidaten.⁶³ Zuvor hatten beide Länder aufgrund von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, welche mit der Ukraine endgültig in 2017⁶⁴ und mit der Republik Moldau in 2016⁶⁵ geschlossen wurden, eine umfassende und vertiefte Freihandelszone gegründet. Ein EU-Beitritt wurde damals bereits angestrebt, jedoch war dies in beiden Ländern nicht unumstritten. Ein Umdenken aufgrund der russischen Invasion in der Ukraine zog einen Beitrittsantrag beider Länder sowie Georgiens nach sich. Diese Anträge wurden jedoch nur für die Ukraine und die Republik Moldau positiv bewertet. Im Vorfeld hatten alle Länder einen Fragenkatalog zu beantworten bzw. sind in 2020 und 2021 Berichte zur Umsetzung der Assoziierung veröffentlicht worden.

Im letzten Umsetzungsbericht zur Assoziierung bezüglich der Ukraine wurde der Zeitraum bis zum Ausbruch des Krieges beleuchtet, schon im Vorjahr wurde bescheinigt, dass die Ukraine nach dem Regierungswechsel versucht, Reformen schnell auf den Weg zu bringen.⁶⁶ Auch im aktuellen Bericht wurde dies hervorgehoben und insbesondere auch auf die Rolle der Zivilgesellschaft und der unabhängigen Medien als Förderer und Aufsicht in diesem Prozess hingewiesen. Ferner wur-

62 Europäische Kommission, Albania 2022 Report, SWD(2022) 332 final, S. 3 ff.

63 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 24.6.2022, EUCO 24/22, S. 4.

64 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, ABl. L 161 v. 29.5.2014, S. 3 ff.

65 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits, ABl. L 260 v. 30.8.2014, S. 4 ff.

66 Europäische Kommission, Association Implementation Report on Ukraine 2020, SWD(2020) 329 final.

den wichtige legislative Schritte in Bezug auf die De-Oligarchisierung sowie im Bereich der Justiz, der Rechtsstaatlichkeit und dem Kampf gegen Korruption eingeleitet. In diesem Kontext werden jedoch die angestrebten Neuerungen für das Verfassungsgericht kritisiert, die keine oder unzureichende Regelungen zu Auswahl der Richter und der Beschlussfähigkeit enthalten. Darüber hinaus sind bisher kaum Fortschritte beim Umweltschutz, Energie und Arbeitsmarkt sowie im Bereich der audio-visuellen Medien zu verzeichnen. Nach wie vor sehen sich Journalisten physischen Attacken und Einschüchterungen ausgesetzt. Es fehlt zudem an einer Gesetzgebung, die die Regulierung des Medienmarktes, einschließlich der Transparenz zu den Eigentümerverhältnissen und gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer.⁶⁷ Diese sind Voraussetzung für unabhängige Medien und qualitativ hochwertige Berichterstattung.

Ähnliche Kritikpunkte treffen auch auf die Republik Moldau zu, wobei hervorgehoben wird, dass das Verfassungsgericht nach einer Neubesetzung in 2019 als unabhängig angesehen werden kann und die Zahl der Gesetzesänderungen im Eilverfahren zurückgegangen ist. Seit dem Regierungswechsel im Jahr 2020 wurde der Umsetzung des Assoziierungsabkommens und der damit verbundenen Reformen oberste Priorität eingeräumt. Dies hat auch die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsantrag so gesehen, aber weitere Schritte angemahnt. Die bisherige umfassende Justizreform, die die Unabhängigkeit, Integrität, Effizienz und Transparenz sichern soll, muss unter Berücksichtigung der Empfehlungen durch die OSZE und den Europarat abgeschlossen werden. Schwerpunkt der zukünftigen Arbeiten sollte auf der De-Oligarchisierung und der Umsetzung der Zugeständnisse in der Korruptionsbekämpfung liegen, indem Untersuchungen eingeleitet und Anklagen eröffnet werden. Darüber hinaus müssen u.a. die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung zur Durchführung von öffentlichen Dienstleistungen reformiert und gestärkt sowie die Reformen der öffentlichen Finanzverwaltung und Auftragsvergabe vollendet werden. Zudem soll die Zivilgesellschaft stärker in alle Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Weiterhin muss der Grundrechtsschutz, vor allem von besonders gefährdeten Gruppen, aber auch im Bereich der Geschlechtergleichstellung und Gewalt gegen Frauen, gestärkt werden.⁶⁸

Trotz der überwiegend positiven Entwicklungen sind weitere Anstrengungen notwendig und es wird sich zeigen, ob die neuen Gesetzesinitiativen auch zu Veränderungen führen. Es ist jedoch anzuerkennen, dass die Ukraine trotz des Kriegsstandes weiterhin an ihren Reformbestrebungen festhält, jedoch ist offen, inwiefern ein umfassender rechtlicher, institutioneller und gesellschaftlicher Wandel angesichts des anhaltenden Krieges machbar ist. Im Anbetracht des langwierigen Beitrittsprozesses der anderen Beitrittskandidaten darf bezweifelt werden, dass sich die Hoff-

67 Europäische Kommission, Association Implementation Report on Ukraine 2021, SWD(2022) 202 final, S.1ff.; Europäische Kommission, Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, COM(2022) 407 final, S. 20f.

68 Europäische Kommission, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union, COM(2022) 406 final, S. 4ff.

nung der Ukraine, und wohl auch der Republik Moldau, auf einen schnellen EU-Beitritt umsetzen lässt. Eine Lockerung oder Anpassung der Beitrittskriterien wird auch im Hinblick auf die anderen Beitrittskandidaten kaum von der EU oder ihrer Mitgliedstaaten gewollt sein, denn ansonsten müsste dies auch für alle anderen Beitrittskandidaten gelten.

IV. Potentielle Beitrittskandidaten

Während die Ukraine und die Republik Moldau zu Beitrittskandidaten erklärt wurden, lehnte die EU den Beitrittsantrag von Georgien von 2022 ab.⁶⁹ Georgien unterhält seit 1991 enge Verbindungen zur EU und hat 2014 ein Assoziierungsabkommen mit einer vertieften und umfassenden Freihandelszone abgeschlossen.⁷⁰ Die Union stellte klar, dass sie Georgien den Status eines Kandidaten zuerkennen wird, wenn die Prioritäten, die die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsgesuch genannt hat, angegangen werden. Diese unterscheiden sich nicht wesentlich von den Empfehlungen zur Ukraine und der Republik Moldau. Jedoch scheint ausschlaggebend für die Rückstellung des georgischen Beitrittsgesuchs die Tatsache zu sein, dass insbesondere im Bereich der Justiz rückläufige Tendenzen bei der Gesetzgebung festzustellen sind.⁷¹ Georgien hat nunmehr Zeit bis Ende des Jahres an den Prioritäten zu arbeiten und weitere Reformen auf den Weg zu bringen.

In einer ähnlichen Situation befindet sich auch Bosnien und Herzegowina, die bereits 2008 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen haben, wobei dieses aber erst 2015 in Kraft getreten ist.⁷² Im Folgejahr wurde ein Beitrittsantrag gestellt. Während des Gipfels in Brüssel erklärte der Europäische Rat, dass sie grundsätzlich bereit wären den Kandidatenstatus zu verleihen,⁷³ sollte die Kommission eine positive Bewertung zur Umsetzung von 14 zentralen Prioritäten⁷⁴ vornehmen. Bosnien und Herzegowina wurde aufgefordert, notwendige Reformen der Verfassung und des Wahlrechts durchzuführen. Diese ist aufgrund der bisherigen komplizierten Strukturierung des Staates in zwei gleich gestellte Entitäten, die Föderation von Bosnien und Herzegowina sowie die Republik Srpska, und den selbstverwalteten Bezirk Brčko, und der Unterteilung in drei ethnische Gruppen (Bosnier, Serben und Kroaten) schwierig zu erreichen gewesen. Die durch das Dayton-Abkommen vorgenommene Organisation des Staates verbunden mit zahlreichen

69 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 24.6.2022, EUCO 24/22, S. 4.

70 Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Georgien andererseits, ABl. L 261 v. 30.8.2014, S. 4 ff.

71 Europäische Kommission, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, COM(2020) 405 final, S. 4.

72 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bosnien und Herzegowina andererseits, ABl. L 164 v. 30.6.2015, S. 2 ff.

73 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 24.6.2022, EUCO 24/22, S. 5 f.

74 Diese wurden 2019 durch die Kommission vorgeschlagen und vom Europäischen Rat genebilligt, Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 10.12.2019, 14954/19, S. 2 f.

Vetorechten ermöglicht es, dass Reformvorhaben blockiert werden können. Dennoch hat die Kommission in ihrem letzten Bericht die Verleihung des Kandidatenstatus empfohlen, da alle Entscheidungsträger zugesagt haben, dass nach den Wahlen im Oktober 2022 die notwendigen Reformen vorangetrieben werden. Neben einer Änderung im Verfassung- und Wahlrecht sind weitere Schritte empfohlen worden. Der Fokus soll auf der Korruptionsbekämpfung, der Unabhängigkeit der Justiz, der Grenzsicherung und Migration sowie dem Asylsystem liegen. Zudem müssen Verbesserungen im Grundrechtsschutz, wie beim Folterverbot und der Meinungs- und Pressefreiheit, sowie ein Aktionsplan zur Annäherung an den EU-Acquis vorgewiesen werden.⁷⁵ Inwiefern die Neuwahlen zu Änderungen und einer größeren Kompromissbereitschaft führen, wird die Zukunft zeigen. Jedoch wurde Bosnien und Herzegowina nun erstmals konkret der Kandidatenstatus in Aussicht gestellt, was dazu führen würde, dass erstmals der gesamte westliche Balkan eine realistische Beitrittsperspektive hat.

Die EU unterhält ferner eine Assoziiierung mit dem Kosovo und gewährt finanzielle Hilfen. Grundlage der Zusammenarbeit ist das 2016 in Kraft getretene Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.⁷⁶ Ein möglicher Beitritt wird nicht per se ausgeschlossen, ist jedoch abhängig davon, inwiefern weitere Reformen implementiert werden bzw. wie sich das Verhältnis zu Serbien entwickelt. Ein Kriterium für einen EU-Beitritt sind gut nachbarschaftliche Beziehungen, da keine schwelenden externen Konflikte später zu internen Streitigkeiten führen sollen. Jedoch kann in Frage gestellt werden, ob ein Beitritt eine realistische Perspektive hat, denn bisher haben nicht alle Mitgliedstaaten das Kosovo als souveränen Staat anerkannt. Insbesondere Spanien wird dies aufgrund eigener interner Unabhängigkeitsbestrebungen von Katalonien nicht vornehmen können.

E. Reformbestrebungen und Fazit

In den letzten Jahren war der Beitrittsprozess fast zum Erliegen gekommen. In der Türkei und dem Westlichen Balkan konnten nur wenige Fortschritte verzeichnet werden und die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen bzw. die konkrete Nennung eines Beitrittsdatums führte zu großer Frustration auf Seiten der beitrittswilligen Länder als auch in der EU und ihren Mitgliedstaaten selbst. Dies mündete insbesondere in den Ländern des Westlichen Balkans in einer zunehmenden Ablehnung des EU-Beitritts bzw. in einer Euroskepsis und dem Erstarken von nationalen Kräften in diesen Ländern. Dies wurde durch das Engagement von Russland als auch China in der Region unterstützt, so dass der Nutzen einer europäischen Integration nicht mehr klar zu erkennen war.

75 European Commission, 2022 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2022) 528 final, S. 38 f.

76 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits, ABl. L 71 v. 16.3.2016, S. 3 ff.

Dies änderte sich spätestens mit der russischen Invasion in der Ukraine in 2022. Diese Agitation hat dazu beigetragen, dass alle beitrittswilligen Länder, außer Serbien, sich klar zu den Werten der Europäischen Union bekannt haben und das Vorgehen gegen Russland uneingeschränkt mittragen. Zudem wurde der EU-Beitritt auch wieder zur Priorität auf der politischen Agenda, wobei auch der Rückhalt hierfür in den jeweiligen Ländern wieder zunahm. In diesem Zusammenhang wurde der Ukraine und der Republik Moldau der Kandidatenstatus gewährt. Beide Länder hatten sich nach den jeweiligen Regierungswechseln bereits in der Vergangenheit klar zu einer europäischen Perspektive positioniert. Ob die Verleihung des Status tatsächlich auf positiven Reformentwicklungen basiert oder ob es sich um sicherheitspolitische Erwägungen bzw. eine symbolische Geste seitens der Union handelt, was die Ablehnung des Antrages von Georgien erklären würde, kann aber grundsätzlich dahinstehen.

Auch wenn dieses Vorgehen zur Enttäuschung in den Ländern des Westlichen Balkans geführt hat, so trat der Beitrittsprozess als solcher wieder in den Fokus der Politik. Geostrategische und sicherheitspolitische Beweggründe waren zwar immer Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses, jedoch waren die damit verbundenen Gefahren eher abstrakter Natur. Dies hat sich seit diesem Jahr mit dem russischen Angriffskrieg verändert. Aufgrund dessen haben sich die Vorzeichen für einen Beitritt verändert, so dass sich die EU offener hinsichtlich der Verleihung des Kandidatenstatus zeigt und die beitrittswilligen Länder ihre Anstrengungen bei den notwendigen Reformprozessen verstärken. So konnte beim letzten Treffen im Rahmen des Berliner Prozesses im Oktober 2022 ein entscheidender Schritt zur Verwirklichung eines regionalen Marktes auf dem Westlichen Balkan gemacht werden, indem Personaldokumente, Berufsqualifikationen und Hochschulabschlüsse gegenseitig anerkannt werden, so dass sich Personen frei zwischen den Ländern bewegen können.⁷⁷

Trotz dieser Fortschritte bleibt der Weg in die Europäische Union sehr lang und ist grundsätzlich ergebnisoffen. Die Anstrengung auf Seiten der Beitrittskandidaten werden nicht zwangsläufig mit dem Beitritt belohnt. Dies, aber auch die Konditionalität, welche Reaktionen seitens der EU aufgrund fehlenden Fortschrittes in den jeweiligen Ländern nach sich zieht, aber dann nicht angewendet werden muss, wenn Reformen umgesetzt wurden, wurde bereits umfassend kritisiert. In diesem Zusammenhang werden seit Jahren zwei Konzepte diskutiert, entweder man lässt einen abgestuften Beitritt zu oder aber man gründet ein neues politisches Forum, welches auch die Staaten in der Nachbarschaft der EU mit einbezieht. Ein solche Organisation könnte die im Oktober 2022 neu gegründete Europäische Politische Gemeinschaft darstellen, die auf Initiative von Macron verwirklicht wurde.⁷⁸ Sie umfasst neben der EU und ihren Mitgliedstaaten, alle Beitrittskandidaten (auch die

77 FAZ, Der Balkan rückt zusammen, 21.10.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/baerbock-voller-hoffnung-der-balkan-rueckt-zusammen-18404936.html> (22.10.2022).

78 Europäischer Rat, Tagung der Europäischen Politischen Gemeinschaft, 6. Oktober 2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2022/10/06/> (18.10.2022).

potentiellen), alle EFTA-Mitgliedstaaten sowie das Vereinigte Königreich, Armenien und Aserbaidschan. Diese sollen in den Bereichen Politik, Sicherheit, Energie, Investitionen, Verkehr, Infrastruktur und Personenfreizügigkeit zusammenarbeiten. Zwar ermöglicht dieses Forum eine besondere und engere Kooperation der Beitrittskandidaten mit der EU, jedoch wird erst die Zukunft zeigen, ob dies auch einen EU-Beitritt ersetzen kann oder nur einen Zwischenschritt darstellt.

Da ein Beitritt bisher die einzige Möglichkeit ist, und denklogisch eigentlich auch nur sein kann, an den Vorteilen der EU teilzunehmen, werden die wenigsten Länder, ausgenommen die EFTA-Staaten und das Vereinigte Königreich, eine Alternative wählen wollen. Um den Beitrittsprozess und das Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten berechenbarer zu machen, versucht die neue Methodologie der Konditionalität ein Gerüst zu verschaffen, welches mehr Verbindlichkeit und Vorhersehbarkeit vermittelt. Sollte dies der Fall sein, so könnten sich die Beitrittsverhandlungen zu einem geregelten, technischen und effektiven Anpassungsprozess entwickeln. Sollte dies aber nicht der Fall sein, so stellt sich die Frage, ob das strikte Festhalten an den Beitrittskriterien zwangsläufig notwendig ist oder ob man nicht den Ansatz der früheren Erweiterungen in den Osten bzw. mit Spanien und Griechenland verfolgen sollte, der eine Festigung der jungen Demokratien bzw. auch eine Anbindung an die EU aus sicherheitspolitischen und geostrategischen Gesichtspunkten gewisse Flexibilitäten zulässt.

Die Zukunft wird zeigen, inwiefern sich die Beitrittskandidaten nicht nur auf politischer, sondern auch auf gesellschaftlicher Ebene zur europäischen Integration und den europäischen Werten bekennen, aber auch wie die EU und ihre Mitgliedstaaten diesen Prozess begleiten und befürworten bzw. an ihre Bevölkerung vermitteln, um so einen von allen Seiten akzeptierten Beitritt herbeizuführen. Hierzu kann der momentane Rückhalt bei allen Stakeholdern genutzt werden.

Bibliographie

- BEICHELT, TIMM, *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden, 2006
- CALLIESS, CHRISTIAN; RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Auflage, München, 2022
- GEIGER, RUDOLF; KHAN, DANIEL-ERASMUS; KOTZUR, MARKUS (Hrsg.), *EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 6. Auflage, München, 2017
- GRABITZ, EBERHARD; HILF, MEINHARD; NETTESHEIM, MARTIN (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 75. EL, München, Januar 2022
- GROSSE HUTTMANN, MARTIN, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, Der Bürger im Staat 1/2004, S. 4–10
- KREILE, MICHAEL, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, 2000, <http://www.cap.lmu.de/download/2000/kreile.pdf>

- LIPPERT, BARBARA, *Beitritt, Austritt und europäische Assozierung – Vertragsgrundlagen und politische Praxis der Europäischen Union*, in: Becker, Peter; Lippert, Barbara (Hrsg.) *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden, 2020
- POLKOWSKI, ANDREAS, *Die neuen EU-Mitgliedsländer und EU-Anwärter*, Wirtschaftsdienst Vol. 86(6), S. 405–410
- SCHMALENBACH, KIRSTEN, § 6 *Assozierung und Erweiterung*, in: von Arnould, Andreas; Bungenberg, Marc (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht – Europäische Außenbeziehungen*, 2. Auflage, München, 2022, S. 349–399
- SPOHN, WILLFRIED, *Die Osterweiterung der Europäischen Union und die Bedeutung kollektiver Identitäten*, Berliner Journal für Soziologie 2000, Vol. 10, S. 219–240
- STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Auflage, München, 2018
- VON DER GROEBEN, HANS; SCHWARZE, JÜRGEN; HATJE, ARMIN (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- ZEH, JULI, *Recht auf Beitritt? Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Baden-Baden, 2002

