DIE WESTBALKANLÄNDER

In dieser Kurzdarstellung werden die Politik der EU gegenüber den Westbalkanländern, also Albanien, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien, sowie der Beitrittsprozess erläutert. Darin wird die angestrebte Förderung von Stabilität, Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Entwicklung umrissen, es werden die wichtigsten Instrumente wie der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und die Heranführungshilfe vorgestellt und der aktuelle Stand der Fortschritte der einzelnen Länder auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft dargelegt. Außerdem wird aufgezeigt, wie das Europäische Parlament durch seine Zustimmungsbefugnisse, Entschließungen und parlamentarische Diplomatie zum Erweiterungsprozess beiträgt.

RECHTSGRUNDLAGE

— In Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist der rechtliche Rahmen für das auswärtige Handeln der EU festgelegt.

— In Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die internationalen Handelsabkommen geregelt.

— In Artikel 49 EUV sind die Kriterien für den Beitrittsantrag und die Mitgliedschaft aufgeführt.

ZIELE

Die EU ist bestrebt, Frieden, Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung im Westbalkanraum zu fördern und eine Perspektive für die Integration in die EU zu eröffnen.

HINTERGRUND

Im Jahr 1999 leitete die EU den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) als Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und den Westbalkanländern ein. Im selben Jahr brachte sie den Stabilitätspakt als breiter angelegte Initiative auf den Weg, bei der alle wichtigen internationalen Akteure einbezogen werden. Der Stabilitätspakt wurde 2008 durch den Regionalen Kooperationsrat ersetzt. Auf der Tagung des Europäischen Rates, die 2003 in Thessaloniki stattfand, wurde bekräftigt, dass alle SAP-Länder mögliche EU-Beitrittskandidaten sind. Diese „europäische Perspektive“ wurde in der Strategie der Kommission für den westlichen Balkan vom Februar 2018 und in den Erklärungen, die im Anschluss an mehrere EU-Westbalkan-Gipfeltreffen abgegeben wurden, erneut bestätigt.

Ziel dieser Politik ist es, die schrittweise Integration der Westbalkanländer in die EU zu unterstützen. 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 wurde der Status eines Bewerberlandes zuerkannt. Weder mit Nordmazedonien noch mit Bosnien und Herzegowina wurden bisher

Verhandlungskapitel eröffnet. Im Jahr 2022 stellte das Kosovo einen Antrag auf Beitritt zur EU.

INSTRUMENTE

A. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Seit seiner Einführung im Jahr 1999 bildet der SAP den strategischen Rahmen für die schrittweise Annäherung der Westbalkanländer an die EU. Er stützt sich auf bilaterale Vertragsbeziehungen, finanzielle Unterstützung, politischen Dialog, Handelsbeziehungen und regionale Zusammenarbeit.

Die Vertragsbeziehungen beruhen auf Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die eine politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Schaffung von Freihandelszonen mit den betreffenden Ländern vorsehen. Auf der Grundlage gemeinsamer demokratischer Grundsätze, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit werden in jedem SAA 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. Zudem wird die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der Bewerberländer und dem Europäischen Parlament durch einen Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschuss sichergestellt. Im Fall Nordmazedoniens erfolgt die Zusammenarbeit im Rahmen eines Gemischten Parlamentarischen Ausschusses.

Seit Inkrafttreten des SAA mit dem Kosovo im April 2016 bestehen nun mit allen Bewerberländern und möglichen Bewerberländern im Westbalkanraum entsprechende Abkommen. Bei dem SAA mit dem Kosovo handelt es sich um ein reines EU-Abkommen, das von den Mitgliedstaaten nicht ratifiziert werden muss (fünf Mitgliedstaaten erkennen nämlich die Unabhängigkeit des Kosovo nicht an). Bereiche der SAA, die den Handel sowie 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 einem Land der Status eines Bewerberlandes zuerkannt wird, durchläuft es die verschiedenen Phasen des Prozesses, wobei das Tempo weitgehend von den eigenen Leistungen und Fortschritten abhängt.

Das Bewerberland muss sämtliche Rechtsvorschriften der EU (den sogenannten gemeinschaftlichen Besitzstand) annehmen und umsetzen. Die Kommission hält die erzielten Fortschritte in ihren jährlichen Länderberichten fest. Jeder wichtige Beschluss wird vom Rat einstimmig gefasst – von der Aufnahme der Verhandlungen bis zu deren Abschluss. Der Beitrittsvertrag muss vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden, bevor er von allen Vertragsstaaten, einschließlich des Beitrittslandes, im Rahmen der einschlägigen parlamentarischen Verfahren oder eines Referendums ratifiziert werden kann.

Bewerberländer und mögliche Bewerberländer erhalten finanzielle Unterstützung, um notwendige Reformen durchführen zu können. Seit 2007 erfolgt die Heranführungshilfe der EU über ein einziges einheitliches Instrument: das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA). Im November 2023 nahm die Kommission einen neuen Wachstumsplan für den Westbalkan an, der für den Zeitraum 2024-2027 gilt und mit 6 Mrd. EUR ausgestattet ist. Ziel ist es, der Region bereits vor dem Beitritt in die EU einige Vorteile der Mitgliedschaft zugutekommen zu lassen. Die Mittel aus dem Wachstumsplan werden auf Grundlage länderspezifischer Reformprogramme zugewiesen. Sie werden jedoch erst nach Abschluss der Reformen freigegeben.

Die meisten Bewerberländer und möglichen Bewerberländer können zudem 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 zusammenzuarbeiten, darunter bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen, Grenzangelegenheiten, Flüchtlingsfragen und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Ein spezifisches Element des IPA betrifft die regionale Zusammenarbeit sowie grenzübergreifende Programme.

Der Regionale Kooperationsrat (Regional Cooperation Council, RCC) mit Sitz in Sarajewo untersteht dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess. Mit dem RCC sollen die europäischen und euro-atlantischen Bestrebungen seiner Mitglieder, die nicht der EU angehören, unterstützt werden. Außerdem soll die Zusammenarbeit in Bereichen wie wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Energie und Infrastruktur, Justiz und Inneres, Sicherheit, Entwicklung von Humankapital und parlamentarische Beziehungen ausgebaut werden. Die EU und zahlreiche einzelne Mitgliedstaaten unterstützen den RCC und wirken darin mit.

Zu den weiteren wichtigen regionalen Initiativen gehört das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen. Die Westbalkanländer beteiligen sich außerdem auch an verschiedenen regionalen Rahmenstrukturen.

D. Visumfreies Reisen

Im Dezember 2009 wurde den Staatsbürgern der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (inzwischen Republik Nordmazedonien), Montenegros und Serbiens die visumfreie Einreise in den Schengen-Raum gewährt. Seit November 2010 gilt dies auch für die Staatsbürger Albaniens und Bosnien-Herzegowinas. 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. Als Ergebnis langwieriger interinstitutioneller Verhandlungen und der endgültigen Abstimmung des Europäischen Parlaments im April 2023 können kosovarische Staatsangehörige seit Januar 2024 ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen.

DERZEITIGER STAND

A. Albanien

Albanien stellte am 28. April 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft, und im Juni 2014 wurde dem Land der Status eines Bewerberlands zuerkannt. Angesichts der Fortschritte des Landes schlug die Kommission wiederholt vor, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Im Juni 2018 erklärte sich der Rat vorläufig damit einverstanden, dass die Beitrittsverhandlungen mit Albanien im Juni des Folgejahres aufgenommen werden, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Im März 2020 genehmigte er die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, wiederum unter der Voraussetzung, dass eine Reihe von Bedingungen erfüllt wird. Daraufhin legte die Kommission den Mitgliedstaaten im Juli 2020 den Entwurf des Verhandlungsrahmens vor. Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien, die aufgrund einer parallel erfolgten befürwortenden Empfehlung durch die Kommission gemeinsam behandelt werden, wurden erst im Juli 2022 förmlich aufgenommen. Zuvor hatte es lange Verzögerungen gegeben, die hauptsächlich auf Probleme zwischen Nordmazedonien und Bulgarien in Bezug auf Identität, Sprache und Geschichte zurückzuführen waren. Am 15. Oktober 2024 nahm Albanien Verhandlungen über Cluster 1 („Wesentliche Elemente", bestehend aus fünf Kapiteln) auf. Bis November 2025 wurden mit dem Land Verhandlungen über alle sechs Cluster des Besitzstands aufgenommen.

B. Bosnien und Herzegowina

Das SAA mit Bosnien und Herzegowina wurde im Juni 2008 ausgehandelt und unterzeichnet, trat jedoch nicht in Kraft, in erster Linie weil das Land ein wichtiges Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht umsetzte. Dank eines neuen Ansatzes für das Land, bei dem die wirtschaftspolitische Steuerung stärker in den Mittelpunkt gerückt wurde, konnte das längst überfällige SAA am 1. Juni 2015 in Kraft treten. Am 15. Februar 2016 stellte Bosnien und Herzegowina einen Antrag auf Beitritt zur EU. 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. Zu diesen Prioritäten gehörte auch, sicherzustellen, dass der Parlamentarische Stabilitäts- und Assoziationsausschuss ordnungsgemäß funktioniert (Schlüsselpriorität Nr. 3). Im Oktober 2023 – acht Jahre nach der gescheiterten ersten Sitzung im Jahr 2015 – wurde in Sarajewo erfolgreich die erste vollwertige Sitzung des Parlamentarischen Stabilitäts- und Assoziationsausschusses EU-Bosnien und Herzegowina abgehalten. Daher ist die Kommission in ihrem Länderbericht 2023 zu dem Schluss gelangt, dass die Schlüsselpriorität Nr. 3 erfüllt wurde. Seitdem ist der Parlamentarische Stabilitäts- und Assoziationsausschuss mehrfach zusammengetreten. Infolge des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine und des Beschlusses der EU vom Juni 2022, der Republik Moldau und der Ukraine den Status eines Bewerberlandes zu gewähren, beschloss der Europäische Rat im Dezember 2022, diesen nun auch Bosnien und Herzegowina einzuräumen. Die Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina wurden im März 2024 zwar auch förmlich eröffnet, doch kam es nur schleppend zu Fortschritten, die zudem durch eine tiefe innenpolitische Krise erschwert wurden. Im September 2025 übermittelte Bosnien und Herzegowina der Kommission verspätet

seine Reformagenda für den Wachstumsplan. Die Mittelausstattung war bereits im Juli 2025 endgültig um 10 % gekürzt worden. Die Reformagenda wurde im Dezember 2025 gebilligt.

C. Nordmazedonien

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (inzwischen Republik Nordmazedonien) stellte im März 2004 einen Antrag auf Beitritt zur EU. Im Dezember 2005 wurde der Republik Nordmazedonien der Status eines Bewerberlandes zuerkannt. Beitrittsverhandlungen mit dem Land konnten jedoch über viele Jahre hinweg nicht aufgenommen werden, was vor allem am Streit mit Griechenland über den Namen „Mazedonien" lag. Dieser Streit wurde durch das im Februar 2019 in Kraft getretene Prespa-Abkommen über den neuen Namen des Landes (Republik Nordmazedonien, kurz: Nordmazedonien) erfolgreich beigelegt. Seit 2009 hat die Kommission dem Rat – mit der uneingeschränkten Unterstützung des Europäischen Parlaments – immer wieder nahegelegt, Beitrittsverhandlungen zu eröffnen. Im Juni 2018 erklärte sich dieser vorläufig damit einverstanden, dass die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien im Juni 2019 aufgenommen werden, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Im März 2020 genehmigte er ohne weitere Bedingungen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Die Kommission legte den Mitgliedstaaten im Juli 2020 den Entwurf des Verhandlungsrahmens vor. Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien, die aufgrund einer parallel erfolgten befürwortenden Empfehlung durch die Kommission gemeinsam behandelt werden, wurden erst im Juli 2022 förmlich aufgenommen. Zuvor hatte es Verzögerungen gegeben, die hauptsächlich auf Probleme zwischen Nordmazedonien und Bulgarien in Bezug auf Identität, Sprache und Geschichte zurückzuführen waren. Nordmazedonien hat das Screening-Verfahren im Dezember 2023 abgeschlossen. Es wurden jedoch noch keine Cluster/Kapitel eröffnet, da die erwartete Verfassungsänderung, mit der die bulgarische Minderheit in die Präambel des Landes aufgenommen werden würde, wie in den Schlussfolgerungen des Rates von 2022 vorgesehen, noch aussteht.

D. Das Kosovo

Das Kosovo ist ein möglicher 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, die Republik Moldau und die Ukraine) und zwei ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates (China und die Russische Föderation) haben die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt. Im Anschluss an ein wegweisendes Abkommen über die Normalisierung der Beziehungen, das im April 2013 zwischen Belgrad und Prishtina/Priština erzielt worden war („Vereinbarung von Brüssel"), beschloss der Europäische Rat im Juni 2013, die Verhandlungen über ein SAA mit dem Kosovo aufzunehmen. Das Abkommen trat am 1. April 2016 in Kraft. Im Juli 2018 – sechs Jahre nach der Veröffentlichung eines Fahrplans für Visaliberalisierungen – bestätigte die Kommission, dass das Kosovo sämtliche Kriterien erfüllt habe. 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.

Beide Ländern müssen ihren Verpflichtungen nachkommen, die sich aus dem überarbeiteten Abkommen vom Frühjahr 2023 ergeben, mit dem der ins Stocken geratene Dialog wieder in Gang gebracht werden soll.

E. Montenegro

Montenegro, das seine Unabhängigkeit 2006 erlangte, stellte im Dezember 2008 einen Antrag auf Beitritt zur EU. Im Dezember 2010 wurde dem Land der Status eines Bewerberlandes gewährt. Im Juni 2012 wurden Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Montenegro war im Juni 2024 das erste Land, das die Zwischenziele für die wesentlichen Kapitel zur Rechtsstaatlichkeit (Kapitel 23 über Judikative und Grundrechte sowie Kapitel 24 über Justiz, Freiheit und Sicherheit) erfüllt hat. Bisher wurden alle 33 Verhandlungskapitel geöffnet, wobei 14 vorläufig geschlossen wurden. In den letzten zwei Jahren wurden die Reformen zur EU-Integration schneller vorangetrieben, wodurch das Land bei den Verhandlungen derzeit die Vorreiterrolle einnimmt.

F. Serbien

Serbien stellte im Dezember 2009 einen Antrag auf Beitritt zur EU und erhielt im März 2012 den Status eines Bewerberlandes, nachdem Belgrad und Prishtina/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. 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. Beide Ländern müssen ihren Verpflichtungen nachkommen, die sich aus dem überarbeiteten Abkommen vom Frühjahr 2023 ergeben, mit dem der ins Stocken geratene Dialog wieder in Gang gebracht werden soll.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament ist in vollem Umfang am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beteiligt. Seine Zustimmung ist für den Abschluss sämtlicher SAA 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 Entschließungen 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, eine Reihe von Empfehlungen zu den Westbalkanländern ab. Am 29. Februar 2024 nahm es eine Entschließung zu der Vertiefung der EU-Integration mit Blick auf eine künftige Erweiterung an. Am 11. März 2026 folgte eine Entschließung zu der Erweiterungsstrategie der EU, in der das Parlament feststellte, dass die Erweiterung die Sicherheit der EU stärkt und destabilisierende geopolitische Grauzonen verhindert und auch künftig leistungsorientiert, werteorientiert und von Reformen abhängig sein sollte.

Das Parlament unterhält außerdem über seine Delegationen bilaterale Beziehungen zu den Parlamenten der Westbalkanländer. Hierfür kommen die Mitglieder der Delegationen regelmäßig (in der Regel zweimal jährlich) mit ihren Amtskollegen aus den Westbalkanländern zusammen, um Themen zu erörtern, die für den SAP und den EU-Beitrittsprozess wichtig sind. Das Parlament beobachtet den Großteil der Wahlen in den sechs Westbalkanländern, sofern es darum ersucht wird, was bereits in all diesen Ländern der Fall war. Es hat außerdem zahlreiche Projekte und Programme in den Bereichen parlamentarische Demokratie und Kapazitätsaufbau entwickelt, die auf die Bedürfnisse der Partnerparlamente in der Westbalkanregion zugeschnitten sind. Das Parlament hat in den letzten Jahren die Annäherung der politischen Parteien in Nordmazedonien und Serbien unterstützt.

Diese Kurzdarstellung wurde von der Generaldirektion Außenpolitik der Union, Direktion Regionen, des Europäischen Parlaments erstellt. Weitere Informationen finden Sie auf der Website des Europäischen Parlaments zum Thema Erweiterung.

Igor MISKULIN
04/2026