

DIE LÄNDER DES WESTLICHEN BALKANS

Die Europäische Union hat eine Politik zur Unterstützung der schrittweisen Integration der Länder des westlichen Balkans in die EU entwickelt. Am 1. Juli 2013 ist Kroatien als erstes der sieben Länder aus der Region der EU beigetreten. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien haben den Status von Bewerberländern. Mit Montenegro und Serbien laufen Beitrittsverhandlungen, und es wurden entsprechende Verhandlungskapitel eröffnet. Mit Albanien und Nordmazedonien wurden im Juli 2022 Beitrittsverhandlungen aufgenommen, mit Bosnien und Herzegowina im März 2024. Im Dezember 2022 reichte das Kosovo seinen Antrag auf Beitritt zur EU ein.

RECHTSGRUNDLAGE

- Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV): Auswärtiges Handeln der EU;
- Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): Internationale Handelsabkommen;
- Artikel 49 EUV: Kriterien für Beitrittsantrag und Mitgliedschaft.

ZIELE

Die EU ist bestrebt, Frieden, Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des westlichen Balkans zu fördern und eine Perspektive für die Integration in die EU zu eröffnen.

HINTERGRUND

Im Jahr 1999 brachte die EU den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) als Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des westlichen Balkans sowie den Stabilitätspakt als breiter angelegte Initiative, an der alle wesentlichen internationalen Akteure beteiligt sind, auf den Weg. Der Stabilitätspakt wurde im Jahr 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat ersetzt. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Thessaloniki im Jahr 2003 wurde erneut bestätigt, dass alle SAP-Länder potenzielle EU-Beitrittskandidaten sind. Diese „europäische Perspektive“ wurde in der Strategie der Kommission für den westlichen Balkan vom Februar 2018 und in den Erklärungen im Anschluss an mehrere Gipfeltreffen der EU und der Länder des westlichen Balkans erneut bestätigt.

INSTRUMENTE

A. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)

Seit seiner Einführung im Jahr 1999 bildet der SAP den strategischen Rahmen für die Unterstützung der schrittweisen Annäherung der Länder des westlichen Balkans an

die EU. Er stützt sich auf bilaterale Vertragsbeziehungen, finanzielle Unterstützung, politischen Dialog, Handelsbeziehungen und regionale Zusammenarbeit.

Die Vertragsbeziehungen bestehen in Form von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Darin sind die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung von Freihandelszonen mit den betreffenden Ländern vorgesehen. Auf der Grundlage gemeinsamer demokratischer Grundsätze, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit werden in jedem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ständige Strukturen der Zusammenarbeit festgelegt. Der Stabilitäts- und Assoziationsrat, der jährlich auf Ministerebene tagt, beaufsichtigt die Anwendung und Umsetzung dieser Abkommen. Er wird durch den Stabilitäts- und Assoziationsausschuss unterstützt. Schließlich wird die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Länder des westlichen Balkans und dem Europäischen Parlament durch einen Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschuss – im Falle Nordmazedoniens handelt es sich um einen Gemischten Parlamentarischen Ausschuss – sichergestellt.

Seitdem das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo im April 2016 in Kraft getreten ist, bestehen nun mit allen Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern des westlichen Balkans Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Bei dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo handelt es sich um ein reines EU-Abkommen, das von den Mitgliedstaaten nicht ratifiziert werden muss (fünf Mitgliedstaaten erkennen das Kosovo nicht als unabhängigen Staat an). Bereiche der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die den Handel und handelsbezogene Aspekte betreffen, werden in Interimsabkommen aufgenommen. Diese treten im Allgemeinen kurz nach der Unterzeichnung in Kraft, da der Handel in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt.

B. Der Beitrittsprozess

EU-Beitrittskandidaten müssen die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllen (siehe Kurzdarstellung mit dem Titel „Die Erweiterung der Europäischen Union“ [5.5.1](#)). Sobald ein Land den Status als Bewerberland erhalten hat, durchläuft es die verschiedenen Phasen des Prozesses, wobei das Tempo weitgehend von seinen eigenen Verdiensten und Fortschritten abhängt.

Das Bewerberland muss sämtliche Rechtsvorschriften der EU (den gemeinschaftlichen Besitzstand) annehmen und umsetzen. Die Kommission berichtet in ihren jährlichen Länderberichten über den Fortschritt. Jeder wichtige Beschluss – von der Aufnahme der Verhandlungen bis zu ihrem Abschluss – wird einstimmig vom Rat getroffen. Der Beitrittsvertrag muss vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet werden, bevor er von allen Vertragsstaaten, einschließlich des Beitrittslandes, mittels der einschlägigen parlamentarischen Verfahren oder eines Referendums, ratifiziert wird.

Bewerberländer und potenzielle Bewerberländer erhalten finanzielle Unterstützung um notwendige Reformen durchführen können. Seit dem Jahr 2007 erfolgt die Heranführungshilfe der EU über ein einziges einheitliches Instrument: das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA).

Die meisten Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer können auch an EU-Programmen teilnehmen.

C. Regionale Zusammenarbeit

Europäische Integration und regionale Zusammenarbeit sind eng miteinander verwoben. Als eines der zentralen Ziele des SAP sollen die Länder der Region den Anreiz erhalten, in einer Vielzahl von Bereichen, darunter bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen, Grenzangelegenheiten, Flüchtlingsfragen und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zusammenzuarbeiten. Ein spezifisches Element des IPA betrifft die regionale Zusammenarbeit und grenzübergreifende Programme.

Der Regionale Kooperationsrat (Regional Cooperation Council, RCC) mit Sitz in Sarajewo untersteht dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess. Durch den RCC sollen die europäischen und euroatlantischen Bestrebungen seiner Mitglieder, die nicht in der EU sind, unterstützt werden. Außerdem soll die Zusammenarbeit in Bereichen wie wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Energie und Infrastruktur, Justiz und Inneres, Sicherheit, Entwicklung von Humankapital und parlamentarischen Beziehungen ausgebaut werden. Die EU und zahlreiche einzelne Mitgliedstaaten unterstützen den RCC und wirken darin mit.

Das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen ist eine weitere wichtige regionale Initiative. Zudem beteiligen sich die Länder des westlichen Balkans auch an verschiedenen regionalen Rahmenstrukturen.

D. Visumfreies Reisen

Die visumfreie Einreise in den Schengen-Raum wurde Bürgern aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (nun Republik Nordmazedonien), Montenegro und Serbien im Dezember 2009 und Bürgern aus Albanien sowie Bosnien und Herzegowina im November 2010 gewährt. Im Januar 2012 wurde mit dem Kosovo ein Dialog über Visaliberalisierungen eingeleitet. Im Juli 2018 bestätigte die Kommission, dass das Kosovo alle Kriterien erfüllt hat. Nach langwierigen interinstitutionellen Verhandlungen und einer endgültigen Abstimmung des Europäischen Parlaments im April 2023 können Bürger des Kosovo seit Januar 2024 visumfrei in den Schengen-Raum einreisen.

DERZEITIGER STAND

A. Albanien

Albanien stellte am 28. April 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft. Im Oktober 2013 empfahl die Kommission ausdrücklich, Albanien den Status eines EU-Bewerberlandes zu gewähren, was im Juni 2014 erfolgte. Angesichts der Fortschritte Albaniens schlug die Kommission wiederholt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor. Im Juni 2018 stimmte der Rat der möglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien im Juni des darauffolgenden Jahres zu, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt seien. Im März 2020 beschloss der Rat schließlich, die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen – abhängig von der Erfüllung mehrerer Bedingungen – zu billigen. Im Juli 2020 legte die Kommission den Mitgliedstaaten den Entwurf des Verhandlungsrahmens vor. Dies war der erste Entwurf, in dem die im Februar 2020 vorgestellte überarbeitete

Methodik für die Erweiterung um den westlichen Balkan berücksichtigt wurde. Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien, die aufgrund einer parallel erfolgten befürwortenden Empfehlung durch die Kommission gemeinsam behandelt werden, wurden nach langen Verzögerungen, die hauptsächlich Problemen zwischen Nordmazedonien und Bulgarien in Bezug auf Identität, Sprache und Geschichte geschuldet waren, im Juli 2022 förmlich aufgenommen.

B. Bosnien und Herzegowina

Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Bosnien und Herzegowina wurde ausgehandelt und bereits im Juni 2008 unterzeichnet. Allerdings wurde das Inkrafttreten des Abkommens hauptsächlich aufgrund der Tatsache, dass das Land ein Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht umgesetzt hat, ausgesetzt. Aufgrund des von der EU angenommenen neuen Ansatzes für das Land, in dem die wirtschaftspolitische Steuerung stärker in den Mittelpunkt gerückt wurde, konnte das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen am 1. Juni 2015 nach langer Verzögerung in Kraft treten. Am 15. Februar 2016 stellte das Land einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft. Die Kommission legte im Mai 2019 ihre Stellungnahme vor. Diese umfasste u. a. eine Liste mit 14 von Bosnien und Herzegowina für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu erfüllenden Schlüsselprioritäten. Diese schließen die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschusses, der die parlamentarische Dimension des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens verkörpert (Schlüsselpriorität Nr. 3), mit ein. Am 30. und 31. Oktober 2023, fast acht Jahre nach der ersten, gescheiterten Sitzung des Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschusses im November 2015, wurde erfolgreich eine vollwertige dritte Sitzung des Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschusses EU-Bosnien und Herzegowina in Sarajevo abgehalten. Daher ist die Kommission in ihrem Länderbericht 2023 zu Bosnien und Herzegowina zu dem Schluss gelangt, dass die Schlüsselpriorität Nr. 3 erfüllt wurde. Infolge des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine und des Beschlusses der EU vom Juni 2022, der Republik Moldau und der Ukraine den Status von Bewerberländern zu gewähren, beschloss der Europäische Rat im Dezember 2022, Bosnien und Herzegowina den Status eines Bewerberlandes einzuräumen. Die Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina wurden im März 2024 förmlich aufgenommen, nachdem die Kommission Anfang desselben Monats eine befürwortende Empfehlung ausgesprochen hatte.

C. Republik Nordmazedonien

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (nun Republik Nordmazedonien) stellte im März 2004 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft und erhielt im Dezember 2005 den Status eines EU-Bewerberlandes. Mit dem Land konnten jedoch – in erster Linie aufgrund des Streits mit Griechenland über die Verwendung des Namens „Mazedonien“ – über viele Jahre keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Dieser Streit wurde durch das im Februar 2019 in Kraft getretene Prespa-Abkommen über den neuen Namen des Landes – Republik Nordmazedonien (oder kurz gefasst: Nordmazedonien) – erfolgreich beigelegt. Seit dem Jahr 2009 hat die Kommission beständig und mit der uneingeschränkten Unterstützung des Europäischen Parlaments empfohlen, dass Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Im Juni 2018 stimmte der Rat einer möglichen Aufnahme

von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien im Juni 2019 zu, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt würden. Im März 2020 beschloss der Rat schließlich, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ohne Festlegung weiterer Bedingungen zu billigen. Im Juli 2020 legte die Kommission den Mitgliedstaaten den Entwurf des Verhandlungsrahmens vor. Dies war der erste Entwurf, in dem die überarbeitete Methodik für die Erweiterung um den westlichen Balkan berücksichtigt wurde. Die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien, die aufgrund einer parallel erfolgten befürwortenden Empfehlung durch die Kommission gemeinsam behandelt werden, wurden nach langen Verzögerungen, die hauptsächlich Problemen zwischen Nordmazedonien und Bulgarien in Bezug auf Identität, Sprache und Geschichte geschuldet waren, im Juli 2022 förmlich aufgenommen.

D. Das Kosovo

Das Kosovo ist ein potenzieller EU-Beitrittskandidat. Im Februar 2008 erklärte das Land einseitig seine Unabhängigkeit. Fünf EU-Mitgliedstaaten (Zypern, Griechenland, Rumänien, Slowakei und Spanien), zwei Länder der Region (Serbien sowie Bosnien und Herzegowina), die drei „neuen Bewerberländer“ (Georgien, Moldau und Ukraine) und zwei ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates (China und die Russische Föderation) haben die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt. Im Juli 2018 – sechs Jahre nach der Veröffentlichung eines Fahrplans für Visaliberalisierungen – bestätigte die Kommission, dass das Kosovo sämtliche Kriterien erfüllt habe. Nach langwierigen interinstitutionellen Verhandlungen und einer endgültigen Abstimmung des Europäischen Parlaments im April 2023 können Bürger des Kosovo seit Januar 2024 visumfrei in den Schengen-Raum einreisen. Im Anschluss an ein wegweisendes Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen, das im April 2013 zwischen Belgrad und Priština erzielt worden war („Abkommen von Brüssel“), beschloss der Europäische Rat im Juni 2013, die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo aufzunehmen, das am 1. April 2016 in Kraft trat. Die künftige Integration des Kosovo in die EU bleibt – wie im Fall Serbiens – eng mit dem von der EU unterstützten Dialog zwischen dem Kosovo und Serbien verknüpft. Dieser soll in ein umfassendes, rechtsverbindliches Abkommen über die Normalisierung ihrer Beziehungen münden. Das Kosovo muss (wie auch Serbien) verstärkte Anstrengungen zur Erfüllung seiner Verpflichtungen unternehmen, die sich aus einem überarbeiteten Abkommen vom Frühjahr 2023 ergeben, welches den festgefahrenen Dialog wiederbeleben sollte.

E. Montenegro

Montenegro, das seine Unabhängigkeit 2006 erlangte, stellte im Dezember 2008 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft. Im Dezember 2010 wurde dem Land der Status eines Bewerberlandes gewährt und Beitrittsverhandlungen im Juni 2012 aufgenommen. Im Einklang mit dem neuen Ansatz der EU zum Beitrittsprozess wurden die wesentlichen Kapitel zur Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 über Judikative und Grundrechte und Kapitel 24 über Justiz, Freiheit und Sicherheit) im Dezember 2013 in einer frühen Phase der Verhandlungen eröffnet. Bislang sind alle 33 überprüften Verhandlungskapitel eröffnet worden, nur drei davon wurden vorläufig abgeschlossen. Das verbleibende wesentliche Kapitel (zur Wettbewerbspolitik) wurde im Juni 2020 eröffnet. Politische

Unruhen und Instabilität in Montenegro haben jedoch dazu geführt, dass der EU-Integrationsprozess des Landes in den vergangenen Jahren ins Stocken geraten ist.

F. Serbien

Serbien stellte einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft im Dezember 2009 und erhielt im März 2012 den Status eines Bewerberlandes, nachdem Belgrad und Priština eine Einigung über die regionale Vertretung des Kosovo erzielt hatten. Die Beitrittsverhandlungen wurden am 21. Januar 2014 förmlich aufgenommen. Die ersten beiden Kapitel – darunter jenes über die Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo – wurden im Dezember 2015 eröffnet. Die beiden wesentlichen Kapitel zur Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 und 24) wurden am 18. Juli 2016 eröffnet. Bislang sind 22 der insgesamt 35 Verhandlungskapitel eröffnet worden, zwei davon wurden bereits vorläufig abgeschlossen. Die vier Kapitel, die zusammen den „Cluster 4“ – Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität – bilden, wurden im Dezember 2021 eröffnet, nachdem zwei Jahre lang keine neuen Kapitel eröffnet worden waren. Seither wurden keine neuen Kapitel oder Cluster mehr eröffnet. Die künftige Integration Serbiens in die EU bleibt – wie im Fall des Kosovo – eng mit dem von der EU unterstützten Dialog zwischen Serbien und dem Kosovo verknüpft. Dieser soll in ein umfassendes, rechtsverbindliches Abkommen über die Normalisierung ihrer Beziehungen münden. Serbien muss (wie auch das Kosovo) verstärkte Anstrengungen zur Erfüllung seiner Verpflichtungen unternehmen, die sich aus einem überarbeiteten Abkommen vom Frühjahr 2023 ergeben, welches den festgefahrenen Dialog wiederbeleben sollte.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament wirkt in vollem Umfang am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit, und seine Zustimmung ist für den Abschluss sämtlicher Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erforderlich (Artikel 218 Absatz 6 AEUV). Es muss außerdem jedem neuen Beitritt zur EU zustimmen (Artikel 49 EUV). Zudem hat es durch seine Haushaltsbefugnisse einen unmittelbaren Einfluss auf die Beträge, die dem Instrument für Heranführungshilfe zugewiesen werden. Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments benennt ständige Berichterstatter für alle Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer. Das Parlament legt seinen Standpunkt zur Erweiterung in Form von jährlichen Entschlüssen zu den neuesten jährlichen Länderberichten der Kommission dar.

Im Juni 2020 gab das Parlament im Anschluss an das Gipfeltreffen EU-Westbalkan von Zagreb, das per Videokonferenz stattfand, auch eine Reihe von Empfehlungen zu den Ländern des westlichen Balkans ab. Am 23. November 2022 nahm das Parlament zusätzliche Empfehlungen zu der neuen EU-Erweiterungsstrategie an, einschließlich der Empfehlung, Verhandlungen mit Beitrittsländern bis spätestens Ende des laufenden Jahrzehnts abzuschließen. Am 29. Februar 2024 nahm das Parlament eine Entschlüsselung zu einer Vertiefung der EU-Integration mit Blick auf eine künftige Erweiterung an.

Das Parlament unterhält außerdem über seine Delegationen bilaterale Beziehungen zu den Parlamenten der Länder des westlichen Balkans. Hierfür kommen die Mitglieder der Delegationen regelmäßig – durchschnittlich zweimal im Jahr – mit ihren Amtskollegen aus den Ländern des westlichen Balkans zusammen, um Themen

zu erörtern, die für den SAP und den EU-Beitrittsprozess von Bedeutung sind. Das Parlament beobachtet den Großteil der Wahlen in den sechs Ländern des westlichen Balkan, sofern es darum ersucht wird, was bereits in all diesen Ländern der Fall war. Es hat außerdem eine Reihe von Tätigkeiten und Programmen in den Bereichen parlamentarische Demokratie und Kapazitätsaufbau entwickelt, die auf die Bedürfnisse der Partnerparlamente der Länder des westlichen Balkans zugeschnitten sind. In Nordmazedonien und Serbien hat das Europäische Parlament darüber hinaus in den vergangenen Jahren die Annäherung zwischen den politischen Parteien unterstützt.

André De Munter

04/2024