

Sitzung der 72. Europaministerkonferenz
am 1. Dezember 2016 in Berlin

TOP 9: Sachstand zu den Beitrittsprozessen zur EU

Berichterstatter: Berlin, Sachsen

Bericht

I. Allgemeine Vorbemerkungen und aktuelle Entwicklungen

Im November 2015 hatte die Europäische Kommission (Kommission) eine mittelfristige Strategie für die EU-Erweiterungspolitik dargelegt, die die Amtszeit dieser Kommission abdeckt. Der Präsident der Kommission, Jean-Claude Juncker, hat in seinen außenpolitischen Zielen unterstrichen, dass eine Konsolidierung der letzten EU-Beitritte Vorrang habe. In den nächsten fünf Jahren (ab 2014) solle es demnach keine Erweiterungen geben, begonnene Beitrittsverhandlungen aber weitergeführt werden.

Aktuell geht von einer Vielzahl großer Herausforderungen für Europa ein Destabilisierungspotenzial aus, das sich nicht nur hier, sondern weltweit bemerkbar macht. Die Erweiterungspolitik der EU ist daher nach wie vor eine strategische Investition in Frieden, Sicherheit, Wohlstand und Stabilität in Europa.

Daher wirkt ein glaubwürdiger Beitrittsprozess als Motor für Wandel und als Anker der Stabilität weiterhin als unverzichtbares Instrument, um Länder zu stärken und sie im Einklang mit den Beitrittskriterien durch politische und wirtschaftliche Reformen bei ihrer Modernisierung zu unterstützen.

Fünf Länder haben derzeit einen Beitrittskandidatenstatus: Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (im Folgenden Mazedonien), Montenegro, Serbien und die Türkei. Mit den letzten drei Ländern laufen die Verhandlungen.

Potentielle weitere Kandidaten sind Bosnien und Herzegowina sowie der Kosovo.

Um genauere Bewertungen zu liefern, allen Akteuren eine verbesserte Informations-

quelle und Orientierungshilfe an die Hand zu geben, für mehr Transparenz im Erweiterungsprozess zu sorgen und deutlicher zu zeigen, wo die Länder insgesamt stehen, nahm die Kommission in 2015 eine Reihe von Änderungen an der Methodik ihrer jährlichen Berichterstattung vor.

Der Stand der Vorbereitungen wurde stärker in den Mittelpunkt gerückt, die Schwerpunktsetzungen für die folgenden Jahre stärker herausgearbeitet und einheitliche Indikatoren bei der Berichterstattung zugrunde gelegt.

2016 wurden weitere Bereiche in dieses neugewichtete Konzept einbezogen. Erfasst werden nun auch für die wirtschaftliche Entwicklung relevante Bereiche (freier Warenverkehr, Wettbewerb, Verkehr, Energie), bestimmte Bereiche des Kapitels 24 (Migration, Grenzkontrolle, Asyl und Terrorismusbekämpfung) sowie Umwelt und Klimawandel. Die neue Methodik wird 2018 weiter ausgebaut werden.¹

Die Kommission orientiert sich in ihrem Bericht auch weiterhin an dem Grundsatz „Wesentliches zuerst“. In wichtigen Bereichen werden damit grundlegende Reformen bereits zu Beginn des Beitrittsprozesses eingefordert. Schwerpunkte bilden die Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Bereiche Sicherheit, Grundrechte und demokratische Institutionen sowie die Reform der öffentlichen Verwaltung. Auch die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit sind Prioritäten.

Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wurden generell Anstrengungen unternommen, um die Rechtsrahmen und Rechtsinfrastrukturen zu modernisieren. Allerdings bestehen in den Justizsystemen der meisten Länder nach wie vor Effizienzprobleme und Mängel in den Bereichen Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht. In den letzten Jahren haben alle Länder ihre Rahmen für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ausgebaut.

Die Grundrechte sind in den Erweiterungsländern zwar nach wie vor größtenteils gesetzlich verankert, in der praktischen Verwirklichung bestehen jedoch sehr häufig erhebliche Mängel, wobei die Türkei besonders negativ hervorsteht.

Im Hinblick auf die Meinungsfreiheit und die Medienfreiheit besteht in den meisten Erweiterungsländern weiterhin Anlass zu besonderer Besorgnis, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

Die Migrationskrise war einer der wichtigsten Punkte der politischen Agenda des vergangenen Jahres. Sie verdeutlichte erneut die strategische Bedeutung der Erweiterungspolitik in der Region.

¹ s. im Folgenden: Mitteilung 2016 über die EU-Erweiterungspolitik. Brüssel, den 9.11.2016, COM(2016) 715 final.

Das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Institutionen stellt nach wie vor für eine Reihe von Ländern eine wesentliche Herausforderung dar.

Bei der Reform der öffentlichen Verwaltung haben die einzelnen Länder unterschiedliche Fortschritte erzielt.

Ein stärkeres Wachstum, der Anstieg der Investitionen und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen durch den Privatsektor sind Anzeichen dafür, dass sich die wirtschaftliche Lage in der Region schrittweise verbessert hat.

II. Weiterer Zeitplan

Das Erweiterungspaket wurde am 9. November 2016 von der Kommission verabschiedet. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten befasst sich in der Sitzung am 13. Dezember 2016 mit dem Paket.

Die Kommission beabsichtigt, die Annahme des jährlichen Erweiterungspakets künftig auf das Frühjahr zu verlegen. So soll das neue Paket nicht im Oktober/November 2017, sondern im Frühjahr 2018 angenommen werden. Damit soll der Berichterstattungszeitraum mit dem Kalenderjahr harmonisiert werden – dem üblichen Zeitrahmen für die Erhebung statistischer Daten.

III. Im Einzelnen

1. Türkei

Der Beitrittsantrag wurde am 14. April 1987 gestellt.

Die Verhandlungen wurden gem. Ratsbeschluss vom Dezember 2004 im Oktober 2005 aufgenommen. Am 1. Oktober 2014 trat das Abkommen zwischen der EU und der Türkei über die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in Kraft. Im Rahmen des Beitrittsprozesses wurde im November 2015 bzw. im Juni 2016 jeweils ein weiteres Kapitel eröffnet. Außerdem erfolgten Vorbereitungsarbeiten für drei weitere Kapitel und eine weitere Aktualisierung der Screening-Berichte für die wichtigen Kapitel 23 und 24. Beide Seiten sondierten weiterhin mögliche Optionen für die Modernisierung der Zollunion. Ein Dialog über die Visaliberalisierung wurde begonnen. Ein Beitrittsdatum ist nicht absehbar.

Ein versuchter Militärputsch in der Nacht vom 15. Juli 2016 forderte 241 Todesopfer und 2.196 Verletzte. Die türkische Regierung schlug mit Unterstützung der gesamten politischen und gesellschaftlichen Kräfte des Landes den Aufstand nieder.

Die EU verurteilte unverzüglich den Putschversuch, der einen direkten Angriff auf die türkische Demokratie als solche darstelle, auf das Schärfste und sicherte den demokratischen Institutionen des Landes ihre uneingeschränkte Unterstützung zu.

Am 20. Juli 2016 wurde in der gesamten Türkei für drei Monate der Notstand ausgerufen, der am 3. Oktober 2016 um weitere drei Monate verlängert wurde. Im Folgenden wurden wesentliche gesetzliche Änderungen per Dekret eingeführt.

Im Anschluss an den Putschversuch folgten quer durch das gesamte Spektrum der Gesellschaft sehr umfangreiche Suspendierungen, Entlassungen, Festnahmen und Inhaftierungen vor dem Hintergrund mutmaßlicher Verbindungen zur Gülen-Bewegung und der Beteiligung am Putschversuch. Zahlreiche Organisationen wurden aufgrund der nach dem Putschversuch von der Regierung getroffenen Maßnahmen wegen mutmaßlicher Verbindungen zur Gülen-Bewegung geschlossen.

Was die politischen Kriterien anbelangt, erkennt die Kommission überwiegend Rückschritte, bei wenigen Fortschritten in anderen Bereichen. Das Parlament nahm vor dem Putschversuch eine umfangreiche Legislativagenda in Angriff, um den ehrgeizigen Reformaktionsplan der Regierung für 2016 und die mit dem Fahrplan für die Visaliberalisierung verbundenen legislativen Anforderungen umzusetzen. Hier waren jedoch mehrere wichtige, die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte betreffenden Rechtsvorschriften enthalten, die nicht mit europäischen Standards im Einklang stehen.

Politische Auseinandersetzungen beeinträchtigen darüber hinaus die Arbeit der Legislative. Die Kommission hat großen Anlass zur Besorgnis, da im Mai die Annahme eines Gesetzes erfolgte, das die Aufhebung der Immunität einer großen Zahl von Abgeordneten ermöglichte und im Anschluss die Festnahme und Inhaftierung mehrerer oppositioneller Parlamentsabgeordneter, darunter die beiden Parteivorsitzenden der prokurdischen Oppositionspartei.

Zusätzlich stellt die Lage im Südosten nach wie vor eine der größten Herausforderungen für das Land dar. Nach Sicht der Kommission verschlechterte sich die Sicherheitslage in der Türkei nach dem Scheitern des Prozesses zur Beilegung des Kurdenkonflikts im Juli 2015 weiter sehr deutlich. Zahlreiche Opfer sind zu beklagen. Die Kommission nahm vermehrt ernst zu nehmende Berichte über mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen und den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt durch die Sicherheitskräfte im Südosten des Landes wahr. Die Türkei war Ziel mehrerer groß angelegter tödlicher Terroranschläge, die von der PKK bzw. vom sog. Islamischen Staat verübt wurden.

Die Kommission stellte erneut klar, dass bei den Maßnahmen zur Terrorismus-

bekämpfung die Verhältnismäßigkeit und die Menschenrechte gewahrt bleiben müssten. Die Kurdenfrage lasse sich nur durch einen politischen Prozess lösen.

Unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen seien kaum an Gesetzgebungs- und politischen Entscheidungsprozessen beteiligt oder würden stark beeinträchtigt.

Bei der Reform der öffentlichen Verwaltung seien die Vorbereitungen der Türkei auf einem mittleren Stand. Allerdings habe es insbesondere nach dem Putschversuch Rückschritte im Bereich des öffentlichen Dienstes und der Personalverwaltung gegeben.

Was das Justizsystem anbelangt, seien die Vorbereitungen der Türkei in einem frühen Stadium. Im vergangenen Jahr waren Rückschritte zu verzeichnen, insbesondere hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz.

Bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität habe sich die Türkei Fortschritte erarbeitet, wobei die Korruption dennoch weit verbreitet bleibe. Es wurden institutionelle Kapazitäten ausgebaut und neue Strategien und Aktionspläne verabschiedet.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung wurde, so der Bericht, ein umfassender Rechtsrahmen zur Unterbindung der Terrorismusfinanzierung geschaffen. Die Kommission weist aber darauf hin, dass das Antiterrorgesetz hinsichtlich Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen nicht im Einklang mit dem Besitzstand stehe und seine Anwendung ernste Besorgnis im Hinblick auf die Grundrechte aufwerfe. Die Straf- als auch die Antiterrorgesetzgebung müssten an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angeglichen werden.

In Bezug auf die Meinungsfreiheit seien im vergangenen Jahr gravierende Rückschritte zu verzeichnen gewesen. Hintergrund seien die selektive und willkürliche Anwendung der Gesetze, insbesondere der Vorschriften über die nationale Sicherheit und die Terrorismusbekämpfung.

Die Kommission bescheinigt der Türkei hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien ein fortgeschrittenes Niveau, sie könne als funktionierende Marktwirtschaft bezeichnet werden. Das Land könne nach Einschätzung der Kommission dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standhalten. Das hohe Außenhandelsdefizit erhöhe allerdings die Anfälligkeit der türkischen Wirtschaft.

Das wirtschaftliche Umfeld habe sich im Berichtszeitraum verschlechtert. Weiterhin seien nach Ansicht der Kommission Strukturreformen im Bereich der Funktionsweise des Waren- und Dienstleistungsmarktes und des Arbeitsmarktes verlangsamt oder gar angehalten worden. Generell seien Rückschritte zu verzeichnen.

Die weitere Liberalisierung des Energiesektors erkennt die Kommission als Fortschritt an. Bei der Qualität der Bildung bestünden weiterhin erhebliche Mängel. Zusätzlich werden Defizite im Zusammenhang mit dem Zugang von Mädchen zur Bildung gesehen.

Die Kommission unterstreicht, dass die Türkei für eine umfassende Lösung der Zypernfrage weiterhin entscheidend sei, das Land habe hier seine Unterstützung bekundet. Bei der Normalisierung der bilateralen Beziehungen zur Republik Zypern habe es aber keine Fortschritte gegeben.

Der Bericht weist darauf hin, dass die Türkei ihre Verpflichtung, das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen vollständig und ohne Diskriminierung umzusetzen, noch nicht erfüllt. Die Schlussfolgerungen zur Türkei, die am 11. Dezember 2006 vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) verabschiedet und im Dezember 2006 vom Europäischen Rat bestätigt wurden, behielten ihre Gültigkeit.²

In Bezug auf den Besitzstand hat die Türkei die Angleichung fortgesetzt. Mit der positiven Ausnahme der Arbeiten zur Visaliberalisierung schritten die Bemühungen mit begrenzter Geschwindigkeit voran. Fast alle Bereiche erfordern noch gesteigerte Anstrengungen und Aufmerksamkeit, stellt die Kommission fest. In allen Bereichen müsse der Rechtsdurchsetzung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Türkei hat laut Kommission im vergangenen Jahr substanzielle Fortschritte bei der Erfüllung der Benchmarks des Fahrplans für die Visaliberalisierung erzielt. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Visumpflicht aufzuheben, sofern die Türkei die noch nicht erreichten Benchmarks erfüllt. Die Türkei muss hierfür 72 von der EU gesetzte Kriterien erfüllen. Am umstrittensten sind dabei die weitreichenden türkischen Anti-Terror-Gesetze. Dies wurde auch in der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016 festgehalten. Der vierte Bericht zur Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung wird für Dezember 2016 erwartet.

Das Europäische Parlament (Parlament) debattierte am 23. November 2016 erstmals eine Resolution zur Aussetzung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Das Parlament stimmte am 24.11.2016 mit großer Mehrheit für ein Aussetzen der EU-Beitrittsgespräche mit der Türkei. Die Resolution ist für die Kommission nicht bindend, besitzt jedoch hohe Symbolkraft.

² In den Schlussfolgerungen ist festgelegt, dass über acht die Restriktionen der Türkei gegenüber der Republik Zypern betreffende Kapitel keine Verhandlungen aufgenommen und auch keine Kapitel vorläufig geschlossen werden, bis von der Kommission bestätigt wird, dass die Türkei das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen vollständig umgesetzt hat.

Das Parlament verurteilt darin die „unverhältnismäßigen repressiven Maßnahmen, die seit dem gescheiterten Militärputsch im Juli 2016 in der Türkei ergriffen werden, aufs Schärfste [...]“. Diese Maßnahmen verstießen „gegen die von der türkischen Verfassung geschützten grundlegenden Rechte und Freiheiten sowie gegen die demokratischen Werte“, so der Text der Entschließung.³

2. Ehem. jugoslawische Republik Mazedonien

Der Beitrittsantrag wurde am 22. März 2004 gestellt. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU trat ebenfalls 2004 in Kraft. Das Land bekam 2005 den Status eines EU-Beitrittskandidaten.

Die Verhandlungen wurden noch nicht aufgenommen (u. a. Namensstreit mit Griechenland).

Ein Beitrittsdatum ist nicht absehbar.

In der ehem. jugoslawischen Republik Mazedonien (im Folgenden Mazedonien) hat sich die innenpolitische Krise fortgesetzt. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind, so die Kommission mit Blick auf die politischen Kriterien, gefährdet, da der Staat diese in seinem Sinne vereinnahmt und damit das Funktionieren von demokratischen Institutionen und gesellschaftlich relevanten Bereichen verhindert. Das Land leide unter einer politischen Kultur, die auf Spaltung setze und der der Wille zur Kompromissfindung fehle. Positiv hervorgehoben wird aber, dass sich die Vorsitzenden der vier großen mazedonischen Parteien im Sommer 2016 u. a. auf die Umsetzung des Pržino-Abkommens – ein im Sommer 2015 von der EU vermitteltes Demokratisierungs- und Befriedungsabkommen – geeinigt haben sowie auf die Durchführung von Parlamentswahlen am 11. Dezember 2016. Dies sei die Gelegenheit, die Krise zu überwinden und systemische Fragen anzugehen. Vor diesem Hintergrund erklärt die Kommission ihre Bereitschaft, ihre Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien zu erneuern.

Voraussetzung dafür seien allerdings Fortschritte bei der Umsetzung des Pržino-Abkommens, die glaubwürdige Durchführung der Parlamentswahlen und substanzielle Fortschritte bei der Umsetzung der „Dringenden Reformprioritäten“.⁴

³ Europäisches Parlament 2014 – 2019, P8_TA-PROV(2016)0450

⁴ Die dringenden Reformprioritäten (Urgent Reform Priorities) enthalten eine Liste von Reformen in den Bereichen Reststaatlichkeit und Grundrechte, Entpolitisierung der öffentlichen Verwaltung, Meinungsfreiheit und Reform des Wahlsystems. Sie wurden im Juni 2015 von der Kommission auf Grundlage der Empfehlungen einer Expertengruppe erstellt und werden regelmäßig u. a. im Rahmen des High Level Beitritts-Dialogs überprüft (http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_urgent_reform_priorities.pdf).

Bei der Reform der öffentlichen Verwaltung hat Mazedonien laut Kommission einige, wenn auch begrenzte Fortschritte erzielt, so z. B. durch den neuen gesetzlichen Rahmen zum Personalmanagement. Der Bericht weist allerdings darauf hin, dass die Empfehlungen vom vergangenen Jahr ungenügend umgesetzt worden seien. Der öffentliche Sektor werde immer noch als politisches Instrument benutzt, die mutmaßliche Politisierung der öffentlichen Verwaltung in einem Wahljahr stelle ein ernstzunehmendes Problem dar.

Da der politische Wille für die notwendigen Reformen des öffentlichen Finanzwesens gefehlt habe, seien die finanziellen EU-Hilfen in 2016 stark beschnitten worden.

Bis 2014 vorgenommene Fortschritte bei der Reform des Justizwesens seien durch die politische Beeinflussung in den letzten zwei Jahren untergraben worden.

Sowohl beim Kampf gegen Korruption als auch gegen organisierte Kriminalität seien, so die Kommission, einige legislative Fortschritte erzielt worden. Korruption bleibe aber in vielen Bereichen ein ernstzunehmendes Problem, im Bereich der organisierten Kriminalität müssten u.a. die Kapazitäten zur Strafverfolgung verbessert werden.

Beim Schutz der Menschenrechte stehe der legislative und institutionelle Rahmen weitestgehend in Einklang mit den europäischen Standards. Nichtsdestotrotz müsse für eine verbesserte Einhaltung der Standards in der Praxis gesorgt werden.

In Bezug auf die Meinungs- und Medienfreiheit gebe es mit Blick auf die aktuelle politische Situation besorgniserregende Entwicklungen.

Die Kommission bescheinigt Mazedonien, im allgemeinen gute Beziehungen zu den Nachbarstaaten zu pflegen und sich an regionalen Initiativen zu beteiligen. Sie plädiert noch einmal für eine baldige Lösung des Namensstreites mit Griechenland.

In Bezug auf die wirtschaftlichen Kriterien bescheinigt die Kommission Mazedonien, ein gutes Niveau bei der Entwicklung hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft erreicht zu haben. In 2015 sei das makroökonomische Umfeld u. a. durch Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand gestärkt worden, im Berichtszeitraum habe es insgesamt wenige weitere Fortschritte in Richtung Marktwirtschaft gegeben. Obwohl die Arbeitslosigkeit weiter hoch bleibe, sei sie doch im Berichtszeitraum gesunken. In Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit seien Fortschritte zu verzeichnen. So seien Maßnahmen zur Steigerung von Innovation und ausländischen Investitionen ergriffen worden, die Digitalisierung schreite schnell voran.

U. a. in Bereichen wie Ausbildung, öffentlicher Infrastruktur gebe es aber noch deutlichen Verbesserungsbedarf.

Was die Übernahme des Besitzstandes angeht, bescheinigt der Bericht dem Land ein moderates Niveau. Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit stehe Mazedonien noch am Anfang.

Die Kommission weist auf die Herausforderungen der Migrationsströme für das Land hin. Obwohl die Migrationskrise eine Herausforderung für die bilateralen Beziehungen, so z. B. zu Griechenland, dargestellt hätte, hätte diese auch positive Auswirkungen auf die allgemeine bilaterale Kooperation gehabt. Mazedonien habe wesentlich zur Bewältigung der Migrationsströme beigetragen.

3. Montenegro

Montenegro stellte seinen Beitrittsantrag am 15. Dezember 2008. Die Aufnahme der Verhandlungen wurde vom Rat am 29. Juni 2012 beschlossen. Die analytische Durchsicht des Besitzstands (Screening) wurde im Mai 2014 abgeschlossen. Bislang wurden die Verhandlungen über 24 von 35 Kapitel aufgenommen. Zwei Kapitel („Wissenschaft und Forschung“ sowie „Bildung und Kultur“) wurden vorläufig abgeschlossen. Ein Beitrittsdatum ist bislang nicht absehbar.

Die Beitrittsverhandlungen mit der EU sind vorangekommen. Die Fortschritte bei den Kapiteln über die Rechtsstaatlichkeit sieht die Kommission durch vorzeigbare Ergebnisse, vor allem bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, bestätigt. Die Fortschritte in diesen Bereichen bestimmen insgesamt weiterhin das Tempo der Beitrittsverhandlungen. Als ein wichtiger Meilenstein bleibt festzuhalten, dass im Dezember 2015 Montenegro die NATO-Mitgliedschaft angetragen wurde.

Montenegros Haushaltslage hat sich laut Kommission verschlechtert und der wachsende öffentliche Schuldenstand gefährde die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Montenegro müsse aus Sicht der Kommission vorrangig Maßnahmen zur Eindämmung der aktuellen Ausgaben und Verbesserung der Steuererhebung ergreifen.

Was die politischen Kriterien angeht, erkennt die Kommission einige Fortschritte. Die politische Einigung über die Organisation freier und fairer Wahlen im Mai zeige dies besonders. Der bereits eingeleiteten Reform der Verwaltung müsse im Anschluss ein starker politischer Wille zur Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes folgen. Im Bereich der Justiz seien ebenfalls Fortschritte erzielt worden. Verfahrensrückstau und

-dauer seien jedoch noch zu verringern. Korruption bleibe noch immer in vielen Bereichen verbreitet und stelle weiterhin ein ernstes Problem dar. Die Agentur für Korruptionsbekämpfung nahm in diesem Jahr ihre Arbeit auf.

Montenegro hat sich in Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität weiterentwickelt, so die Kommission. Vor allem bei der Stärkung des rechtlichen, ordnungspolitischen und institutionellen Rahmens seien Fortschritte erzielt worden.

Im Bereich der Meinungsfreiheit stagnierten die Ergebnisse der Vorbereitungen. So müsse Montenegro seine Rechtsvorschriften insgesamt noch an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angleichen.

Was die wirtschaftlichen Kriterien anbelangt, bescheinigt die Kommission Montenegro gewisse Fortschritte und im Gesamtblick auf den Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft und der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standhalten zu können, ein etwa mittleres Niveau.

Die Funktionsweise des Finanz- und des Arbeitsmarktes sowie des allgemeinen Geschäftsumfelds seien verbessert worden. Die rasch wachsende Staatsverschuldung und das hohe Haushaltsdefizit in Verbindung mit einem großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewicht und der hohen Arbeitslosigkeit schätzt die Kommission allerdings kritisch ein.

Zur Angleichung an den Besitzstand und Vorbereitung auf seine Umsetzung wurden wichtige Schritte durchgeführt. Montenegro hat auf unterschiedlichen Niveaus Fortschritte erreicht. Insbesondere die Bereiche freier Warenverkehr, Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Lebensmittelsicherheit sowie Veterinär- und Pflanzenschutzpolitik, Energie, Umwelt und Klimawandel, Zollunion, Außenbeziehungen und Finanzkontrolle seien eher positiv zu bewerten. Dagegen stelle der Auf- und Ausbau entsprechend notwendiger Verwaltungskapazitäten weiterhin eine erhebliche Herausforderung dar.

4. Albanien

Der Beitrittsantrag wurde am 28. April 2009 gestellt. Der Rat hat Albanien am 24. Juni 2014 den Kandidatenstatus verliehen. Die Kommission empfiehlt unter der Bedingung weiterer Fortschritte, die Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu eröffnen.

Albanien setzte seine positive Entwicklung fort bei der Erfüllung aller fünf Schlüsselprioritäten für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen. Entscheidende Verfassungs-

änderungen wurden im Juli 2016 einstimmig angenommen und eine weitreichende und umfassende Justizreform begonnen. Die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde weiterhin konsequent durchgeführt.

Die Grundrechte werden nach Ansicht der Kommission in dem Land weitgehend geachtet. Angesichts der vorstehend genannten Fortschritte bei der Erfüllung der Schlüsselprioritäten und vorbehaltlich glaubwürdiger und greifbarer Fortschritte bei der Durchführung der Justizreform, insbesondere der Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten, empfiehlt die Kommission, die Beitrittsverhandlungen mit Albanien zu eröffnen.

Was die politischen Kriterien betrifft, verabschiedete das Parlament einstimmig Verfassungsänderungen einer umfassenden Justizreform. Für das kommende Jahr geht die Kommission von einer notwendigen Reform des Wahlgesetzes aus. Institutionen der Zivilgesellschaft erhielten durch einen nationalen Rat für Zivilgesellschaft stärkere Konsultationsmöglichkeiten.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung erziele positive Ergebnisse, so die Kommission. Dennoch seien weitere Fortschritte in diesem Bereich zwingend geboten. Es bestehe sonst die Gefahr, bislang Erreichtes im Hinblick auf die Schaffung einer effizienteren, entpolitisierten und professionellen öffentlichen Verwaltung ernsthaft zu gefährden.

Im Justizbereich haben Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Organisation und der Arbeitsweise des Justizsystems die Grundlage für Fortschritte gelegt, der nun eine umfassende und gründliche Justizreform folgen müsse.

Die weitverbreitete Korruption erkennt die Kommission auch weiterhin als ernstes Problem. In allen Ebenen der Bekämpfung seien dabei weiter Fortschritte erzielt worden. Gleiches gelte bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Der Rechtsrahmen für den Schutz der Menschenrechte stehe laut Kommission im Großen und Ganzen mit europäischen Standards in Einklang. Dennoch solle gerade die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt weiter gestärkt und die Transparenz staatlicher Werbekampagnen in den Medien noch verbessert werden.

Anstrengungen müssten nach Ansicht der Kommission bei der Bekämpfung der Diskriminierung, insbesondere der Roma und Balkan-Ägypter unternommen werden. In der regionalen Zusammenarbeit spiele Albanien weiterhin eine konstruktive und proaktive Rolle.

Was die wirtschaftlichen Kriterien anbelangt, so habe Albanien einige Fortschritte bei der Verbesserung des Haushaltssaldos, der Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der Reform des Stromsektors erzielt. Die Arbeitslosigkeit spiegele das Wirtschaftswachstum und den verbesserten Arbeitsmarkt noch nicht wider. Problematisch werden seitens der Kommission der weiterhin hohe und nicht rückläufige öffentliche Schuldenstand, die Defizite der Rechtstaatlichkeit und die Qualität der Bildung eingeschätzt. Infrastrukturinvestitionen seien weiterhin in vielen Bereichen dringend notwendig, würden häufig jedoch nicht durchgeführt. Dies wirke sich auf die Wirtschaftskraft aus, die aufgrund sektoraler Konzentration zusätzlich anfällig für Krisen sei.

Was die Vorbereitungen auf die Übernahme und Umsetzung des Besitzstands anbelangt, werde Albanien weiterhin Anstrengungen unternehmen müssen, auch wenn eine Angleichung der Vorschriften fortgeführt und die Fähigkeit zur Übernahme der erwachsenen Verpflichtungen gestärkt wurde. Das Land müsse die Arbeiten am Ausbau des Verkehrs- und des Energienetzes fortsetzen, Verwaltungskapazitäten und professionelle Standards stärken und den Regulierungsbehörden die notwendige Unabhängigkeit zusichern, so die Einschätzung der Kommission.

Albanien hat sich weiterhin allen Standpunkten und Erklärungen der EU im Bereich der der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vollständig angeschlossen.

Die Zahl der unbegründeten Asylanträge, die von albanischen Staatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern gestellt werden, ist laut Kommission weiterhin hoch. Die Kommission sieht die Notwendigkeit, dass Albanien diesbezüglich unverzüglich und entschlossen handeln sollte.

5. Serbien

Der Beitrittsantrag wurde am 22. Dezember 2009 gestellt.

Am 1. März 2012 entschied der Europäische Rat, dass Serbien der Status eines Kandidatenlandes verliehen wird.

Im Juni 2013 beschloss die EU die Aufnahme offizieller Verhandlungen mit Serbien, die im Januar 2014 begannen. Im Berichtszeitraum wurden vier Verhandlungskapitel eröffnet (23 – Justiz u. Grundrechte, 24 – Freiheit, Sicherheit und Recht, 32 – Finanzkontrolle, 35 – sonstige Fragen, hier u. a.: Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo).

Ein Beitrittsdatum ist nicht absehbar.

Im April 2016 fanden in Serbien Wahlen statt, aus denen Aleksandar Vučić mit dem von seiner Fortschrittspartei angeführten Parteienbündnis als Sieger hervorging. Das neue Regierungsprogramm nennt den EU-Beitritt als prioritäres Ziel.

Im Bereich der politischen Kriterien bescheinigt die Kommission Serbien einige Fortschritte, im Sinne der neuen Methodologie werden für einige Bereiche klare Empfehlungen für das kommende Jahr formuliert. Positiv sei die Verabschiedung der Reform zur Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Die Verwaltung müsse aber weiter professionalisiert und entpolitisiert und Auswahlverfahren transparenter gestaltet werden.

Im Justizbereich seien einige Schritte hin zu leistungsabhängigen Auswahlverfahren sowie zur Harmonisierung der Jurisprudenz unternommen worden. Qualität und Effizienz der Justiz blieben aber u. a. durch ungleiche Arbeitsbelastung und einen Rückstand bei der Fallbearbeitung beeinträchtigt.

Korruption stellt laut Kommission in Serbien immer noch ein ernstzunehmendes Problem dar, in Bezug auf die Empfehlungen vom vergangenen Jahr seien keine Fortschritte erzielt worden. Die Regierung ignoriere auch die Empfehlungen ihres eigenen Beratungsgremiums, dem Anti-Korruptionsrat. U. a. müsse die Implementierung der nationalen Antikorruptionsstrategie und des Aktionsplanes vorangetrieben und die betroffenen Institutionen mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden.

Im Kampf gegen die organisierte Kriminalität hat Serbien laut Kommission durch die Annahme eines neuen Polizeigesetzes einige Fortschritte erzielt.

In Bezug auf die Wahrung der Grundrechte sei der entsprechende rechtliche und institutionelle Rahmen vorhanden. Eine konsequente Implementierung sei aber insbesondere mit Blick auf die Wahrung der Rechte der Minderheiten nötig. Zudem müssten weitere Fortschritte zur Gewährleistung der Meinungsfreiheit gemacht werden, u.a. durch die vollständige Implementierung der Mediengesetzgebung.

Serbien spielt laut Kommission eine konstruktive Rolle bei der Verbesserung der Beziehungen in der Region. Im Juni wurde eine gemeinsame Erklärung mit Kroatien zur Klärung einiger bilateraler Fragen verabschiedet. Serbien fühle sich zudem der weiteren Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo verpflichtet. Aufgrund der Wahlen im Land sowie der innenpolitischen Situation im Kosovo seien im Berichtszeitraum aber nur begrenzte Fortschritte erzielt worden. Der Beginn der Arbeiten an der Brücke von Mitrovica im August diesen Jahres sei aber ein positives Signal.

Die Kommission bescheinigt Serbien zudem eine konstruktive Rolle bei den aktuellen migrationspolitischen Herausforderungen. Das Land und seine Migrations- und Asyl-

politik hätten sich großen Herausforderungen stellen müssen, in Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und mit Unterstützung durch die EU habe es aber große Bemühungen u. a. in Bezug auf humanitäre Hilfe gegeben. Serbien habe wesentlich zur Bewältigung der Migrationsströme beigetragen.

In Bezug auf die wirtschaftlichen Kriterien bescheinigt die Kommission Serbien, sich weiterhin aktiv für die Entwicklung hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft einzusetzen. So seien einige Fortschritte beim Haushaltsdefizit erzielt worden, und es gebe deutliche Perspektiven für wirtschaftliches Wachstum. Nichtsdestotrotz sei die Staatsverschuldung noch hoch, ebenso die Arbeitslosigkeit, insbesondere bei der Jugend. Bei der Restrukturierung von staatlichen Unternehmen habe es deutliche Fortschritte gegeben, sie müsse aber noch zu Ende gebracht werden. Die Schwäche in Bezug auf bestimmte rechtsstaatliche Prinzipien behindere die weitere Ausdehnung des privaten Sektors. Die Investitionen blieben noch unterhalb des wirtschaftlich nötigen Niveaus.

Bei der Übernahme des Besitzstandes hat Serbien weitere Fortschritte gemacht, insbesondere in Bereichen wie dem geistigen Eigentumsrecht, im Gesellschaftsrecht, in den Bereichen Bildung und Kultur sowie im Zollwesen. Fortschritte müssten u.a. noch bei der Finanzkontrolle, der öffentlichen Auftragsvergabe und der Geldpolitik erzielt werden, ebenso bedürfe es einer Angleichung der Außen- und Sicherheitspolitik an die der Europäischen Union.

6. Bosnien und Herzegowina

Seit 2008 gilt ein Interimsabkommen zwischen der EU und Bosnien und Herzegowina. Am 1. Juni 2015 ist das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Kraft getreten. Bosnien und Herzegowina hat im Februar 2016 Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt. Der Rat hat die Kommission im September 2016 aufgefordert, eine Stellungnahme mit Blick auf diesen Mitgliedsantrag zu erstellen.

Bosnien und Herzegowina hat im Juli 2015 eine Reformagenda angenommen. Ziel ist es, die sozio-ökonomische Situation zu verbessern und Fortschritte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und öffentliche Verwaltung zu erzielen. Laut Kommission hat das Land seitdem einige Fortschritte bei der Implementierung der Agenda erzielt. Bei der Erfüllung der politischen Kriterien steht es in Bezug auf die Reform der öffentlichen Verwaltung aber noch am Anfang. Nötig seien u. a. eine Strategie für das Management der öffentlichen Finanzen sowie Maßnahmen zur

Entpolitisierung der Verwaltung.

Die Kommission unterstreicht, dass der verabschiedete Koordinierungsmechanismus für EU-Angelegenheiten umgesetzt werden müsse, damit das Land für die Herausforderungen des EU-Integrationsprozesses gewappnet sei.

Mit Blick auf das Justizsystem bescheinigt die Kommission dem Land einige Fortschritte, es gelte aber, die Unabhängigkeit der Justiz weiter zu stärken.

Korruption bleibe ein ernst zu nehmendes Problem in vielen Bereichen, der formulierte politische Wille, dagegen vorzugehen, habe keine konkreten Ergebnisse gebracht.

Im Kampf gegen die organisierte Kriminalität habe Bosnien und Herzegowina die Kooperation zwischen den entsprechenden Institutionen verbessert. Das Thema bleibe aber zentral, um der kriminellen Infiltrierung des politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Systems zu entgegnen. Das Land sei zudem in besonderem Maße von Radikalisierungstendenzen und terroristischen Kämpfern aus dem Ausland betroffen.

Auch beim Schutz der Menschenrechte und Minderheiten sowie bei der Meinungsfreiheit sieht die Kommission deutlichen Handlungsbedarf.

Bei der regionalen Kooperation bescheinigt sie dem Land aktive Mitwirkung.

Mit Blick auf die wirtschaftlichen Kriterien stellt der Bericht fest, dass sich Bosnien und Herzegowina bei der Entwicklung hin zu einer funktionierenden Marktwirtschaft noch am Anfang des Prozesses befindet. Es müssten jetzt weitere Fortschritte in Einklang mit der verabschiedeten Reformagenda erzielt werden.

Bei der Angleichung an europäische Standards hat das Land, so die Kommission, in einigen Bereichen wie dem Binnenmarkt, der öffentlichen Auftragsvergabe oder dem Transportwesen Fortschritte erzielt. Weitere Anstrengungen seien erforderlich.

7. Kosovo

Der Europäische Rat beschloss im Juni 2013 die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Am 1. April 2016 ist das Abkommen in Kraft getreten.

Mit Blick auf die politischen Kriterien äußert sich der Bericht besorgt über die – teils gewalttätige – Polarisierung zwischen Regierung und Opposition, die z.T. eine parlamentarische Arbeit verhindert habe. Hierbei ging es um Proteste der Opposition gegen die Einrichtung eines Verbandes serbischer Gemeinden im Kosovo, der den

Kosovo-Serben eine gewisse Autonomie gewähren soll.

Die ausstehenden Verpflichtungen zur Einsetzung eines Sondergerichts für Kriegsverbrechen sind erfüllt worden, der Kosovo und die Niederlande, wo das Gericht seinen Sitz haben wird, haben die noch offenen Fragen zur praktischen Umsetzung geklärt.

Die Kommission unterstreicht, dass Posten innerhalb von unabhängigen Institutionen stärker nach Leistung besetzt werden müssten, um so ein unabhängiges, effizientes Funktionieren zu gewährleisten. Dies betrifft u. a. auch die Justiz.

Die Reform des Justizwesens befinde sich noch im Anfangsstadium, das Justizwesen sei immer noch ineffizient und anfällig für politische Einflussnahme. Positiv hervorgehoben wird aber, dass der Kosovo seine Verfassung geändert und damit den Weg zur Umsetzung des Maßnahmenpaketes zur Justizreform frei gemacht habe. Aufgrund der Reformbemühungen insbesondere in den Bereichen Justiz und Inneres hatte die Kommission im Mai 2016 dem Rat der Europäischen Union und dem Parlament einen Vorschlag vorgelegt, mit dem der Kosovo in die Liste der visumfreien Länder für den Schengen-Raum aufgenommen werden soll. Eine Entscheidung darüber steht noch aus.

Bei der Reform der öffentlichen Verwaltung seien einige Fortschritte erzielt worden, insgesamt stelle die fortbestehende Politisierung der Verwaltung aber ein ernstzunehmendes Problem dar.

Beim Kampf gegen Korruption hat der Kosovo u. a. durch den Einsatz von interdisziplinären Untersuchungseinheiten einige Fortschritte erzielt, so dass eine deutlich höhere Zahl an hochrangigen Korruptionsfällen verfolgt wurde. Korruption stelle aber, so der Bericht, weiterhin ein ernstes Problem in vielen Bereichen dar. In Bezug auf die organisierte Kriminalität bleibe die Zahl der Ermittlungen gering. Hier sei u. a. ein strategischer politischer Wille gefragt.

Politischer Wille und entsprechende Ressourcen, insbesondere auf lokaler Ebene, seien auch mit Blick auf die Wahrung der Menschenrechte und die Rechte der Minderheiten gefragt.

Die Kommission bescheinigt der kosovarischen Regierung, sich der Implementierung des Abkommens mit Serbien weiterhin verpflichtet zu fühlen. Aufgrund der schwierigen innenpolitischen Situation sowie der Wahlen in Serbien habe es aber im Berichtszeitraum wenige Fortschritte gegeben.

Mit Blick auf die wirtschaftlichen Kriterien befindet sich der Kosovo noch am Beginn des Aufbaus einer funktionierenden Marktwirtschaft. Die Wirtschaft sei international

noch nicht wettbewerbsfähig, die Arbeitslosigkeit hoch, die Qualität der Ausbildung sei nicht verbessert worden. Einige Fortschritte habe es z. B. bei der Unterstützung exportorientierter Wirtschaftsbereiche gegeben.

Bei der Angleichung an europäische Standards und Rechtsetzung befindet sich der Kosovo, so die Kommission, ebenfalls im Anfangsstadium.