

EU-Erweiterung – Pragmatismus statt Euphorie

Nr. 2/2020

Dr. Hardy Ostry, Ludger Bruckwilder

Die Coronakrise stellt die einzelnen europäischen Staaten und die Europäische Union als Ganzes derzeit vor beispiellose Herausforderungen. Der Stresstest, den diese Krise verursacht, wird von vielen auch als Prüfstein für die Solidarität der Staaten untereinander gesehen und vielfach als unzureichend bewertet. Es gibt allerdings eine Vielzahl von Beispielen direkter Nothilfen und praktischer Unterstützung zwischen Mitgliedsstaaten und von der EU, die nicht außer Acht gelassen werden sollte. Gleiches gilt für die Staaten des Westbalkans, die der EU beitreten wollen. Auch hier haben die EU, in ihrer Rolle als wichtiger und einflussreicher Partner, und einzelne Mitgliedsstaaten bereits dringend notwendige Unterstützung geleistet. Da die EU in dieser Region in Konkurrenz zu anderen Akteuren wie z.B. China steht, wird auch hier die Coronakrise als Test für die Solidarität gesehen. Ein positives Zeichen ging zuletzt vom Europäischen Rat aus, der nach längerem hin und her grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien gegeben hatte. Ein Schritt mit langer Vorgeschichte und womöglich wegweisend für die gesamte Region.

Hintergrund

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts war Erweiterung das bestimmende Thema für die Europäische Union wie für die unmittelbaren Nachbarn auf dem Kontinent. Die große EU-Osterweiterung wurde vorbereitet und am 1. Mai 2004 vollzogen¹. Im Jahr 2003 markierte das Gipfeltreffen von Thessaloniki für die Länder

Westbalkan

Der Begriff Westbalkan wird im EU-Kontext für die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien verwendet, die nicht der EU angehören. Somit werden Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien und Serbien unter diesem Begriff gefasst. Der Terminus wird durchaus kritisch gesehen, da er je nach Perspektive als wertend empfunden werden kann. In weiten Teilen Europas ist der Begriff „Balkan“ historisch betrachtet negativ konnotiert.

des Westbalkans ein einschneidendes politisches Erlebnis.

In dem Abschlussdokument des Gipfels wurde den Staaten die Perspektive eines EU-Beitritts kollektiv in Aussicht gestellt. Führt man sich vor Augen, dass in der betreffenden Region noch wenige Jahre zuvor Kriege rund um den Zerfall Jugoslawiens herrschten, war dieses politische Signal ein großer Hoffnungsschimmer für die Menschen der Region. Zugleich reflektierte die Entscheidung, welcher Attraktivität sich der europäische Integrationsprozess erfreute. Die rechtlichen Grundlagen für den Beitritt eines europäischen Staates zur EU sind in Art. 2 und 49 des EU-Vertrages normiert: Demnach kann jeder Staat Europas die Mitgliedschaft beantragen, der die Werte, auf denen sich die Union gründet, teilt. Dazu zählen die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte in einer durch Pluralismus, Gerechtigkeit, Solidarität

¹ Mit den Erweiterungen um Rumänien und Bulgarien (2007) sowie Kroatien (2013) sind anschließend die bisher letzten Erweiterungsschritte erfolgt

und Gleichheit von Frau und Mann geprägten Gesellschaft.

Das Abschlussdokument von Thessaloniki wird seither immer wieder auch als Versprechen zitiert, das es einzulösen gilt. Trotz zahlreicher formaler Fortschritte in den Beziehungen der EU zum Westbalkan ist jedoch auch fast zwei Dekaden nach Thessaloniki noch ein weiter Weg bis zu nächsten Erweiterungen zu gehen. Dies ist nicht einseitig zu verstehen, sondern gilt für die Staaten des Westbalkan und die EU gleichermaßen. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings, dass der erweiterungsbejahende bis -euphorische Zeitgeist, der vor knapp zwanzig Jahren herrschte, verfliegen ist. Wohl am eindrucklichsten verdeutlicht dies die Tatsache, dass im Jahr 2005 Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei aufgenommen wurden. Aus heutiger Perspektive wirkt dieser Schritt für viele vollkommen aus der Zeit gefallen.

Entwicklung

Als sich Jean-Claude Juncker 2014 dem EU-Parlament als Kommissionspräsident zur Wahl stellte, erklärte er in seiner Bewerbungsrede, dass die EU die Beitritte von 13 Staaten in den letzten zehn Jahren erst einmal verdauen müsse. Daher kündigte er an, in Sachen Erweiterung eine Pause einzulegen und in seiner anstehenden Amtszeit keine Erweiterung voranzutreiben. Eine Ankündigung, die in der Folge nicht schwer umzusetzen war. In der EU herrschte nach der oben beschriebenen im Allgemeinen bejahenden Haltung zu neuen Mitgliedern in den Nullerjahren mittlerweile eindeutig ein Gefühl der politischen Übersättigung, Überforderungen und Müdigkeit in Sachen Erweiterung vor, das im englischen oftmals als **Enlargement Fatigue** umschrieben wurde.

Trotz der allgemein vorherrschenden Fatigue schritt der politische Annäherungsprozess zwischen den Westbalkanstaaten und der EU in kleinen Schritten voran. Mit allen Ländern wurde ein **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)** verhandelt. Als letztes trat jenes mit dem Kosovo am 1. April 2016 in Kraft. Die SAA gründen sich auf Art. 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) und werden mit der Absicht geschlossen, „eine Assoziierung mit gegenseitigen

Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren her[zustellen“ (Art. 217 AEUV). Die Abkommen sind selbstverständlich von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet, decken aber in der Regel in der Praxis die folgenden Bereiche ab:

- > Politischer Dialog
- > Freihandel
- > Freier Kapital-, Arbeits- und Dienstleistungsverkehr
- > Regionale Kooperation
- > Anpassung an das gemeinschaftliche Recht, des „gemeinschaftlichen Besitzstandes“ (EU-Acquis)

Mit Montenegro und Serbien hat die EU darüber hinaus 2012 und 2013 jeweils im Juni Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Besonders im Fall von Serbien galt die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und die Verfolgung von Kriegsverbrechern lange Zeit als Hindernis auf dem Weg in die EU. Nachdem allerdings mit Radovan Karadžić, Ratko Mladić und Goran Hadžić drei namhafte Figuren zwischen 2008 und 2011 festgenommen und an den Internationalen Strafgerichtshof überstellt wurden, gab die EU anschließend zügig grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Sowohl im Fall von Serbien als auch im Fall von Montenegro schreiten die Verhandlungen allerdings nur schleppend voran. Von insgesamt 35 Kapiteln sind jeweils nur zwei bzw. drei erfolgreich abgeschlossen. Hierbei handelt es sich jedoch um Kapitel mit vergleichsweise geringem politischem Gewicht. Im Fall von Montenegro sind die meisten anderen Kapitel zumindest eröffnet, bei Serbien ist dies nur bei etwa der Hälfte der Kapitel der Fall.

Mehr Dynamik zeigte sich jüngst bei den Ländern Nordmazedonien und Albanien auf ihrem Weg in die EU. Jahrelang war Nordmazedonien durch einen schwelenden Namensstreit mit Griechenland gelähmt, in dem es um die Nutzung des Namens „Mazedonien“ bzw. „Makedonien“ ging. Griechenland fürchtete Gebietsansprüche mit Blick auf die griechische Region Makedonien. Der Konflikt konnte durch die Umbenennung der *Republik Mazedonien* in *Republik Nordmazedonien* überwunden werden. In Albanien war es im Sommer 2016 gelungen, eine lange geforderte umfassende Justizreform zu verabschieden und in der Folge erfolgreich zu implementieren. Da in Albanien die organisierte Kriminalität ein großes Problem

ist, war diese Reform mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit eine zwingende Voraussetzung für weitere Schritte im Beitrittsprozess. Nach diesen entscheidenden Fortschritten in beiden Ländern war damit gerechnet worden, dass die EU die Bemühungen rasch belohnen und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zustimmen würde.

Die jüngsten Entwicklungen

Der EU-Ratsgipfel im Oktober 2019 brachte für Albanien und Nordmazedonien jedoch zunächst eine große Enttäuschung. Die EU-Staats- und Regierungschefs konnten sich nicht darauf einigen, mit den beiden Staaten Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Durch den Widerstand allen voran von Frankreich, zusammen mit Dänemark und den Niederlanden, kam es nicht einmal zu einer Abstimmung darüber, und das gesamte Thema wurde vertagt. Jean-Claude Juncker, zum Zeitpunkt des Oktobergipfels noch Präsident der Kommission, bezeichnete die Vertagung gar als „historischen Fehler“. Eine Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten wäre zwar bereits gewesen, grünes Licht für die beiden Länder zu geben, darunter auch Deutschland, aber eine Einigung war nicht möglich. Stattdessen verständigte man sich zunächst lediglich darauf, der Forderung Frankreichs nachzugeben, die Methodologie des Beitrittsprozesses zu überarbeiten.

Frankreichs Präsident Emmanuel Macron hatte in der Debatte um Beitrittsverhandlungen den Standpunkt vertreten, die EU müsse aus den

Island

Auch der Inselstaat Island war offiziell von 2009 bis 2015 EU-Beitrittskandidat. Der Staat zog sein Beitrittsgesuch jedoch wieder zurück. Insbesondere bei Fischereirechten hätte sich Island stark anpassen müssen, wozu es letztlich nicht bereit war.

Türkei

Im Jahr 2005 wurden mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Trotz vielfacher Forderung, wurden diese bis heute nicht abgebrochen. De facto ist der Prozess jedoch zum Erliegen gekommen und ein Beitritt der Türkei zur EU ist völlig unrealistisch. Aus politischen Gründen hat die EU jedoch ein Interesse daran, das Verhältnis zur Türkei nicht zu belasten.

Erfahrungen der Vergangenheit lernen, und der Beitrittsprozess als solcher müsse reformiert werden. An diese Forderung anknüpfend ließ die französische Regierung nur einen Monat später ein fünfseitiges Non-Paper zirkulieren, in dem Reformvorschläge skizziert wurden, die aus französischer Sicht nötig sein würden, um Albanien und Nordmazedonien eine neue Chance zu geben.

Zeitgleich hatte auch die neue EU-Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen diese Impulse aufgenommen und angekündigt, einen offiziellen **Vorschlag für die Reformation des Beitrittsprozesses** zu liefern. Als neuer Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung präsentierte Olivér Várhelyi (Ungarn) Anfang Februar dieses Jahres schließlich die Reformvorschläge der Kommission. Im Wesentlichen lassen sich folgende Hauptpunkte hervorheben:

> Clusterbildung

Die bisherigen 33 Verhandlungskapitel sollen in sechs Cluster eingeteilt werden, über die jeweils als Ganzes verhandelt werden soll. Die Cluster sind: Rechtsstaatlichkeit; Binnenmarkt; Wettbewerb und Wachstum; Umwelt und nachhaltige Konnektivität; Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion; Außenpolitik. Wichtig hierbei ist, dass keines der 33 Kapitel geschlossen werden kann, wenn im Kapitel zu Rechtsstaat die Ziele verfehlt werden.

> Anreize

Es soll ein Anreizsystem geben, das Fortschritte schnell und effektiv belohnt, aber auch Rückschritte sanktioniert. Neben finanziellen Anreizen werden auch die Möglichkeiten eingeräumt, in einzelnen Politikbereichen vorzeitig an die Standards der EU herangeführt bzw. integriert zu werden.

> Stärkung des Mitspracherechts der Mitgliedsstaaten

Die Rolle der EU-Mitgliedsländer soll im Beitrittsprozess insgesamt gestärkt werden, indem Experten aus der EU27 in die Verhandlungen zu regelmäßigen Konsultationen einbezogen werden und die Verhandlungen somit nicht nur durch Vertreter der Kommission geführt werden.

> Revisionsklausel

Bei Verstößen oder Rückschritten können „in sehr ernsthaften Fällen die Verhandlungen

ausgesetzt werden oder bereits abgeschlossene Verhandlungskapitel wiedereröffnet oder auf null gestellt werden“.

Unter dem Eindruck der vorgeschlagenen Reformen wurde das Thema Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den beiden Staaten Ende März erneut auf die Tagesordnung des Europäischen Rates gesetzt. Im Zuge der Coronakrise hatte der Rat bereits auf ein Videokonferenzformat umgestellt, sodass die Europaminister der 27 EU-Staaten sich am 24. März per Schalttafel darauf einigten, **grünes Licht für die Verhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien** zu geben. Dass aufgrund des Videoformats anschließend noch per schriftlichem Verfahren von jedem Staat die Zusage kommen muss, gilt als Formsache. Die Reaktionen in den beiden Westbalkanstaaten fielen erfreut und erleichtert aus. Gleichzeitig wurde die Nachricht als Ansporn gesehen, nun rasch Fortschritte zu erzielen.

Analyse

Nachdem in der Europäischen Union lange Zeit das Gefühl von Enlargement Fatigue geherrscht hatte, scheint unter der neuen Kommission von Ursula von der Leyen eine **neue Dynamik in Sachen Erweiterung** möglich. Der zwischenzeitliche Dämpfer für Albanien und Nordmazedonien kann sich im Nachhinein als ein Schuss vor den Bug zur rechten Zeit erweisen, um nicht in alte Muster der Beitrittsprozesse zu verfallen, die mitunter zäh, ineffizient und unehrlich verlaufen sind. Die neue Beitrittsmethodologie bietet für die EU die Möglichkeit, wieder in der Rolle als fairer und verlässlicher Partner auf dem Westbalkan zurückzukehren. Erfreulich ist dabei, dass auch die bereits laufenden Beitrittsverfahren entsprechend der neuen Methodik angepasst werden können, so die betreffenden Staaten (Serbien und Montenegro) dies wünschen. Unmittelbar bleiben auf dem Westbalkan aber folgende Punkte die größten Herausforderungen:

> Kosovo

2008 erklärte sich Kosovo unabhängig und kämpft seitdem international um Anerkennung. Serbien erkennt die Unabhängigkeit nicht an, genauso wenig wie z.B. Spanien. Kosovo ist als Staat nach wie vor fragil und auf externe Hilfe angewiesen. Die letzte Regierung

zerbrach jüngst nach weniger als zwei Monaten im Amt. Auch wenn der Kosovo mit 1,8 Mio. Einwohnern vergleichsweise klein ist, hängt die Stabilität des Westbalkans ganz entscheidend von der Stabilität des Kosovo ab.

> Brain-Drain

Die gesamte Region Westbalkan ist geprägt vom Phänomen des Brain-Drain. Schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Perspektivlosigkeit vor Ort sind für eine Vielzahl von Menschen ein großer Anreiz, wenn irgend möglich der Arbeit wegen abzuwandern. Dies betrifft nicht nur die jungen und sehr gut ausgebildeten, sondern alle Berufsgruppen – von der Ärztin bis zum Fernfahrer. Gleichzeitig sind Rücküberweisungen in die Heimat eine nicht mehr weg zu denkende Stütze für die Region. Eine Wechselwirkung, die die wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Entwicklung in der Region entscheidend hemmt.

> Rechtsstaatlichkeit und Korruption

Große Probleme bereitet der Region im Allgemeinen ebenso das hohe Maß an Korruption. Allgemein schwache staatliche Strukturen und Defizite in Exekutive und Judikative sind der Nährboden für organisierte Kriminalität. Reformanstrengungen wie die Justizreform in Albanien sind mit großen politischen Kraftanstrengungen verbunden, bilden aber die Voraussetzung für das Funktionieren von Staatlichkeit. Seitens der EU gilt es, diese Anstrengungen unmissverständlich zu unterstützen und Fortschritte zu honorieren. Aktuell gilt der Mangel an Rechtsstaatlichkeit als der wohl größte Hemmschuh auf dem Weg hin zu einer Annäherung der Staaten des Westbalkans an die Europäische Union.

> Einfluss externer Akteure

Aus EU-Sicht besorgniserregend sollte zugleich der zweifelsohne steigende Einfluss anderer externer Akteure in der Region beobachtet werden. Neben der EU und den USA, verfolgen allen voran China, Russland und mit Abstrichen auch die Türkei und die Golf-Staaten ganz eigene Interessen und Machtpolitik auf dem Westbalkan. Russland pflegt traditionell ein enges Verhältnis zu Serbien und bewies bereits in der Vergangenheit in anderen Regionen auf hybride Art und Weise, Annäherungen einzelner Staaten an die EU zu stören. China hingegen bietet auf seine ganz eigene Weise Entwicklungshilfe an. Es ermöglicht den

Staaten kreditfinanzierte Infrastrukturprojekte, die durch chinesische Firmen in kürzester Zeit umgesetzt werden. Dabei entstehen jedoch keinerlei Wertschöpfungsketten in der Region. Die Kreditbedingungen sind sehr langfristig angelegt und werden aller Voraussicht nach große Hypotheken für die Zukunft, sodass die Nachhaltigkeit der Projekte stark in Frage steht. China inszeniert sich aber auch medienwirksam immer häufiger als Alternative zur EU. So begrüßte Serbiens Präsident Aleksandar Vučić jüngst eine Hilfslieferung der Chinesen von medizinischem Hilfsmaterial in der Coronakrise mit überschwänglichen Worten. Inwiefern er hierbei auch ein Signal an die EU senden wollte, lässt sich nur spekulieren.

Trotz all dieser Herausforderungen sollte die EU nicht davon abweichen, den Staaten des Westbalkan als verlässlicher und fairer Partner eine klare Perspektive der Annäherungen und zu gegebener Zeit auch Mitgliedschaft in der EU zu bieten. Auf den ersten Blick wäre die EU sicherlich nicht auf die Region „angewiesen“, und es gab und wird weiterhin Stimmen geben, demnach man damit für die EU neue Probleme schaffen werde. Gerade angesichts der Corona-Krise und der auf die EU wie die Mitgliedsstaaten zukommenden wirtschaftlichen und sozialen Belastungen, sind solche Argumente vorhersehbar. Doch nur anders herum wird ein Schuh draus: Vernachlässigt die EU die Region, droht sie, diese gänzlich zu verlieren, was langfristig sehr ernste Konsequenzen haben könnte. Gleichzeitig ist es mit Blick auf die Vergangenheit der Region und die Werte der Europäischen Union ein Muss, den Westbalkan perspektivisch Teil des Friedensprojekts EU werden zu lassen.

Klartext. **Europa**

Mit dem neuen Format **Klartext.Europa** wird das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung aktuelle und relevante europapolitische Themen aufgreifen, Projekte erläutern und verständlich darstellen.

Unser Ziel ist es,

- aktuelle europapolitische Themen verständlich zusammenzufassen,
- den Hintergrund und die Entwicklung zu beschreiben,
- Maßnahmen und Ziele präzise darzustellen,
- relevante Aspekte zu analysieren
- und über komplexe EU-Themen **Klartext** zu sprechen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)