

Anhörungen der designierten Mitglieder der EU-Kommission

Johannes Hahn

Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen

Die Anhörung ist für Dienstag 30. September um 13.30 Uhr geplant.



Johannes Hahn, Österreich.

Für die Anhörung verantwortlicher Ausschuss

Auswärtige Angelegenheiten (AFET)

Lebenslauf

Johannes Hahn, geboren 1957, studierte Philosophie, Germanistik und Publizistik. Vor seiner politischen Karriere war er für österreichische Wirtschaftsverbände tätig. Von 1996 bis 2003 war er Mitglied des Wiener Landtags. Während dieser Zeit war er auch Gemeinderat und Gesundheitssprecher der ÖVP Wien. Von 2003 bis 2006 war er Mitglied der Wiener Landesregierung. Anschließend, von 2007 bis 2010, übte er das Amt des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung aus. In der scheidenden Kommission war er für Regionalpolitik zuständig.

Dieses Dokument gehört zu einer Reihe von Briefings, die den Mitgliedern des Europäischen Parlaments einen Überblick über die wesentlichen Themen im Zusammenhang mit den Anhörungen der designierten Kommissarinnen und Kommissare geben sollen. Die vollständige Reihe dieser Briefings finden Sie unter: http://epthinktank.eu/commissioner_hearings

Hintergrund zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

Nach der EU-Erweiterung des Jahres 2004 wurde die ENP für die neuen Nachbarstaaten der EU als **Alternative zu einer Vollmitgliedschaft** konzipiert (häufig auch „Erweiterung lite“ genannt). Mit der ENP soll verhindert werden, dass neue Trennlinien zwischen der erweiterten EU und ihren neuen Nachbarn entstehen, indem Wohlstand, Stabilität und die Sicherheit aller gestärkt werden. - Im Rahmen der ENP soll einigen der in der europäischen Sicherheitsstrategie aufgeführten globalen Bedrohungen auf regionaler Ebene begegnet werden. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 ist in Artikel 8 EUV rechtsverbindlich festgelegt, dass die EU **besondere Beziehungen** zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft aufnimmt, wobei der Schwerpunkt auf der **politischen Assoziierung** und der **wirtschaftlichen Integration** liegt; außerdem werden in diesem Artikel die Voraussetzungen für diese Beziehungen („auf den Werten der Union [aufgebaut]“) genannt. In dem Artikel wird die Möglichkeit eröffnet, internationale Übereinkünfte wie beispielsweise **Assoziierungsabkommen (AA)** abzuschließen; mit WTO-Mitgliedern kann auch eine **vertiefte und umfassende Freihandelszone** gebildet werden.

Die ENP umfasst derzeit 16 Staaten und Gebiete, die - in zwei regionale Schwerpunkte aufgeteilt sind. Sechs ehemalige Sowjetrepubliken (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine) an der Ostgrenze der EU und im Südkaukasus bilden die **östliche Dimension**. Der **südlichen Dimension** gehören neun Staaten und Gebiete am Südrand des Mittelmeers (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Palästinensischen Gebiete, Syrien und Tunesien) an. Die Beziehungen mit der EU sind in erster Linie bilateral ausgerichtet und beruhen auf für jedes Land maßgeschneiderten Aktionsplänen und einer Reihe von für alle Staaten eingesetzten Werkzeugen wie dem wichtigsten Finanzierungsinstrument der ENP (dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument, ENI), Visaerleichterungen und einer Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen wie zum Beispiel Energie. Um die regionale Integration anzuregen, wurde eine multilaterale Dimension hinzugefügt: Seit 2009 gehören die Länder der östlichen Dimension der **Östlichen Partnerschaft** an, die mit **Euronest** über eine parlamentarische Komponente verfügt. Die südlichen Nachbarländer gehören seit 2008 zur **Partnerschaft Europa-Mittelmeer (Euromed)** und ihrer Regionalstruktur, der Union für den Mittelmeerraum (UfM), mit der der 1995 eingeleitete Barcelona-Prozess weitergeführt wird.

Vertragsgrundlage und Zuständigkeiten des EP

Artikel 8 EUV über die besonderen Beziehungen zu den Ländern in der Nachbarschaft der EU; das EP fungiert als Mitgesetzgeber bei dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) nach Artikel 212 Absatz 2 AEUV; für gemäß Artikel 217 AEUV abgeschlossene Assoziierungsabkommen (AA), die eine vertiefte und umfassende Freihandelszone einschließen können, ist die Zustimmung des EP erforderlich.

Wichtigste Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit

Östliche Dimension

In den letzten fünf Jahren vertiefte sich in der Östlichen Partnerschaft die Spaltung zwischen Ländern mit einer zügigeren (**Georgien, Moldau** und die **Ukraine** mit starken auf Europa gerichteten Bestrebungen), einer etwas langsameren (**Armenien** und **Aserbaidschan**) und einer eher schleppenden Annäherung an die EU (**Belarus**). 2013 kam es zu einer Interessenkollision zwischen dem Integrationsmodell der EU und dem

Integrationsmodell Russlands, der Eurasischen Zollunion, der derzeit Russland, Belarus und Kasachstan angehören. Die vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen (DCFTA), die die EU mit Armenien, Georgien, Moldau und der Ukraine ausgehandelt hatte, sollten Ende 2013 unterzeichnet werden. Der Abschluss von DCFTA mit der EU wurde jedoch als nicht vereinbar mit einer künftigen Mitgliedschaft dieser Länder in der Eurasischen Zollunion angesehen.

Diese Länder wurden faktisch genötigt, sich zwischen zwei konkurrierenden Modellen zu entscheiden. Was für die EU ein Instrument zur Förderung demokratischer Reformen und wirtschaftlicher Integration war, wurde von Russland als Nullsummenspiel wahrgenommen, das unweigerlich zu einer Beschneidung seines geopolitischen Einflussbereichs führen würde. Aufgrund des wirtschaftlichen Drucks Russlands auf Armenien, Georgien, Moldau und die Ukraine, durch den sie von einer Paraphierung ihrer jeweiligen **DCFTA** mit der EU abgebracht werden sollten, paraphierten nur Georgien und Moldau auf dem **Gipfeltreffen in Vilnius** im November 2013 ihre entsprechenden Abkommen. Armenien entschloss sich gegen eine Paraphierung und für einen Beitritt zur Zollunion mit Russland. Die damalige ukrainische Regierung äußerte eine ähnliche Ablehnung und spaltete die Bevölkerung dadurch in Anhänger einer Annäherung an Europa und Anhänger Russlands. Am 21. März 2014 unterzeichnete die Übergangsregierung Jazenjuk den politischen Teil des DCFTA; die restlichen Bestimmungen wurden am 27. Juni 2014 – dem Tag, an dem auch die DCFTA mit Georgien und Moldau signiert wurden – von Präsident Poroschenko unterzeichnet. Im September 2014 erteilte das Europäische Parlament seine Zustimmung zum Abschluss des Abkommens mit der Ukraine.

Südliche Dimension

Die **Aufstände des Arabischen Frühlings** in Tunesien und Ägypten im Jahr 2011 und der Bürgerkrieg in Libyen vertrieben autokratische Herrscher aus dem Amt, die die Stabilität in der Region durch Unterdrückung aufrechterhalten hatten, und hinterließen höchst instabile politische Verhältnisse und eine unsichere Lage. Aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs in Syrien suchten viele syrische Flüchtlinge unter anderem in Jordanien und dem Libanon Schutz, was sich auf die ganze Region destabilisierend auswirkte. Als Reaktion auf die weitreichenden Umwälzungen wurde die ENP überarbeitet, und **EU-Task-Forces** für Tunesien, Jordanien und Ägypten wurden gebildet, um einen grundlegenden Rahmen für die Zusammenarbeit beim Reformprozess festzulegen. Wie der Bericht des Rechnungshofs aus dem Jahr 2013 über die Zusammenarbeit der EU mit Ägypten nahe legt, wurde die Wirksamkeit der von der EU geleisteten Unterstützung durch die instabile Lage vor Ort stark beeinträchtigt.

Der Ansatz der „drei M“ („**market access, mobility and money**“ – Marktzugang, Mobilität und Geld), der im arabischen Raum zur Unterstützung des Übergangs zur Demokratie angewendet wurde, wurde dadurch in die Praxis umgesetzt, dass der Rat im Jahr 2011 die Eröffnung von Verhandlungen mit Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien über **DCFTA** billigte. Die Verhandlungen mit Marokko wurden bereits aufgenommen, die Gespräche mit Jordanien und Tunesien über die jeweiligen DCFTA befinden sich aber noch in einer Vorbereitungsphase. Im Jahr 2013 trat zunächst ein auf die Wirtschaft abzielendes Abkommen über die Konformitätsbewertung und die Anerkennung (ACAA) mit Israel in Kraft; über weitere Abkommen wird derzeit noch verhandelt. 2014 wurde eine **Mobilitätspartnerschaft** mit Tunesien eingerichtet. Marokko verhandelt derzeit mit der EU über ein **Visaerleichterungsabkommen**; im Juni 2013 wurde eine Mobilitätspartnerschaft ins Leben gerufen. Im März 2012 wurde

ein Abkommen mit Maßnahmen zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereiprodukten abgeschlossen. Im Juli 2013 wurde eine Absichtserklärung über Energielieferungen mit Algerien unterzeichnet. Als Finanzierungsmöglichkeiten wurden das Programm zur Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum (**SPRING**) und eine neue **Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft** geschaffen. 2013 wurde der **Europäische Demokratiefonds** eingerichtet, mit dem die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Reformprozessen in beiden Dimensionen der ENP gefördert werden soll.

Fortlaufende Überprüfung der Strategie

Im Jahr 2010 wurde – mit der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Die Europäische Nachbarschaftspolitik – eine Bestandsaufnahme“ **der Grundsatz „mehr für mehr“** eingeführt, der auf Anreizen und Differenzierung beruht. Im Jahr 2011 verfasste die Kommission infolge der Aufstände des Arabischen Frühlings drei Mitteilungen mit den Titeln „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, „Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit“ und „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“, um die ENP weiter an die neuen Gegebenheiten anzupassen, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung einer **vertieften und tragfähigen Demokratie** lag. Da die überarbeitete ENP-Strategie seit ihrer Umsetzung nicht immer von Erfolg gekrönt war, befindet sie sich – wie aus der Mitteilung aus dem Jahr 2013 mit dem Titel „Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft“ hervorgeht – am Scheideweg.

Das Europäische Parlament

Das Parlament verabschiedete nichtlegislative Entschlüsse zur Überarbeitung der ENP und jeweils zu ihrer östlichen und südlichen Dimension, zu seinem Standpunkt zu den ENP-Fortschrittsberichten von 2012, zur Wiedererlangung von Vermögenswerten in den im Übergang befindlichen Ländern des Arabischen Frühlings, zu einzelnen Ländern wie der Ukraine und zur Lage in Libyen und Syrien. Es nahm Empfehlungen unter anderem zu den Verhandlungen über AA und DCFTA (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine), einem Rahmenabkommen (Libyen), einem Abkommen mit Maßnahmen zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereiprodukten (Marokko), der Politik (Belarus) und der Strategie (Südkaucasus, Schwarzes Meer) der EU an.

In seiner Entschlüsselung von 2014 zur Bewertung und Schwerpunktsetzung für die Beziehungen der EU zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft forderte das EP die Kommission auf, ein **Grünbuch über die Zukunft der Östlichen Partnerschaft nach dem Gipfel von Vilnius** zu erstellen. Es forderte die Kommission und den EAD auf, über die künftigen bilateralen und multilateralen Prioritäten der Östlichen Partnerschaft nachzudenken, und legte der EU nahe, **eine einheitliche Strategie gegenüber Russland** zu verfolgen. Es betonte, dass in den unmittelbaren **Fortschritt für die Bürger** (visafreier Reiseverkehr, Unterstützung der Jugend und der Beteiligung der Zivilgesellschaft) investiert werden müsse, und forderte, dass in jedes Abkommen mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft eine **Klausel zur Energieversorgungssicherheit** aufgenommen wird, damit die Rechtsvorschriften des EU-Energiemarkts zur Gänze eingehalten werden.

Im Dezember 2013 verabschiedete das EP in erster Lesung das **Europäische Nachbarschaftsinstrument** (ENI) für den Zeitraum 2014–2020, durch das das

Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) (2007–2013) ersetzt wird. Es ist mit Finanzmitteln in Höhe von **15,4 Mrd. EUR** über eine Laufzeit von sieben Jahren ausgestattet. Das ENI beruht auf dem **Grundsatz „mehr für mehr“** und auf den wichtigsten Grundgedanken der ENP: einem auf Anreize gestützten Konzept und der Differenzierung. Ländern, die größere Fortschritte bei den Reformen zu einer vertieften und tragfähigen Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte machen, werden zusätzliche Ressourcen (10 % des ENI-Haushalts) gewährt.

Wichtigste Prioritäten und zukünftige Herausforderungen

In seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2014 stellte der Europäische Rat fest, dass „[d]ie Instabilität in unserer weiten Nachbarschaft [...] ein historisch nie dagewesenes Ausmaß erreicht [hat]“, und befand, einer engen Partnerschaft mit den Nachbarländern der EU müsse oberste Priorität in der Außenpolitik zukommen, um Stabilität, Wohlstand und Demokratie zu fördern. Daher wird sich die ENP künftig in erster Linie mit der **Unterstützung des Friedens, der Stabilität und des Demokratisierungsprozesses** in den östlichen und südlichen Nachbarländern – wozu auch eine einheitliche Strategie gegenüber Russland gehört – sowie mit der **Umsetzung der DCFTA** mit Georgien, Moldau und der Ukraine nach deren Ratifizierung und mit der Weiterführung der laufenden Verhandlungen über weitere DCFTA befassen. Eine wichtige Aufgabe wird darin bestehen, den Grundsatz der Differenzierung der ENP umzusetzen und dafür zu sorgen, dass die Politik für alle teilnehmenden Partner passend und wirksam ist; dazu gehören sowohl die Partner, die einen EU-Beitritt anstreben, als auch die Partner, die über eine Handelsbeziehung hinaus weniger Interesse an einer Vertiefung der Beziehungen mit der EU haben und den Vorbedingungen der EU – von denen Kritiker sagen, die EU habe sie in der Vergangenheit gegenüber den ENP-Ländern nicht einheitlich angewendet – in hohem Maße ablehnend gegenüberstehen.

Mit Blick auf die Verschiedenartigkeit der ENP-Staaten schlagen Kommentatoren vor, die ENP solle sich an einer „**variablen Geometrie**“ ausrichten, und es solle ein mehrstufiger Ansatz mit einem systematischen Engagement in regionalen Foren verfolgt werden. Es wird argumentiert, die ENP sei vor dem Hintergrund eines Wiedererstarkens panarabischer und panislamischer Tendenzen zu eurozentrisch, und ihre Vision eines künftigen EU-Engagements in dieser Region sei unrealistisch.

Fachleute kommen zu der Auffassung, die ENP, obwohl sie in hohem Maße nach dem Vorbild der Erweiterungspolitik gestaltet ist, sei ihrer Wirksamkeit beraubt, da sie keine **Aussicht auf einen EU-Beitritt** biete; manche Kritiker weisen außerdem auf die große Diskrepanz zwischen den Zielen und den Ergebnissen der ENP hin. Angesichts der mangelnden Beitrittsperspektive bezweifeln Experten, dass es der EU ohne diesen Anreiz gelingen kann, **festgefahrene Konflikte** in ihrer Nachbarschaft zu lösen, wie es ihr im Fall des Konflikts zwischen Serbien und dem Kosovo gelungen ist. Aus diesem Grund wurde die Auffassung geäußert, dass der Assoziierungsprozess für die Länder der Östlichen Partnerschaft als erster Schritt auf dem Weg zu einem EU-Beitritt betrachtet werden sollte. Unter Fachleuten herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Anreize und die bescheidenen finanziellen Mittel der ENP die **Anpassungskosten**, die bei der Umsetzung des Besitzstands der Union anfallen, nicht aufwiegen. Dadurch wird das Angebot der EU im Vergleich zu Angeboten von konkurrierenden Drittländern, an die keine politischen Bedingungen geknüpft sind, unattraktiv.

Mit Blick auf die **geografische Ausdehnung** der ENP schlagen Politologen vor, alle benachbarten Regionen in den ENP-Rahmen aufzunehmen. Angesichts der starken

geopolitischen Konkurrenz von wichtigen Drittstaaten wie Russland und den Golfstaaten vertreten Experten die Auffassung, die EU müsse einen **neuen Strategierahmen** konzipieren, indem sie die derzeitige geografische Definition der Nachbarschaft der EU auf einen größeren und für Europa strategisch bedeutenden Raum ausweitet.

Hintergrund der Erweiterungsverhandlungen

Das wichtigste Ziel der Erweiterung besteht darin, **Frieden, Stabilität und Wohlstand** in Europa zu verbreiten, indem der EU-Integrationsprozess auf andere Länder Europas ausgeweitet wird, die sich ihm anschließen und die in Artikel 2 EUV genannten wichtigsten Werte und Grundsätze der EU fördern möchten. Außerdem wird mit den Erweiterungen die politische und wirtschaftliche Durchsetzungskraft Europas als globalem Akteur gemehrt und somit auch die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, gemeinsame Herausforderungen gemeinsam anzugehen, verbessert.

Der Erweiterungsprozess hat sich in der Vergangenheit als eines der wirksamsten Instrumente dafür herausgestellt, den **Einfluss der EU auf den Wandel** in Drittländern zur Geltung zu bringen. Die Aussicht auf -Mitgliedschaft in der EU hat Bewerberländern bedeutende Anreize für die Einleitung politischer, institutioneller, wirtschaftlicher und sozialer Reformen zur Erfüllung der **Kopenhagener Kriterien** von 1993 gesetzt und spürbare Ergebnisse unter anderem beim Wachstum des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts gezeitigt. In der Debatte über einen Mittelweg zwischen der Vertiefung der EU-Integration und einer fortschreitenden Erweiterung wurde die Frage nach der **Integrationsfähigkeit** der EU aufgeworfen. Diese Frage wurde 2006 im erneuerten Konsens des Rates über die Erweiterung als Überlegung aufgegriffen, die bei der Planung zukünftiger Beitritte zu berücksichtigen ist. Aufgrund ihrer konfliktbeladenen Geschichte müssen die Westbalkanstaaten die zusätzlichen Kriterien des **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses** zur regionalen Zusammenarbeit und zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen erfüllen.

Vertragsgrundlage und Zuständigkeiten des EP

In Artikel 49 EUV ist unter Bezugnahme auf Artikel 2 EUV, in dem die wichtigsten Werte der EU verankert sind, festgelegt, wie sich Staaten um einen Beitritt zur EU bewerben können. Für den Beitritt neuer Mitglieder ist die Zustimmung des EP erforderlich. Mit Blick auf den finanziellen Aspekt der Beitritte fungiert das EP gemäß Artikel 212 Absatz 2 AEUV angenommenen Instrument für Heranführungshilfe (IPA) als Mitgesetzgeber; bei gemäß Artikel 217 AEUV abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) ist die Zustimmung des EP erforderlich.

Wichtigste neuere Entwicklungen

In der vergangenen Wahlperiode wurden nicht mehr so viele Beitritte wie zuvor gezählt. Nur ein Land – **Kroatien** – trat im Juli 2013 der EU bei. Aufgrund einer – bei dem von der EU vermittelten Dialog im April 2013 erzielten – historischen Einigung zwischen **Serbien** und dem **Kosovo** über die Normalisierung ihrer Beziehungen wurden im Januar 2014 Beitrittsverhandlungen mit Serbien aufgenommen. Im Mai 2014 wurden die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zwischen dem **Kosovo** und der EU abgeschlossen. **Montenegro** nahm im Juni 2012 Beitrittsverhandlungen mit der EU auf. Mit der **Türkei** wurde bislang – im November 2013 – lediglich ein Verhandlungskapitel (über Regionalpolitik) eröffnet, und im Dezember 2013 wurde ein Rückübernahmeabkommen unterzeichnet. **Albanien** erhielt

im Juni 2014 den Status eines Bewerberlandes. Die Beitrittsgespräche mit **Island** wurden im Mai 2013 von der neuen Koalitionsregierung des Landes ausgesetzt, da sie einen EU-Beitritt vehement ablehnt.

Rechtsstaatlichkeit im Zentrum des Beitrittsprozesses

Infolge der Erfahrungen bei der Erweiterung im Jahr 2007 wurden die Verankerung der **Rechtsstaatlichkeit** in (potenziellen) Bewerberländern und die Unumkehrbarkeit von Reformen vor einem Beitritt ins Zentrum des Beitrittsprozesses gerückt. Für Bulgarien und Rumänien wurde ein **Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM)** eingerichtet, um die Fortschritte beispielsweise bei der Reform der Justiz sowie der Bekämpfung der Korruption und – im Fall von Bulgarien – des organisierten Verbrechens auch nach dem Beitritt zu überwachen. Aus den jüngsten CVM-Fortschrittsberichten geht hervor, dass mit den erst nach einem Beitritt eingesetzten Mechanismen eher langsame Fortschritte erzielt werden.

Aus diesem Grund werden nun in den Beitrittsverhandlungen zunächst grundlegende Dinge behandelt; unter anderem werden bereits in einer frühen Phase die Verhandlungen über die **Kapitel 23 (Judikative und Grundrechte)** und **24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit)** eröffnet. Diese beiden Kapitel werden auf der Grundlage von Aktionsplänen eröffnet; mit Zwischenkriterien werden die Fortschritte systematisch überwacht. Mit einer frühzeitigen Eröffnung dieser Kapitel in den Verhandlungen bleibt mehr Zeit für eine **gründliche Bestandsaufnahme der Umsetzung**, bevor die Verhandlungen abgeschlossen werden. Diese neue Herangehensweise wurde im Dezember 2013 in den Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung gebilligt und erstmalig im Fall von Montenegro angewandt.

Streitigkeiten über die Visumfreiheit für die Westbalkanstaaten

Die visumfreie Einreise in den Schengen-Raum, die den Bürgern der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegros und Serbiens im Jahr 2009 und den Bürgern Albanien und Bosnien und Herzegowinas im Jahr 2010 gewährt wurde, um Reformen anzuregen und den Kontakt der Menschen untereinander zu fördern, wurde in Frage gestellt, nachdem die Aufhebung der Visumpflicht in einem Anstieg der Asylanträge von Bürgern der Westbalkanstaaten mündete. Als Reaktion auf den Missbrauch der **Visumfreiheit** und auf Ersuchen mehrerer Mitgliedstaaten hat die Kommission im Januar 2011 einen Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung eingeführt.

Das Europäische Parlament

In der vergangenen Wahlperiode hat das EP nichtlegislative Entschlüsse zu den Fortschrittsberichten der Kommission über Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Island, das Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei angenommen. In seiner Entschlüsse vom November 2012 mit dem Titel „Erweiterung: Politiken, Kriterien und die strategischen Interessen der EU“ betonte es unter anderem die große Bedeutung folgender Aspekte:

- einer intensiveren Überwachung der Fortschritte während des Beitrittsprozesses, damit die Bewerberländer **optimal vorbereitet** sind;
- eines **leistungsorientierteren, stärker nach Maßstäben ausgerichteten und transparenteren** Beitrittsprozesses;
- der Gewährleistung sämtlicher Formen der **Meinungsfreiheit** sowie der wirksamen Bekämpfung der **Korruption** und des **organisierten Verbrechens**;

- der frühzeitigen Bewertung der **Integrationsfähigkeit** der EU für jedes Bewerberland;
- der Bewertung der dauerhaften Einhaltung der grundlegenden Werte der EU durch ihre Mitgliedstaaten und ihres Engagements für funktionierende demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit. Das EP forderte außerdem die Kommission auf, auf der Grundlage von Artikel 7 EUV und Artikel 258 AEUV einen detaillierten **Vorschlag für einen Überwachungsmechanismus** vorzulegen.

Im September 2013 nahm das EP in erster Lesung Änderungen der Verordnung 539/2001 an, in der die Länder, deren Staatsangehörige ein Visum benötigen, und die Länder, die von dieser Visumpflicht befreit sind, aufgelistet sind; mit den Änderungen wurde als letztes Mittel ein **Mechanismus zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht** eingeführt. Das Ergebnis der Schlussabstimmung (328 Ja-Stimmen, 257 Nein-Stimmen, 46 Enthaltungen) macht deutlich, wie kontrovers diese Maßnahme diskutiert wurde.

Laut dem aktuellen vierteljährlichen Bericht des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) über die Asylsituation wurden im vierten Quartal des Jahres 2013 in der EU+ (EU28, Norwegen und Schweiz) 23 445 Asylanträge von Bürgern aus den Westbalkanstaaten gestellt. Im neunten Quartal in Folge war dies die Ländergruppe mit den meisten Asylanträgen, wobei Serbien mit 37 % den größten Anteil hält. Im vierten Quartal des Jahres 2013 wurden mehr als 97 % der Anträge von Bürgern der Westbalkanstaaten in erster Instanz abschlägig beschieden.

Im März 2014 nahm das EP in erster Lesung das **Instrument für Heranführungshilfe** (IPA II) an, das zu dem EU-Paket der Finanzierungsinstrumente für externe Maßnahmen für den Zeitraum 2014–2020 gehört. Das IPA II ist mit Finanzmitteln in Höhe von 11,7 Mrd. EUR über einen Zeitraum von sieben Jahren ausgestattet und soll einen engeren Bezug zwischen der Erweiterungsstrategie und den Prioritäten der Unterstützung herstellen. Der Schwerpunkt liegt auf einer begrenzten Zahl Politikbereiche und -felder, und es umfasst Anreize und Leistungsindikatoren zur Beurteilung der Fortschritte; besonders gute **Leistungen werden belohnt**, und bei schlechten Leistungen werden die Mittel gekürzt.

Das wichtigste Anliegen des EP bestand darin, die **Wirksamkeit** und die **Flexibilität** des Instruments zu verbessern, damit die Mittel bei unvorhergesehenen Umständen zügig verwendet werden können. Im Wege von delegierten Rechtsakten (Artikel 290 AEUV), einer Halbzeitüberprüfung der Anhänge des Instruments und eines strategischen Dialogs mit der Kommission über die Arbeit an den mehrjährigen Programmplanungsdokumenten wurde die **Überwachung durch das EP gestärkt**.

Wichtigste Prioritäten und zukünftige Herausforderungen

Eine große Herausforderung in der Zukunft besteht darin, der derzeitigen Tendenz einer **Erweiterung in zwei Geschwindigkeiten** entgegenzuwirken, bei der sich Musterschüler und Nachzügler in entgegengesetzte Richtungen bewegen. Die Förderung der Beitrittsfähigkeit aller (potenziellen) Bewerber in einer Reihe von von der Kommission festgelegten Schlüsselbereichen wie beispielsweise der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Wettbewerbsfähigkeit, der Wahrung der Demokratie durch die Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten wird auch weiterhin eine **allgemeine Priorität** sein. Gleichzeitig müssen **länderspezifische Herausforderungen** im

Zusammenhang mit größeren Hindernissen, durch die Fortschritte bislang verhindert wurden, bewältigt werden.

Der internationale Status des **Kosovo**, das von Zypern, Griechenland, Rumänien, der Slowakei und Spanien nicht als unabhängiger Staat anerkannt wird, ist auch künftig eine Herausforderung im Hinblick auf eine endgültige Mitgliedschaft. Die seit langem anhaltenden Streitigkeiten zwischen der **ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** und Griechenland über den offiziellen Namen des erstgenannten Landes müssen gelöst werden, wenn der derzeitige Stillstand aufgehoben werden soll. In **Bosnien und Herzegowina** ist der Prozess der europäischen Integration aufgrund des mangelnden politischen Willens der Entscheidungsträger zum Erliegen gekommen. Ein SAA konnte nicht in Kraft treten, da das Land bei der Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen wie beispielsweise der Umsetzung des Sejdić-Finci-Urteils zurückbleibt. Die Weigerung der **Türkei**, das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen von Ankara auf Zypern anzuwenden, ist nach wie vor ein großes Hindernis für die Eröffnung mehrerer blockierter Kapitel und für die vorläufige Schließung jedes Kapitels. Die Kommission hat im Rahmen der 2012 eingeführten „positiven Agenda“ auf eine Eröffnung der Kapitel 23 und 24 hingearbeitet.

Die zunehmende **Erweiterungsmüdigkeit** unter den EU-Bürgern ist ein großes Problem. Bei einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2013 haben sich in 15 Mitgliedstaaten die Befragten mehrheitlich (52 %) gegen neue Beitritte ausgesprochen (im Vergleich zu zehn Mitgliedstaaten im Jahr 2010), und in 13 Mitgliedstaaten stand die Mehrheit der Befragten (37 %) neuen Beitritten positiv gegenüber (2010: 17 Mitgliedstaaten). Während in den „neuen“ Mitgliedstaaten und Ländern, die nicht zum Euro-Währungsgebiet gehören, die Zustimmung zu neuen Beitritten nach wie vor hoch ist, werden sie in den „alten“ Mitgliedstaaten und Ländern, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, mehrheitlich abgelehnt, wobei die Ablehnung in Österreich (76 %), Frankreich (70 %), Deutschland (69 %), Finnland (65 %), den Niederlanden (64 %), Luxemburg (64 %) und Italien (59 %) am größten ist. Das scheidende Kommissionsmitglied für Erweiterung und europäische Nachbarschaftspolitik, Štefan Füle, sieht die wichtigsten künftigen Prioritäten der Erweiterungspolitik darin, die **Glaubwürdigkeit** des Beitrittsprozesses zu stärken und die Bürger vermehrt an den **Vorteilen der Erweiterung** teilhaben zu lassen. Mit der Zeit wird sich zeigen, ob die Aussage des künftigen und ersten vom EP gewählten Präsidenten der Kommission, Jean-Claude Juncker, der zufolge die laufenden Verhandlungen zwar weitergeführt werden würden, es jedoch **„in den nächsten fünf Jahren keine Erweiterung mehr geben“** würde, zu einer Verringerung der Erweiterungsmüdigkeit beitragen wird.

In manchen Bewerberländern wie zum Beispiel der Türkei kann das langsame Fortschreiten des Beitrittsprozesses ein Grund für eine zunehmende **Beitrittsmüdigkeit** sein, die die erhebliche Gefahr in sich birgt, dass die Reformbemühungen nachlassen. Gegenüber 73 % im Jahr 2004 standen 2013 nur 44 % der befragten Türken einem EU-Beitritt ihres Landes positiv gegenüber.

Befürworter einer Erweiterung weisen auf die hohen **Kosten hin, die ohne Erweiterungen entstehen würden**, da die Gefahr eines „Vakuums“ bestünde, das schnell von anderen regionalen oder außerregionalen Akteuren gefüllt werden könnte, Konflikte wiederaufflammen, Instabilität, Migrationsdruck und Rechtsunsicherheit zunehmen und die Geschäfte von EU-Unternehmen beeinträchtigt werden könnten.

Weitere Informationen

[Challenges for European Foreign Policy in 2014. The EU's extended neighbourhood](#) / FRIDE, G. Grevi und D. Keohane (Hrsg.), 2014.

[Eastern Partnership Five Years On: Time for a New Strategy?](#) / Vít Borčány, Association for International Affairs, Mai 2014.

[On the slow train to nowhere? The European Union, enlargement fatigue and the Western Balkans](#) / J. O'Brennan, European Foreign Affairs Review 19(2), 2014, S. 221-241.

[The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?](#) / T. Behr, Amsterdam Law Forum 4(2), 2012, S. 76-88.

[The Western Balkans and EU enlargement: ensuring progress on the rule of law](#) / R. Grant und A. Patterson, Wilton Park, September 2013.

[Time to Reset the European Neighbourhood Policy](#) / S. Lehne, Carnegie Europe, 4. Februar 2014.

[What Borders for the EU: What Relations with a Variable Geometry Neighbourhood?](#) / J.-F. Drevet, Jacques Delors-Institut, Grundsatzpapier 97, September 2013.

[2004-2014: review of a decade of enlargements](#) / Fondation Robert Schuman, European Issue n°311, 28. April 2014.

Haftungsausschluss und Urheberrecht

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Verfasser dieses Dokuments; eventuelle Meinungsäußerungen entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Das Dokument richtet sich ausschließlich an die Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments und ist für deren parlamentarische Arbeit bestimmt. Nachdruck und Übersetzung zu nicht-kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2014.

Bildnachweis: © Europäische Union, 2014.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (Intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)