

E-PAPER

Policy Paper

Der Erweiterungs- politik neue Glaubwürdigkeit verschaffen

Impulse für die
EU-Reformdebatte

VON MARINA VULOVIĆ

MIT INPUT VON VIOLA VON CRAMON-TAUBADEL, ANTON
HOFREITER, MIRIAM KOSMEHL, BORIS MIJATOVIĆ,
SONJA SCHIFFERS, FUNDA TEKIN

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2024

Der Erweiterungspolitik neue Glaubwürdigkeit verschaffen

Von Marina Vulović

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 3 |
| Zusammenfassung | 4 |
| 1 Herausforderungen | 6 |
| 2 Politische Ziele | 9 |
| 3 Reformvorschläge und Handlungsempfehlungen | 12 |
| 4 Konflikt- und Potenzialanalyse als Ausgangsbasis für die Reformdebatte | 19 |
| Die Autorin und die Mitglieder der Expert*innengruppe | 23 |

Anmerkung: Dieser Beitrag entstand unter der Federführung der Autorin mit dem Input einer Expert*innengruppe. Die Mitglieder der Gruppe haben durch Kommentare und Anmerkungen zur Weiterentwicklung des Textes beigetragen. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit allen Punkten überein.

Vorwort

Der Krieg in Europa, die sich zuspitzende Klimakrise, der Druck auf die liberalen Demokratien und die ungeklärte Position Europas im globalen Machtgefüge – die Europäische Union steht vor historischen Herausforderungen. Um ihre Zukunftsfähigkeit zu behaupten, muss die EU handlungsfähiger werden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine führt uns auch vor Augen, dass eine Neujustierung der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik dringend geboten ist. Allerdings macht der Erweiterungsprozess die ohnehin notwendige institutionelle Reform der EU zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit noch dringlicher. Über die Frage, wie breit eine solche Reform aufzustellen ist und in welchem Verfahren sie umgesetzt werden kann, gibt es aktuell keine einheitliche Haltung in der EU. Es gibt Vorstöße und Ideen auf der einen, aber auch Vorbehalte und Sorgen auf der anderen Seite. Eine Einigung kann nur zustande kommen, wenn alle Seiten gehört und ernst genommen werden. Deutschland kommt als größtes Mitgliedsland dabei eine besondere Verantwortung zu.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung Fachleute aus verschiedenen Politikbereichen eingeladen, Impulse für die EU-Reformdebatte zu erarbeiten. Ausgehend von den aktuellen Herausforderungen wurden gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Politikgestaltung und Empfehlungen für institutionelle Reformen formuliert. Sie sollen in ihrer Gesamtheit die EU handlungsfähiger und demokratischer, ökologischer und sozial gerechter machen. Dabei haben wir uns nicht nur auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen im engeren Sinn beschränkt, sondern exemplarisch auch Politikbereiche in den Blick genommen, die für die Zukunftsfähigkeit der EU zentral sind: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energie-, Agrar-, Fiskal- und Erweiterungspolitik. Herausgekommen ist eine Reihe Policy Paper, die teils pragmatische Wege, teils Pfadwechsel vorschlagen. Viele Empfehlungen sind ohne Vertragsänderungen möglich. Was es vor allem braucht, ist der politische Wille, die vorhandenen Potenziale zu nutzen. Alle Texte schließen mit der Frage, wie Deutschland zum Gelingen des Reformprozesses beitragen kann. Wir hoffen, damit Impulse für die entsprechende Debatte zu geben.

Das hier vorliegende Policy Paper befasst sich mit der europäischen Erweiterungspolitik. Wir danken der Autorin Dr. Marina Vulović und den Mitgliedern der Expert*innengruppe – MdEP Viola von Cramon-Taubadel, Dr. Tobias Flessenkemper, MdB Dr. Anton Hofreiter, Miriam Kosmehl, MdB Boris Mijatović, Dr. Sonja Schiffrers und Prof. Dr. Funda Tekin – für ihre wertvollen Beiträge.

Berlin, im April 2024

Jan Philipp Albrecht, *Vorstand*

Eva van de Rakt, *Referatsleitung EU und Nordamerika*

Dr. Christine Pütz, *Referentin EU*

Heinrich-Böll-Stiftung

Zusammenfassung

Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert und zu einer Wiederbelebung der EU-Erweiterungspolitik geführt. Mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Albanien, Nordmazedonien, der Ukraine, Moldau und zuletzt auch Bosnien und Herzegowina hat die EU ein neues Kapitel aufgeschlagen. Sie steht nun vor der großen Aufgabe, den gravierenden Glaubwürdigkeitsverlust, den der Erweiterungsprozess über die letzten zwei Jahrzehnte sowohl in der EU als auch in den Kandidatenländern erlitten hat, zu begegnen und ihre Erweiterungspolitik neu aufzusetzen und glaubwürdiger zu gestalten.

Die Herausforderungen und Fallstricke sind groß. An erster Stelle stehen die neuen geopolitischen Notwendigkeiten, die dazu führen könnten, dass neue Mitgliedstaaten aufgenommen werden, bevor sie tatsächlich reif dafür sind, und dadurch die Grundwerte der EU weiter untergraben werden. An zweiter Stelle steht die Vetopraxis, die die Erweiterungsprozesse der letzten Jahre oftmals gelähmt und Glaubwürdigkeit in den Prozess gekostet hat. An dritter Stelle stehen Russlands Invasion in der Ukraine und damit bislang unbekannte Herausforderungen, die sich bei der Aufnahme der Ukraine stellen. An vierter Stelle steht die sozioökonomische Divergenz zwischen den Kandidatenländern und der EU, die eine Abwanderung von Arbeitskräften bedingt und damit die erfolgreiche Umsetzung institutioneller Reformen in den Kandidatenländern gefährdet. An fünfter Stelle steht der sinkende Zuspruch für den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in vielen der Beitrittsländer.

Um die Spannungsfelder zwischen Demokratie und Stabilität, Geopolitik und wirtschaftlichen Interessen besser und glaubwürdiger ausbalancieren zu können, muss die EU ihre Erweiterungspolitik neu ausrichten. Die Zielrichtung muss sein, der Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit Priorität einzuräumen, langjährige Blockaden abzubauen, die ökonomische Angleichung effektiv zu fördern und in Abstimmung mit dem parallelen Prozess der institutionellen EU-Reform zu sein. Für die vorgeschlagenen Reform- und Handlungsempfehlungen sind keine EU-Vertragsänderungen erforderlich, doch erfordern sie den politischen Willen zur Veränderung. Einige der Reformempfehlungen werden politisch eher einfach, andere eher schwierig umzusetzen sein. Die Implementierung aller, insbesondere der schwieriger umzusetzenden Reformen hätte die positivsten Auswirkungen auf den Erweiterungsprozess.

Die Umwälzung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und der daraus resultierende geopolitische Imperativ für eine Erweiterung geben einen starken Impuls für eine Reform der EU-Erweiterungspolitik und schaffen einen neuen Spielraum für Verhandlungen zu den aufgeführten Handlungsempfehlungen. Die Debatte in der EU sollte sich nicht nur um die Kosten einer neuen Erweiterung drehen, sondern auch um die Kosten einer gescheiterten Erweiterung. Deutschland kann eine

führende Rolle übernehmen und mit konkreten Vorschlägen insbesondere in Bezug auf den Rechtsstaatsmechanismus und die sozial-ökologische Transformation die EU-Reformdebatte positiv mitgestalten.

Ziel

Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittsländern vor geopolitischen Interessen priorisieren und geopolitische Impulse als Push-Faktor nutzen

Reformempfehlungen

- Beobachterstatus für Abgeordnete aus den Kandidatenländern im EP einführen
- Europäische Plattformen für Zivilgesellschaft schaffen oder bestehende Plattformen ausweiten
- EU-Förderung auf lokaler Ebene ausweiten
- Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt machen
- Kandidatenländer schon früh in den EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus aufnehmen
- Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten konsequenter durchsetzen
- Politische Kommunikation der EU schärfen

Ziel

Erweiterungspolitik und Reformen der EU-Institutionen Hand in Hand führen, ohne gegenseitig zu blockieren

Reformempfehlungen

- Reformen durch einen graduellen Erweiterungsprozess schnell belohnen
- Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik aufwerten

Ziel

Die Veto- und Blockadepraxis im Erweiterungsprozess verringern

Reformempfehlungen

- Mehrheitsentscheidung im Rat der EU für alle Zwischenschritte im Erweiterungsprozess einführen

Ziel

Die ökonomische Angleichung und die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft der Beitrittsländer zur Priorität machen

Reformempfehlungen

- Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt einführen und schrittweise steigende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU gewährleisten
- Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperation und Investitionen setzen

1 Herausforderungen

Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 hat die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert und zu einer Wiederbelebung der EU-Erweiterungspolitik geführt. Grund für die Erweiterungsmüdigkeit der vergangenen Jahre waren nicht nur die vielen wirtschaftlichen und politischen Krisen, mit der die EU zu kämpfen hatte, sondern auch die fehlenden und stockenden Reformprozesse in den Kandidatenländern selber. Besonders in Bezug auf Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit gab es jahrelang Stagnation und in einigen Ländern auch Rückschritte.

Die jüngste Wiederbelebung der Erweiterungsprozesse mündete in der Erteilung des Kandidatenstatus an Bosnien-Herzegowina, die Ukraine, Moldau und Georgien. Zudem eröffnete die EU im Juli 2022 die Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien und in einem Rekordtempo im Dezember 2023 mit der Ukraine und Moldau. Der Europäische Rat gab im März 2024 grünes Licht für die EU-Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina. Die Granada-Erklärung des Europäischen Rates im Oktober 2023 erklärte den Erweiterungsprozess zu einer geostrategischen Notwendigkeit und formulierte die Absicht, parallel institutionelle Reformen zu beschließen, die die EU auf eine Erweiterung vorbereiten sollen.^[1] Die Europäische Kommission wiederum stellte kürzlich fest, dass EU-Reformen nicht nur notwendig, sondern unabdingbar für eine zukünftige Erweiterung seien.^[2]

Neben diesen neuen Impulsen für eine Erweiterung der EU steht allerdings ein gravierender Glaubwürdigkeitsverlust in den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in den Kandidatenländern. Die EU muss sich mindestens fünf Herausforderungen stellen, um ihre Erweiterungspolitik neu aufzusetzen und glaubwürdiger zu gestalten. Sie lassen sich aus den begangenen Fehlern der letzten Jahre ableiten und hängen ebenso mit zukünftigen innen- wie außenpolitischen Aufgaben zusammen.

An erster Stelle steht die Befürchtung, dass ein geopolitisch motivierter Erweiterungsprozess zur **Untergrabung der Grundwerte der EU** führt, indem Mitgliedstaaten aufgenommen werden, bevor sie tatsächlich bereit dafür sind. Diese Sorge besteht vor allem in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und speist sich aus den Erfahrungen mit den illiberalen Tendenzen in Ungarn und Polen ebenso wie aus den erkennbaren Rückschritten auf dem Westbalkan. Sie wird gefüttert durch die Kritik, dass die EU aus Stabilitäts-

1 Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>

2 Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

gründen autokratische Kräfte in den Beitrittsländern unterstütze.^[3] Dadurch wächst die Befürchtung, dass der Erweiterungsprozess von innen und außen unterwandert werden könnte und illiberale EU-Mitgliedstaaten ihn im Gegenzug für ihre Stimme für Zugeständnisse in anderen politischen Bereichen nutzen könnten.

An zweiter Stelle, und damit verbunden, steht die **Vetopraxis**, die die Erweiterungsprozesse der letzten Jahre geprägt hat. Das Beispiel von Nordmazedonien, das trotz seiner Namensänderung und weitreichender Zugeständnisse gegenüber Griechenland und Bulgarien bis 2022 im Prozess nicht fortfahren konnte, zeigt, wie Blockaden einzelner Länder die Glaubwürdigkeit der EU als Ganzes gekostet haben. Die etablierte Vetopraxis, die auf bilateralen Disputen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern basieren, hat den Erweiterungsprozess erheblich geschädigt. Es gibt Vorschläge, das Einstimmigkeitsprinzip im Rat abzuschaffen und mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen. Ob eine solche Änderung im Zuge der EU-Reform umgesetzt werden kann, ist aber noch fraglich.

An dritter Stelle steht **Russlands Invasion** in der Ukraine. Da in der nahen Zukunft nicht von einem Kriegsende auszugehen ist, wird die Ukraine als das größte Beitrittsland mit den herausforderndsten Bedingungen, die EU-Erweiterungspolitik vor große und bislang unbekannte Herausforderungen stellen. Die neuen Impulse in der Erweiterungspolitik sind eine Folge von Russlands Angriff auf die Ukraine, weshalb der Erweiterungsprozess nicht ohne die Ukraine gedacht werden kann. Gleichzeitig wird nach einem Kriegsende die Herausforderung bestehen, den Erweiterungsprozess mit dem Wiederaufbau der Ukraine in Einklang zu bringen.

An vierter Stelle steht die **ökonomische Divergenz** zwischen den Kandidatenländern und der EU, die sich auch im Laufe eines jahrelangen Beitrittsprozesses nicht nennenswert angleicht.^[4] Der Beitrittsprozess bietet Ländern und ihren Bürger*innen nur begrenzte wirtschaftliche Vorteile. Dies betrifft nicht nur den Westbalkan mit einem Lebensstandard weit hinter dem der EU,^[5] sondern auch die Länder des östlichen Trios, die trotz umfassenderer wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung noch deutlich hinterherhinken.^[6] Diese Divergenz trägt dazu bei, dass bereits jetzt immer mehr Menschen aus diesen Regionen in die EU auswandern, um sich ein besseres Leben zu suchen. Eine solche Abwanderung hat jedoch Konsequenzen für den Aufbau von Kapazitäten in den Kandidatenländern. Ohne hochqualifizierte Arbeitskräfte ist die

3 Siehe: <https://biepag.eu/article/what-is-a-stabilitocracy/>; <https://www.clingendael.org/publication/eu-promoter-stabilitocracy-western-balkans>

4 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

5 EBRD (2024): Can the Western Balkans converge towards EU living standards? <https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Content&cid=1395318812388&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

6 Siehe: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dpr.12547>; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

Umsetzung institutioneller Reformen nur schwer machbar. Das Modell für wirtschaftliche Kooperation zwischen der EU und den Beitrittskandidaten stößt so an seine Grenzen. Es fließen nicht ausreichend EU-Gelder in die Regionen, um eine spürbare Veränderung hervorzurufen^[7], und in den Ländern entsteht der Eindruck, mehr als wirtschaftliche Ressource, denn als Partner behandelt zu werden.^[8] All dies untergräbt den Glauben, dass eine EU-Mitgliedschaft und die damit verbundenen Reformanstrengungen ein Sprungbrett für ein besseres Leben bedeuten.

An fünfter Stelle, und damit verbunden, steht der **sinkende Zuspruch** für den Erweiterungsprozess, sowohl in der EU als auch in den Beitrittsländern. Nachdem Russlands kriegerischer Angriff auf die Ukraine die Unterstützung für die Erweiterung in die Höhe schnellen ließ, ist mittlerweile die Skepsis wieder gewachsen. Im Eurobarometer vom Herbst 2023 lag die Unterstützung im EU-Durchschnitt zwar immerhin noch bei 51 Prozent. In Deutschland und Frankreich waren aber nur noch 38 bzw. 37 Prozent positiv gestimmt.^[9] Auch in einigen Kandidatenländern nimmt die Unterstützung ab. Besonders in Serbien ist – befeuert durch Stimmungsmache gegen die EU-Institutionen und ihre Werte seitens der aktuellen Regierung – eine Abwendung von der EU deutlich zu beobachten, wogegen die Erwartungen in den neuen Kandidatenländern sehr hoch sind.

7 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

8 Siehe: <https://www.boell.de/de/2024/01/16/suedosteuropa-der-grosse-raubzug>

9 Standard Eurobarometer 100 (Autumn 2023): Public opinion in the European Union, Report, S. 23-24.

2 Politische Ziele

In einer Welt zunehmender Polarisierung zwischen demokratischen und autokratischen Systemen steht die EU heute vor der Herausforderung, die aufgezeigten Spannungsfelder zwischen Demokratie und Stabilität, Geopolitik und wirtschaftlichen Interessen auszubalancieren. Daraus lassen sich politische Ziele für die Erweiterungspolitik der EU ableiten.

1. Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit in den Beitrittsländern müssen Priorität vor geopolitischen Interessen haben und geopolitische Impulse als Push-Faktor genutzt werden.

Eine Priorisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur eine normative, sondern auch eine instrumentelle Frage. Sie ist unabdingbar für eine funktionsfähige EU und insbesondere auch für den EU-Binnenmarkt. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Kern der Kopenhagener Kriterien und als Grundwerte in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankert. Alle finanziellen Zuwendungen der EU sind deshalb viel stärker an die Erfüllung der Beitrittsbedingungen zu koppeln. Die aktuellen geopolitischen Imperative der EU sollten einen auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basierenden Annäherungsprozess zwischen der EU und den Kandidatenländern unterstützen. Nachhaltige Stabilität in der Nachbarschaft der EU kann nur durch den Aufbau von demokratischen Institutionen gewährleistet werden.^[10] Dafür müssen die Kandidatenländer intensiver bei ihren Reformen unterstützt werden. Reformfreudige Regierungen und Erfolgspfade, wie etwa in Montenegro, müssen besser und schneller belohnt werden.

In Ländern, die von ihrem Reformpfad abweichen, sollte die Zusammenarbeit mit Akteur*innen vor Ort weniger auf die aktuelle Exekutive, als auf die pro-europäische Opposition und Zivilgesellschaft ausgerichtet sein, um diese zu unterstützen und das Momentum für eine Erweiterung aufrechtzuerhalten. Dies würde auch die Frustration dieser Gruppen mindern, die die starke Zusammenarbeit der EU mit der (oft korrupten und undemokratischen) Exekutive in ihren Ländern kritisieren. Sich weiter verschärfende rechtsstaatliche Defizite wie im Kandidatenland Serbien müssen nicht nur klar benannt, sondern seitens der EU verfolgt werden, um anhaltende Eskalations-Appesement-Muster zu durchbrechen. Die EU darf sich weder von Drohungen und Eskalationen, z.B. in Bezug auf den Entwurf einer UN-Resolution zu Srebrenica oder bezüglich des Beitritts Kosovos in den Europarat, noch von Beschwichtigungen beeindrucken lassen.

Zur Priorisierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehört auch, dass glaubwürdig seitens der EU kommuniziert wird. Das jüngste Vorgehen der EU-Kommission ist in dieser

10 Siehe: <https://www.routledge.com/Liberal-Peace-Selected-Essays/Doyle/p/book/9780415781756>

Hinsicht kein gutes Beispiel. Wenn die Kommission bei der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Bosnien und Herzegowina positive Reformfortschritte als Motiv der Entscheidung hervorhebt, obwohl das Land lediglich die Kriterien für die Verleihung des Kandidatenstatus eilig nachgeholt hatte, sendet sie die falschen Signale. Motive von Entscheidungen müssen transparent gemacht werden. Die EU muss ehrlich kommunizieren, um nicht noch weiter an Glaubwürdigkeit und Zustimmung zum Beitrittsprozess zu verlieren. Auch im Hinblick auf das Erwartungsmanagement gegenüber dem östlichen Trio (Ukraine, Moldau und Georgien), wird verlässliche Kommunikation für die Entwicklung der Reform in den Ländern entscheidend sein.

2. Erweiterungspolitik und Reformen der EU-Institutionen müssen Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren.

Die Parallelität von Erweiterung und Reform der EU, die auf einen konsequenten Demokratieschutz setzt und ihre Handlungsfähigkeit stärkt, könnte die Glaubwürdigkeit des Prozesses zumindest teilweise wiederherstellen. Institutionelle Reformen sind notwendig, um die EU auf die Erweiterung vorzubereiten. Sie dürfen den Erweiterungsprozess allerdings nicht aufhalten. Beitrittskandidaten, die die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Gerade im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten, die einer weitreichenden EU-Reform oder der Erweiterung kritisch gegenüberstehen, muss verhindert werden, dass sich beide Prozesse gegenseitig blockieren.

3. Die Veto- und Blockadepraxis im Erweiterungsprozess muss verringert werden.

Derzeit gibt es im Beitrittsprozess eines Kandidatenlandes über 70 Möglichkeiten, Vetos einzulegen.^[11] Vetos aufgrund von bilateralen Disputen zwischen Mitglieds- und Kandidatenstaaten, die wenig oder nichts mit der Übernahme des EU-Acquis zu tun haben, verursachen langfristige Blockaden und haben den Glaubwürdigkeitsverlust in den gesamten Prozess zur Folge. Auch um den Schwung im Beitrittsprozess des östlichen Trios sowie einigen Ländern des Westbalkans (Montenegro, Nordmazedonien und Albanien) zu erhalten, muss diese Praxis geändert und müssen Blockademöglichkeiten reduziert werden.

4. Die ökonomische Angleichung und die sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft der Beitrittsländer müssen Priorität haben.

Die EU kann sich hierbei auf Synergien konzentrieren, die es zwischen den Kandidatenländern und den Mitgliedstaaten bereits gibt. Der Westbalkan weist beispielsweise enorme Potenziale für Erneuerbare Energien auf, die für die Energiewende vor Ort sowie für die EU essentiell sind.^[12] Gleichzeitig leidet die Region an einem großen Infrastrukturdefizit,

11 Siehe: <https://internationalepolitik.de/de/der-erweiterungs-reform-falle-0>

12 Siehe: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C36/>

das die wirtschaftliche Entwicklung hemmt.^[13] Wenn die Bevölkerung eine Verbesserung ihrer Lebensqualität durch den Ausbau sozial-ökologischer Infrastruktur während des Beitrittsprozesses spürt, wird sie auch eher den EU-Beitritt langfristig unterstützen.

13 Siehe: <https://www.eib.org/en/stories/infrastructure-development-western-balkans>

3 Reformvorschläge und Handlungsempfehlungen

Um diese politischen Ziele zu erreichen und die EU-Erweiterungspolitik glaubwürdiger zu gestalten, sind konkrete institutionelle Reformen seitens der EU vonnöten. Die Bedingungen in den Kandidatenländern variieren stark. Institutionelle Reformen sind kontextabhängig und entfalten in unterschiedlichen Settings unterschiedliche Wirkungen. Nicht alle Empfehlungen passen deshalb für alle Länder in gleichem Maße. Alle hier folgenden Vorschläge sind ohne Vertragsänderungen möglich.

Ziel: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als handlungsleitende Priorität setzen

Dem Ziel, Demokratieentwicklung und Rechtsstaatlichkeit zur handlungsleitenden Priorität der EU-Erweiterungspolitik zu machen (Ziel 1), könnte die EU durch folgende Reformen näherkommen:

Beobachterstatus für Abgeordnete (von Regierungs- und Oppositionsparteien) aus den Kandidatenländern im Europäischen Parlament einführen

Momentan gibt es 46 unbelegte Sitze im Europäischen Parlament, die durch den Brexit frei geworden sind. Diese könnten schon jetzt Parlamentarier*innen aus den Kandidatenländern angeboten werden, um diese enger in die demokratischen Entscheidungsprozesse der EU einzubinden und den Austausch von guten Praktiken zu fördern.

Plattformen für Kooperation und Austausch zwischen den Zivilgesellschaften aller Beitrittskandidaten schaffen bzw. bestehende Plattformen ausweiten

Um den unterschiedlichen Bedingungen in Bezug auf den Reformfortschritt und auf die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Rechnung zu tragen, sollten zusätzliche Austauschräume geschaffen werden, an denen die jeweiligen Zivilgesellschaften voneinander lernen und ihre Kooperation vertiefen können. Dafür sollen Plattformen geschaffen werden. Potenziell könnten auch bestehende Plattformen, wie das Civil Society Forum als Teil des Berliner Prozesses, auf die Zivilgesellschaften aus den östlichen Kandidatenländern ausgeweitet werden. Beispielweise könnte sich ein Tag des Forums der transregionalen Kooperation widmen und damit die Möglichkeit für einen intensiveren Austausch mit den Zivilgesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten bieten.

Finanzielle und politische Aktivitäten der Europäischen Kommission in den Kandidatenländern dezentralisieren und auf lokale Selbstverwaltungseinheiten/Kommunen ausweiten

Eine solche Dezentralisierung würde mehr finanzielle Unabhängigkeit für demokratisch orientierte Kommunen schaffen und diese gegenüber undemokratischen Strömungen auf nationaler Regierungsebene stärken.

Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen Beitritt machen

Alle Kandidatenländer sollten bereits während des Beitrittsprozesses verpflichtet werden, Kooperationsvereinbarungen mit der europäischen Staatsanwaltschaft abzuschließen. Dies würde ermöglichen, dass Straftaten zum Nachteil der EU, wie etwa Betrug, Korruption oder Geldwäsche, strafrechtlich verfolgt werden können. Da die EU-Kommission im Rahmen der Instrumente für Heranführungshilfe (IPA-Programme) oder des Wirtschafts- und Investitionsplans bereits öffentliche EU-Gelder an die Kandidatenstaaten vergibt, würde die Kooperation mit der Staatsanwaltschaft bereits während des Beitrittsprozesses Vorbeugung und Eindämmung von Korruption und Kriminalität gewährleisten.

Kandidatenländer in den Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit der EU frühzeitig aufnehmen

Die Bewertung der Kandidatenländer in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit würde so auf denselben Maßstäben und Kriterien wie denen der EU-Mitgliedstaaten beruhen. Die Präsidentin der EU-Kommission, von der Leyen, hatte bereits 2023 den Vorschlag gemacht, die Beitrittskandidaten in den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus^[14] aufzunehmen. So könnten potenzielle Beitrittsländer regelmäßig und weitreichend auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien überprüft werden. Dies würde die Qualität und Transparenz des Beitrittsprozesses maßgeblich erhöhen und zudem den Dialog zwischen der EU-Kommission, den Parlamenten und der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern stärken.

Rechtsstaatlichkeit auch innerhalb der EU konsequenter durchsetzen

Um als Vorbild für die Kandidatenländer glaubwürdig zu agieren, muss die Rechtsstaatlichkeit auch innerhalb der EU gestärkt werden. Defizite sollen durch den Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit frühzeitig erkannt und konsequenter sanktioniert werden. Dafür muss der Konditionalitätsmechanismus auf möglichst alle EU-Fördermittel ausgeweitet werden. Sanktionierungen sollten durch die Etablierung von Schnellverfahren beschleunigt werden.^[15] Die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten ist essentiell für die Glaubwürdigkeit der EU gegenüber den Beitrittsländern.

14 Siehe: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en

15 Siehe: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20567.pdf>

Ein wesentliches Ziel der EU muss sein, demokratische politische Kultur in den Kandidatenländern zu stärken. Die strategische Kommunikation der EU in den Kandidatenländern muss dafür geschärft und kulturell sensibler werden. Die Kommunikation der EU tendiert dazu, technokratisch zu sein, was kein emotionales Verständnis der EU in den Kandidatenländern schafft. Es bedarf einer gezielteren politischen Kommunikation in die Länder hinein, um den Erweiterungsprozess von seinem technokratischen Anschein zu befreien und die Identifizierung der Zielbevölkerungen mit den EU-Werten und Normen zu unterstützen.

Ziel: Reform und Erweiterung Hand in Hand

Damit Erweiterungspolitik und Reformen Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren (Ziel 2), muss die EU ihren eigenen Reformprozess ernst nehmen. Die Reform der EU darf den Erweiterungsprozess nicht aufhalten. Stockende Reformbemühungen dürfen nicht als Ausrede genutzt werden, um den Erweiterungsprozess zu stoppen. Wichtig ist auch ein ehrliches Erwartungsmanagement gegenüber den Kandidatenländern. Wenn Beitrittskandidaten die Kopenhagener Kriterien erfüllen, müssen sie die Erwartungssicherheit haben, beitreten zu können. Die Parallelität der beiden Prozesse sollte genutzt werden, um daraus Schubkraft zu entwickeln. Eine Möglichkeit wäre, dass sich die Mitgliedsstaaten gemeinsam mit dem Europäischen Parlament einen verbindlichen Zeitplan für die Reform setzen, der an den zeitlichen Fahrplan für die Erweiterung gebunden wird. Zudem könnten beide Dossiers stets gemeinsam bei Europäischen Räten aufgerufen werden. Angesichts der anvisierten Erweiterung bis 2030 ist klar, dass die EU die Reform sofort in der neuen Legislaturperiode angehen muss.

Es gibt verschiedene Überlegungen zur Reformnotwendigkeit in der EU. Während einige Expert*innen gezielte Vertragsänderungen vorschlagen, beispielweise in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), um die EU handlungsfähiger zu machen,^[16] empfehlen andere Paketlösungen für Vertragsänderungen in gewissen Bereichen, wie zum Beispiel «Erweiterung und Rechtsstaatlichkeit».^[17] Es gibt auch Diskussionen darüber, ob die Beitrittskandidaten en bloc oder nacheinander (nach dem Regatta-Prinzip) in die EU aufgenommen werden sollen. Es muss jetzt eine ernsthafte und zeitlich befristete Debatte über diese Reformvorschläge stattfinden, damit Wege gefunden werden, die das Spannungsfeld zwischen notwendigen Reformen und der zukünftigen Erweiterung positiv auflösen.

16 Siehe: <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/09/EU-treaties-why-they-need-targeted-changes.pdf>

17 Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

Mechanismen der graduellen Integration einführen, um schnelle Reformen schnell zu gratifizieren

Ein Weg, wie das beschriebene Spannungsfeld aufgelöst werden könnte, stellt die revidierte Erweiterungsmethodologie aus dem Jahr 2020 dar. Sie sollte konsequenter eingesetzt werden, um eine graduelle Integration in einzelne Policy-Bereiche der EU noch vor einer vollen Mitgliedschaft zu ermöglichen. Dies wurde auch von der EU-Kommission in ihrem «Plan für Reformen vor der Erweiterung und der Überprüfung von Richtlinien»^[18] (Pre-enlargement reforms and policy reviews) im März 2024 als Priorität anerkannt. Eine graduelle Integration in einzelne Policy-Bereiche kann nur durch den konsequenten Einsatz von Konditionalität gewährleistet werden.

*Das Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik nach der Europawahl 2024 mit integrierender Persönlichkeit besetzen*

Eine starke, erweiterungsfreundliche Persönlichkeit würde das Amt institutionell stärken und ihm dadurch mehr Bedeutung beimessen, als es in der aktuellen Legislaturperiode der Fall war. Davon würde das klare Signal an die Kandidatenländer gehen, dass die EU es mit ihrer Erweiterungspolitik in der nächsten Legislaturperiode ernst meint.

Ziel: Vetopraxis einschränken

Um jahrelange Blockaden im Erweiterungsprozess zu vermeiden, braucht es eine Reform der Entscheidungsprozesse im Rat der EU.

Mehrheitsentscheidungen für alle Zwischenschritte im Beitrittsprozess im Rat der EU einführen

Hierdurch würden über 70 Möglichkeiten für ein Veto bei der Abstimmung über die Schließung und Eröffnung der einzelnen Kapitel des Beitrittsprozesses abgeschafft. Der Erweiterungsprozess könnte dadurch dynamisiert, beschleunigt und glaubwürdiger gestaltet werden. Zugleich hätten besorgte Mitgliedstaaten immer noch bei der letzten Abstimmung über den Beitritt eines Landes am Ende des Prozesses die Möglichkeit, ihr Veto einzulegen. Allerdings sollte sich eine solche Konstellation nicht mehr auftun, wenn bis zur letzten Abstimmung für den Beitritt alle offenen Fragen bereits geklärt sind. Gleichzeitig wären potenzielle Spoiler-Staaten davon abgehalten, den Erweiterungsprozess durch politisch-motivierte Vetos zu lähmen und über Jahrzehnte in die Länge zu ziehen. Dadurch, dass die finale Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten immer noch über das Einstimmigkeitsprinzip geregelt wird, bedarf dieser Vorschlag keiner Vertrags-

18 Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

änderungen. Er könnte über die Adoption von Vorschriften über das Sekundärrecht implementiert werden.^[19]

Ziel: Ökonomische Divergenzen verringern

Die EU muss ihre sozio-ökonomischen Prioritäten in Bezug auf die Kandidatenländer neu justieren, um den Erweiterungsprozess glaubwürdiger zu gestalten und eine stärkere, breitere gesellschaftliche Unterstützung dafür zu erhalten. Eine Priorität muss auf der verstärkten Angleichung der ökonomischen Verhältnisse an die EU liegen.

Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt und schrittweise zunehmende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU einführen

Ein zentrales Ziel der EU muss sein, das Wohlstandsgefälle zwischen der EU und den Kandidatenländern zu senken und deren Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Kandidatenländern und der EU muss schon vor dem Beitritt darauf ausgerichtet werden, neue wirtschaftliche Perspektiven zu bieten, weiteres Ausbluten von Arbeits- und Fachkräften zu verhindern und das Wohlstandsgefälle zwischen der EU und den Beitrittsländern zu verringern. Dies kann durch die Anwendung des Modells für wirtschaftliche Integration und Entwicklung in den östlichen Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die überwiegend durch EU-Budgettransfers gewährleistet wurden.^[20] Höhere Finanztransfers aus dem EU-Budget haben dort zu steigenden Löhnen und wettbewerbsfähigeren Industrien geführt, die das Wohlstandsgefälle gesenkt haben. Die graduelle Integration der Kandidatenländer in gewisse Wirtschaftsbereiche der EU und allmählich zunehmende Finanztransfers an die Kandidatenländer aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU könnten dieselbe Wirkungskraft in den Kandidatenländern entfalten. Umso wichtiger ist es, Konditionalität konsequenter einzusetzen, damit die Vorteile bei den Bürger*innen dieser Länder ankommen und nicht bei den (oft) korrupten Eliten einiger Länder landen.

Dieser Paradigmenwechsel zu stufenweiser Eingliederung in gewisse Policy-Bereiche der EU spiegelt sich bereits in dem im Oktober 2023 verkündeten Wachstumsplan für den Westbalkan wider, der die Binnenmarktintegration als explizites Ziel definiert. Hierbei handelt es sich um eine graduelle Integration in digitale Bereiche, wie Roaming, oder um die Eingliederung in das SEPA-System. Diese Bereiche sind auch unter dem Aktionsplan für die Ukraine als Teil der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) zwischen der EU und der Ukraine vorgesehen. Einen ähnlichen Plan gibt es auch für Moldau. Für

19 Siehe: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>, Seite 56; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

20 Siehe: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-long-way-round>

Georgien wird er gerade erstellt.^[21] Dieser Weg hätte die oben aufgeführten Vorteile, jedoch bestehen auch Risiken. Alle Westbalkanländer, außer Nordmazedonien, weisen bereits jetzt große Handelsdefizite mit der EU auf. Ohne die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder wird ihnen die graduelle Binnenmarktintegration daher keine ökonomische Angleichung an die EU ermöglichen.^[22]

Ähnlich wird es für die Ukraine sein, die sich nach dem Krieg zunächst im Wiederaufbau befinden wird. Moldau, als eines der ärmsten Länder Europas mit einer schwachen Industrie, wird mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sein. In Georgien wiederum bleibt der Mangel an exportfähigen Industriezweigen, die von der DCFTA profitieren würden, die größte Herausforderung. Zudem hat die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU dort dazu beigetragen, oligarchische Strukturen in der Wirtschaft zu festigen.^[23] Deswegen ist die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Antikorruptionsbekämpfung, in den Kandidatenländern von ausschlaggebender Bedeutung. Wettbewerbsfähigkeit kann primär durch mehr EU-Gelder gewährleistet werden, wie das Beispiel der östlichen Mitgliedstaaten zeigt.

Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperationen und Investitionen setzen

Eine weitere Priorität muss daher auf grünen, nachhaltigen und partnerschaftlichen Wirtschaftskooperationen und Investitionen liegen. Die Wettbewerbsfähigkeit kann durch die Förderung einer grünen Ökonomie deutlich gestärkt werden. Die Westbalkanstaaten weisen enorme Potenziale für nachhaltige Energie wie Solar und Wind auf. Sie sind in ihrer Energieversorgung jedoch immer noch stark von Kohle und Öl abhängig. Eine grüne Transition kann aktiv durch den Wachstumsplan, die Fördermittel im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III), aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen sowie durch Direktinvestitionen gefördert werden. Dadurch würden Anreize für grünes Wachstum geschaffen. Die Voraussetzungen dafür sind bereits gegeben: Die Westbalkanländer haben sich bereits zur Einhaltung der Grünen Agenda bekannt. Alle neun Kandidatenländer sind bereits Vertragsparteien in der Energiegemeinschaft. Auch die Wiederaufbaufonds, die für die Ukraine vorgesehen sind, sollten entsprechend stärker an Nachhaltigkeitskriterien konditionalisiert werden.^[24] Dies würde von allen Kandidatenländern verlangen, dass sie die Richtlinien und Standards der europäischen Umweltagentur (EUA) anerkennen und einhalten. Die Westbalkanstaaten sind bereits Kooperationspartner der EUA durch ihre

21 Siehe: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf

22 Siehe: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C36>

23 Siehe: <https://www.zois-berlin.de/en/publications/georgias-free-trade-with-the-eu-who-benefits>

24 Siehe: <https://www.euronews.com/green/2024/02/24/green-recovery-in-ukraine-is-a-strategic-impetative-for-the-european-union>

Mitgliedschaft im Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (Eionet).

Bisher war die grüne Ausrichtung der wirtschaftlichen Kooperation der EU mit den Kandidatenländern oftmals durch doppelte Standards geprägt. In der EU wurden Umweltstandards hochgehalten, die in den Kandidatenländern im Westbalkan ignoriert wurden.^[25] Die Grüne Agenda hat jedoch das Potenzial, nicht nur für die EU-Mitgliedsstaaten saubere Luft und Energie zu gewährleisten, sondern auch für die Kandidatenländer, die sich ohnehin spätestens mit dem Beitritt an diese Standards halten müssten. Eine im Rahmen eines graduellen Beitrittsprozesses potenziell mögliche Finanzierung der Beitrittsländer aus den Kohäsions- und Strukturfonds müsste konsequent an die Schwerpunkte des European Green Deals gekoppelt werden, wie beispielweise an eine Kreislaufwirtschaft, Erneuerbare Energien oder eine ökologische Landwirtschaft. Denkbar wäre auch ein «Green Deal Marshall Plan», der Anreize für Reformen und Vorteile für die Kandidatenländer auf dem Weg zur vollen Mitgliedschaft und uneingeschränktem Binnenmarktzugang bieten könnte. Auch hier ist eine sinnvolle und konsequente Konditionalität ausschlaggebend.

Mit dem Europäischen CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) hat die EU zudem ein Instrument geschaffen, welches Anreize für Investitionen in CO₂-arme Industrien und Energieversorgung in Drittländern setzt. Dabei sollte die EU die Kandidatenländer explizit unterstützen. Zuletzt sollten angepasste Beratungsangebote geschaffen werden, um Produzent*innen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft besser über europäische Standards sowie Export- und Importrichtlinien der EU zu informieren und sie mit entsprechendem Know-how auszustatten.

Über all diese potenziellen Vorteile sollte die EU in den Kandidatenländern, als auch innerhalb der EU strategischer kommunizieren, um den notwendigen Zuspruch der Bevölkerung zu sichern. Eine grün ausgerichtete wirtschaftliche Kooperation zwischen den Kandidatenländern und der EU stellt eine Win-win-Situation für alle dar.

25 Siehe: <https://www.boell.de/de/2024/01/16/suedosteuropa-der-grosse-raubzug>

4 Konflikt- und Potenzialanalyse als Ausgangsbasis für die Reformdebatte

Wenn es um die Implementierung der Vorschläge geht, stellt sich die Frage der Machbarkeit. Zwar braucht es für keinen der Vorschläge eine Änderung der EU-Verträge, doch erfordern sie alle den politischen Willen zur Veränderung. Einige der Reformempfehlungen werden politisch eher einfach, andere eher schwieriger umzusetzen sein. Es ist eine strategische Entscheidung, ob die EU jetzt schnell die einfachen Schritte einleitet, um sich dann den schwierigeren Reformen zu widmen, oder gleich einen großen Wurf anvisiert. Die Implementierung der schwierigen Reformen würde die positivsten Auswirkungen auf die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des Erweiterungsprozesses haben.

Schwierigkeitsgrad für die Implementierung der vorgeschlagenen Reformempfehlungen

Einfache Implementierung

- Beobachterstatus für Abgeordnete aus den Kandidatenländern im EP einführen
- Europäische Plattformen für Zivilgesellschaft schaffen oder bestehende Plattformen ausweiten
- Anerkennung der europäischen Staatsanwaltschaft zur Voraussetzung für einen EU-Beitritt machen
- Kandidatenländer früh in den EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus aufnehmen
- Amt der Kommissar*in für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik aufwerten
- Politische Kommunikation der EU schärfen

Herausfordernde Implementierung

- EU-Förderung auf lokaler Ebene ausweiten
- Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten konsequenter durchsetzen

Schwierige Implementierung

- Mehrheitsentscheidung im Rat der EU für alle Zwischenschritte im Erweiterungsprozess einführen
- Graduellen Erweiterungsprozess einführen zur schnellen Belohnung für Reformen
- Graduelle Integration in den EU-Binnenmarkt einführen und schrittweise steigende Finanztransfers aus den Kohäsions- und Strukturfonds der EU gewährleisten
- Auf grüne, nachhaltige und partnerschaftliche Wirtschaftskooperation und Investitionen setzen

Die Umwälzung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und der daraus resultierende geopolitische Imperativ für eine Erweiterung geben einen starken Impuls für eine Reform der EU-Erweiterungspolitik und schaffen einen neuen Spielraum für Verhandlungen zu den aufgeführten Handlungsempfehlungen. Daran geknüpft ist die Frage nach den Kosten einer gescheiterten Erweiterung. In anderen Worten: Wie würde Europa in 10 bis 30 Jahren aussehen, wenn die Erweiterung nicht stattfindet? In diesem Falle ist davon auszugehen, dass Russland die eingefrorenen Konflikte in Georgien und Moldau erneut eskalieren lassen könnte und die Zukunft der Ukraine unsicher wäre. Ohne einen zeitnahen Beitritt^[26] könnten sich die politischen Unruhen in den westlichen Balkanstaaten intensivieren. Genauso würde sich die Wahrscheinlichkeit für Eskalationsszenarien an der NATO-Ostgrenze erhöhen. Diese Krisenherde könnten zu regionalen Spillover-Effekten führen und die Sicherheit in ganz Europa direkt bedrohen.^[27]

Daher müsste sich die Debatte in der EU nicht nur um die Kosten einer neuen Erweiterung drehen, sondern auch um die Kosten einer Nichterweiterung. Durch die Kontextualisierung der Bedrohungslage, die sich aus dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ergibt, sind die finanziellen Zugeständnisse der EU kein allzu hoher Preis für ein stabileres Europa. Berechnungen ergeben zudem, dass die Kosten der Erweiterung und der notwendige finanzielle Ausgleich in der Geber-Nehmer-Konstellation des EU-Budgets handhabbar sind. Einzig Spanien würde von einem Nettoempfänger zu einem Nettozahler werden.^[28] Der Anteil der Westbalkanstaaten am EU-Haushalt ist ohnehin überschaubar. Sie verfügen aktuell zusammen nur über ein Bruttoinlandsprodukt vergleichbar mit der Slowakei.

Das Jahr 2024 markiert den 20. Jahrestag der ersten Osterweiterung der EU. Die jahrelangen Konflikte mit den illiberalen Regierungen von Ungarn oder Polen haben die positiven Effekte der ersten Osterweiterung überschattet. Der Jahrestag ist eine gute Gelegenheit, auch einmal die Erfolge der Erweiterung aus 2004 hervorzuheben und zu feiern. Die EU-Mitgliedschaft hat nicht nur für Stabilität und Sicherheit in Europa gesorgt, sondern für die meisten der neuen Mitgliedsländer auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit sich gebracht.

Wenn die Erweiterung als eine geopolitische Notwendigkeit verstanden wird, hat dies mindestens drei Konsequenzen für die vorgeschlagenen Reformen. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als oberste Priorität (Ziel 1) kann nicht erfüllt werden, ohne die Kernprinzipien der EU auch nach einer potenziellen Erweiterung schützen zu können. Da der Erweiterungsprozess derzeit nicht die notwendigen demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen in den Beitrittskandidaten hervorruft, muss er diese Kernprinzipien wieder

26 Siehe: https://read.zeit-stiftung.com/report_cost_of_non_enlargement/index.php

27 Siehe: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21582041.2023.2289661>

28 Siehe: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget>

priorisieren und durch den gesamten Prozess *mainstreamen*. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit müssen als Leitmotive der Erweiterungspolitik verstanden werden, sie sind auch für einen Binnenmarkteintritt unabdingbar.

Damit Reform und Erweiterung Hand in Hand gehen, ohne sich gegenseitig zu blockieren (Ziel 2), muss Einigkeit über die Prioritäten der Erweiterungspolitik erzielt werden. Institutionelle Reformen zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU sind, ob mit oder ohne Erweiterung, so oder so notwendig. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ist ein guter Schritt, um Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu dynamisieren. Allerdings sind Mehrheitsentscheidungen umstritten. Kleinere Mitgliedstaaten möchten ihr Vetorecht nicht aufgeben. Es gibt - auch auf Initiative von Deutschland - eine Gruppe von größeren Mitgliedstaaten, die sich zusammen mit einigen kleineren Ländern für die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik einsetzen.^[29] In diesem Zusammenhang könnte Deutschland einen entscheidenden Beitrag leisten, um gleichzeitig auch für eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der Erweiterungspolitik zu werben (Ziel 3). Viele Bedenken gegenüber neuen Erweiterungsrunden drehen sich auch darum, nicht mit noch mehr Veto-Optionen umgehen zu müssen.

Deutschland kann eine führende Rolle übernehmen und die EU-Reformdebatte mitgestalten. Die Bundesregierung sollte sich für einen schnellen Beitritt von Montenegro einsetzen und dies an die Abschaffung von Vetorechten knüpfen. Konkret könnte Deutschland sich für die Abschaffung der Vetos bei den Zwischenschritten im Erweiterungsprozess einsetzen. Sie sind ohne Vertragsänderungen möglich und hätten große Wirkung, um das Spoiler-Potential von Staaten wie Ungarn in Bezug auf die Ukraine zu minimieren.

Auch bei grünen Investitionen (Ziel 4) kann Deutschland eine führende Rolle in der EU übernehmen. Es hat bereits Klimapartnerschaften mit dem Westbalkan abgeschlossen und eine Finanzierung von bis zu 1,5 Milliarden EUR bis 2030 zugesagt.^[30] Die Ausweitung der Klimapartnerschaft auf die Länder des östlichen Trios wäre empfehlenswert. Zugleich könnte Deutschlands Modell der Klimapartnerschaften mit den Kandidatenländern als Vorbild für andere EU Mitgliedstaaten dienen, die an Investitionen dort interessiert sind.

Des Weiteren sollte sich Deutschland für Reformen in einzelnen Politikfeldern, wie Agrar-, Energie- oder Fiskalpolitik, die für die Erweiterung unabdingbar sind, einsetzen, damit sich die Prozesse von Reform und Erweiterung nicht gegenseitig blockieren. Ein weiterer wichtiger Beitrag Deutschlands wäre, sich für das Mainstreaming der Kernprinzipien Demokratieförderung und Rechtsstaatlichkeit einzusetzen. Deutschland als konsolidierte Demokratie mit einem stark verankerten Rechtsstaat^[31] kann sein Gewicht für eine

29 Siehe: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>

30 Siehe: <https://www.bmz.de/resource/blob/206782/factsheet-p-westbalkan-de-06.pdf>

31 Siehe: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>

stärkere Konditionalisierung möglichst aller EU-Mittel einsetzen, die in die EU und in die Kandidatenländer fließen.

Die Autorin

Dr. Marina Vulović, Stiftung Wissenschaft und Politik

Die Mitglieder der Expert*innengruppe

Viola von Cramon-Taubadel, Mitglied des Europäischen Parlaments, Grüne/EFA

Dr. Tobias Flessenkemper, Council of Europe

Dr. Anton Hofreiter, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Miriam Kosmehl, Bertelsmann Stiftung

Boris Mijatović, Mitglied des Deutschen Bundestages, Bündnis 90/Die Grünen

Dr. Sonja Schiffers, Heinrich-Böll-Stiftung

Prof. Dr. Funda Tekin, Institut für Europäische Politik

Fachliche Begleitung und Projektleitung

Walter Kaufmann, Katja Giebel, Robert Sperfeld, Nino Lejava, Dr. Christine Pütz und
Georg McCutcheon, alle Heinrich-Böll-Stiftung

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Fachkontakt: Dr. Christine Pütz, Referat EU & Nordamerika **E** puetz@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: April 2024

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen