



Rat der
Europäischen Union

018400/EU XXVI. GP
Eingelangt am 19/04/18

Brüssel, den 19. April 2018
(OR. en)

8076/18

ELARG 17
COWEB 43

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 18. April 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 450 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 450 final.

Anl.: COM(2018) 450 final

8076/18

/ar

DG C 2A

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 17.4.2018
COM(2018) 450 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Mitteilung 2018 zur Erweiterungspolitik der EU

{SWD(2018) 150 final} - {SWD(2018) 151 final} - {SWD(2018) 152 final} -
{SWD(2018) 153 final} - {SWD(2018) 154 final} - {SWD(2018) 155 final} -
{SWD(2018) 156 final}

I. EINLEITUNG

Im November 2015 hat die Europäische Kommission eine **mittelfristige Strategie für die EU-Erweiterungspolitik** dargelegt, die nach wie vor Gültigkeit hat. Die vorliegende Mitteilung enthält eine Bilanz der Fortschritte bei der Umsetzung der Erweiterungspolitik bis Ende Januar 2018. Darin werden die betreffenden Länder ermutigt, ihre Modernisierung durch politische und wirtschaftliche Reformen im Einklang mit den Beitrittskriterien fortzusetzen.

Der Erweiterungsprozess stützt sich nach wie vor auf **festgelegte Kriterien und strenge, aber faire Bedingungen**. Jedes Land wird anhand seiner **eigenen Leistungen** beurteilt. Die Bewertung der erzielten Fortschritte und die Ermittlung von Mängeln zielen darauf ab, den Ländern Anreize und Orientierungshilfen für die Fortsetzung der notwendigen weitreichenden Reformen zu bieten. Damit aus der Erweiterungsperspektive Wirklichkeit werden kann, bleibt ein festes Bekenntnis zu dem Grundsatz „Wesentliches zuerst“ unerlässlich. Nach wie vor bestehen strukturelle Defizite, die sich insbesondere in den Schlüsselbereichen Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaft bemerkbar machen. Die Beitrittskandidaten müssen Ergebnisse in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Justizreform, Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, Sicherheit, Grundrechte, demokratische Institutionen und Reformen der öffentlichen Verwaltung sowie wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit vorweisen. Aufgrund der Komplexität der notwendigen Reformen handelt es sich um einen langfristigen Prozess.

Es ist festzuhalten, dass die Beitrittsverhandlungen nach wie vor kein Selbstzweck sind, sondern vielmehr Teil eines **umfassenderen Modernisierungs- und Reformprozesses**. Die Regierungen der Erweiterungsländer müssen die notwendigen Reformen aktiver angehen und sie zum festen Bestandteil ihrer politischen Agenda machen – nicht weil die EU es von ihnen verlangt, sondern weil es im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger liegt. Auch das Bekenntnis zu anderen zentralen europäischen Werten wie der Rechtsstaatlichkeit ist von entscheidender Bedeutung im Rahmen der Generationenentscheidung, eine Mitgliedschaft in der EU anzustreben. Inwieweit die Öffentlichkeit künftigen Erweiterungen wohlwollend gegenübersteht, wird vom Vorbereitungsstand der Kandidatenländer abhängen. Die durch den EU-Beitrittsprozess angestoßenen Reformen sollten dazu beitragen, in den EU-Mitgliedstaaten wie auch in den Kandidatenländern das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

Im Februar 2018 bekräftigte die Europäische Kommission die feste, aber leistungsbezogene Aussicht des **westlichen Balkans** auf eine EU-Mitgliedschaft in ihrer Mitteilung *Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan*¹. Damit setzte sie ein deutliches Signal der Ermutigung für die gesamte Westbalkanregion und ein Zeichen für die Entschlossenheit der EU, ihre europäische Zukunft zu unterstützen. Die politischen Entscheidungsträger in der Region dürfen keine Zweifel hinsichtlich ihres strategischen Ziels und ihres Engagements aufkommen lassen. Regionale Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen sind wichtige Voraussetzungen für weitere Fortschritte auf dem Weg in die EU. Die Europäische Kommission stellte außerdem fest, dass unsere Union stärker und solider werden muss, bevor sie größer werden kann. Aus diesem Grund wird die Kommission im Einklang mit ihrem

¹ COM(2018) 65 final

Fahrplan für eine enger vereinte, stärkere und demokratischere Union² im Laufe dieses Jahres eine Reihe von Initiativen vorlegen, die darauf abzielen, den demokratischen, institutionellen und politischen Rahmen der Union bis 2025 auf der Grundlage der geltenden Verträge zu verbessern.

Die **Türkei** ist ein wichtiger Partner für die EU und ein Kandidatenland, mit dem der Dialog auf hoher Ebene und die Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse fortgesetzt wurden, einschließlich der Unterstützung für syrische Flüchtlinge. Die Kommission erkannte die legitime Notwendigkeit an, dass die Türkei angesichts des gescheiterten Putschversuchs vom Juli 2016 rasche und verhältnismäßige Maßnahmen ergriff. Allerdings hat sich die Türkei erheblich von der Europäischen Union weg bewegt, vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte sowie durch die Schwächung der gegenseitigen Kontrollen im politischen System. Die Europäische Kommission hat die Türkei wiederholt aufgefordert, der Umkehrung dieser negativen Tendenzen Priorität einzuräumen.

II. UMSETZUNG DER ERWEITERUNGSSTRATEGIE 2015

Die Umsetzung von Reformen in den Bereichen **Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und gute Regierungsführung** stellt nach wie vor das dringendste Anliegen für die Erweiterungsänder dar. Sie ist auch der wichtigste Maßstab, an dem die EU die Aussichten dieser Länder messen wird. Diese müssen sich die grundlegenden Werte der EU wesentlich nachdrücklicher und glaubwürdiger zu eigen machen, denn ihre Missachtung schreckt unter anderem Investoren ab und bremst den Handel. Bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit geht es nicht nur um institutionelle Fragen, sondern auch um einen gesellschaftlichen Wandel.

a) Rechtsstaatlichkeit

Trotz der zunehmenden Fokussierung auf Reformen der Rechtsstaatlichkeit waren die Fortschritte in den Erweiterungsländern nach wie vor uneinheitlich. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hatte das starke Engagement der neuen Regierung für die Umsetzung der „Dringenden Reformprioritäten“ positive Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit. Im Anschluss an den Putschversuch vom Juli 2016 hat sich die Lage hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei weiter verschlechtert.

Die erfolgreiche Reform eines **Justizsystems** ist ein langfristiger Prozess, der einen nachhaltigen politischen Willen des gesamten politischen Spektrums erfordert, sodass viel Arbeit vor den Erweiterungsländern liegt. In Albanien wird erwartet, dass der beispiellose laufende Prozess der Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten das Justizsystem hinsichtlich Professionalität, Unabhängigkeit und Integrität erheblich stärken wird. In der Türkei haben die Massenentlassungen von Richtern und Staatsanwälten sowie die Verfassungsänderungen die Effizienz und Unabhängigkeit der Justiz weiter geschwächt.

Die EU-Länder müssen die **Korruption** kompromisslos an der Wurzel beseitigen und jegliches Element der Vereinnahmung des Staates ausmerzen. Die Korruption ist trotz fortgesetzter Anstrengungen, die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen mit dem EU-Besitzstand und den europäischen Standards in Einklang zu bringen, nach wie vor weitverbreitet. Starke und unabhängige Institutionen sind von entscheidender Bedeutung für die Prävention und Bekämpfung der Korruption – vor allem auf hoher Ebene – sowie für

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf

wirksamere Ermittlungen und eine wirksamere Strafverfolgung, die zu rechtskräftigen Gerichtsurteilen führt, die auch durchgesetzt werden und abschreckende Sanktionen umfassen. Bei der Verwaltung öffentlicher Mittel, insbesondere in allen Phasen der öffentlichen Auftragsvergabe, die besonders korruptionsanfällig ist, bedarf es einer größeren Transparenz.

Spezialisierte Stellen sind vorhanden, doch Fälle von Vermögen ungeklärter Herkunft bei politisch exponierten Personen werden nur selten untersucht. Die begrenzten Fortschritte zeigen, dass ein Mangel an echtem politischem Willen besteht, gepaart mit immer noch begrenzten Verwaltungskapazitäten. Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht, eine echte Gewaltenteilung und stärkere unabhängige Aufsichtsgremien sind nach wie vor von wesentlicher Bedeutung. Die 2017 in Triest eingeleiteten Bemühungen um eine Einigung auf ein regionales Instrument für den Datenaustausch über Vermögenswerte und Interessenkonflikte könnten zur Verbesserung der Erfolgsbilanz bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen im westlichen Balkan beitragen.

Die **organisierte Kriminalität** ist in den Erweiterungsländern weiterhin fest etabliert. Nach wie vor operieren mächtige kriminelle Gruppen innerhalb der westlichen Balkanländer und der Türkei sowie von diesen Ländern aus. Die Region bleibt eine wichtige Route für den Handel mit illegalen Gütern, insbesondere Drogen und Waffen, sowie für die Schleusung von Menschen in die EU. Die Erweiterungsländer arbeiten in zunehmendem Maße mit Strafverfolgungsbehörden der EU wie Europol und Eurojust zusammen und verbessern schrittweise ihre Kapazitäten zur Bekämpfung bestimmter Formen der organisierten Kriminalität, einschließlich des Drogenhandels. In Albanien führten großangelegte Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen zu erfolgreichen Beschlagnahmungen erheblicher Mengen von Cannabis und unlängst auch von Kokain aus Lateinamerika. Nach wie vor bestehen in der Region jedoch Probleme bei der angemessenen Personalausstattung und der Achtung der operativen Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden. Die operativen Prioritäten im Bereich der organisierten Kriminalität sind nicht ausreichend auf die ermittelten Bedrohungen abgestimmt, wodurch die Erfolgsquote bei der Zerschlagung krimineller Gruppen beeinträchtigt wird. Die Behörden müssen außerdem mit Finanzermittlungen im Einklang mit der Methodik der Financial Action Task Force beginnen und die Ergebnisse bei der Einziehung von Erträgen aus Straftaten verbessern. Durch den Auf- und Ausbau zentraler Stellen für die Ermittlung und das Aufspüren von illegal erlangten Vermögensgegenständen (Vermögensabschöpfungsstellen) in den Erweiterungsländern könnten die nationalen Vermögensabschöpfungssysteme wirksamer gestaltet und die operative Zusammenarbeit mit den Vermögensabschöpfungsstellen der EU-Mitgliedstaaten erleichtert werden. Hinsichtlich der Bekämpfung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung sollten die Erweiterungsländer als Priorität ihre Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen an die Empfehlungen der Financial Action Task Force anpassen. Eine konkrete und kontinuierliche Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und organisierter Kriminalität ist dringend notwendig.

Zur Bekämpfung von **Terrorismus**, gewalttätigem Extremismus, Radikalisierung und insbesondere des Phänomens der (rückkehrenden) ausländischen terroristischen Kämpfer hat die EU ihre operative Zusammenarbeit mit jedem der Erweiterungsländer intensiviert. Alle Länder haben weiterhin nennenswerte Anstrengungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen im Bereich der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung der Radikalisierung im Einklang mit den Standards und Vorgehensweisen der EU unternommen. Dennoch besteht Spielraum für wirksamere Strukturen auf nationaler und

regionaler Ebene, um für konkrete Ergebnisse zu sorgen, insbesondere in Bezug auf die Prävention von gewalttätigem Extremismus, den illegalen Waffenhandel, die Geldwäsche, die Finanzierung des Terrorismus, den Informationsaustausch und Maßnahmen gegen Radikalisierung. Das EU-Aufklärungsnetz gegen Radikalisierung unterstützt einen Großteil dieser Arbeiten. Die Bekämpfung des Terrorismus muss mit allen Partnern im westlichen Balkan und der Türkei weiter intensiviert werden. Die Standards für den Schutz personenbezogener Daten sollten mit den EU-Standards in Einklang gebracht werden, damit Kooperationsvereinbarungen mit Eurojust geschlossen werden können. In Anlehnung an frühere gemeinsame Arbeiten zur Terrorismusbekämpfung einigten sich die EU und die Partnerländer des westlichen Balkans im Jahr 2017 auf das neue Konzept „Western Balkans Integrated Internal Security Governance“ (Integrative Governance des Westbalkans im Bereich innere Sicherheit) für den Kapazitätsaufbau und Reformen auf dem Gebiet der Sicherheitsgovernance in der Region.

b) Grundrechte

Im westlichen Balkan sind die **Grundrechte** zwar größtenteils gesetzlich verankert, doch sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, damit sie auch in der Praxis in vollem Umfang geachtet werden. In der Türkei wurden im Berichtszeitraum weiterhin Verschlechterungen in zentralen Bereichen der Menschenrechte festgestellt.

Besonderes Augenmerk muss in der gesamten Region auf die Wahrung der **Meinungsfreiheit** und der Unabhängigkeit der Medien als Grundpfeiler der Demokratie gelegt werden. In einigen Ländern wurde eine erhebliche Verschlechterung in diesem Bereich verzeichnet, einschließlich gravierender Rückschritte in der Türkei, wo mehr als 150 Journalisten nach wie vor inhaftiert sind. In anderen Ländern wurden bestenfalls begrenzte Fortschritte erzielt. Angriffe und Drohungen gegen Journalisten wurden fortgesetzt, während Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen nur schleppend vorankamen. Versuche der Einflussnahme auf die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die intransparente öffentliche Finanzierung der Medien sind in allen Ländern immer noch weitverbreitet. Diese Missstände untergraben nicht nur das Grundrecht auf Meinungsfreiheit, sondern auch die Demokratie in der Region. Die Regierungen müssen dringend konkrete Schritte zur Umsetzung der bestehenden Rechtsrahmen für die Meinungsfreiheit und zur Verbesserung der allgemeinen Bedingungen für die Medienfreiheit unternehmen. Die EU leistet große Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsaktivisten, Journalisten und unabhängige Medien, die häufig Opfer von Einschüchterungen sind. Ihr Beitrag ist von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung der staatlichen Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Meinungsfreiheit sowie alle anderen Grundrechte.

In allen Erweiterungsländern bedarf es verstärkter Bemühungen um ein wirksames Vorgehen gegen die nach wie vor verbreiteten Verletzungen der **Rechte von Kindern**. Darüber hinaus müssen die Regierungen vorrangig Maßnahmen gegen die Diskriminierung von **Personen mit Behinderungen, Minderheiten** und anderen sozial schwachen Gruppen ergreifen. Es muss mehr getan werden, um die **Gleichstellung der Geschlechter** zu fördern und Gewalt gegen Frauen zu verhindern und zu bekämpfen. Auch wenn im westlichen Balkan Fortschritte bei den Rechten von lesbischen, schwulen, bi-, trans- und intersexuellen Personen erzielt wurden, sind weitere Anstrengungen erforderlich, um Diskriminierungen, Drohungen und Gewalt zu beenden. Auch der prekären Lage der **Roma** muss Priorität eingeräumt werden, da sie nach wie vor mit sozialer Ausgrenzung, Marginalisierung und Diskriminierung konfrontiert sind. Die **Haftbedingungen** müssen verbessert werden und die Verfahrensrechte

von Verdächtigen und Beschuldigten sowie die Rechte von Opfern sollten an den EU-Besitzstand angeglichen werden. Durch die in der Türkei im Rahmen des Ausnahmezustands erlassenen Dekrete wurden wichtige Verfahrensrechte, einschließlich des Rechts auf Verteidigung, beschnitten.

c) Funktionieren der demokratischen Institutionen und Reform der öffentlichen Verwaltung

Das ordnungsgemäße Funktionieren der **demokratischen Institutionen** stellt für eine Reihe von Ländern immer noch eine große Herausforderung dar. Dazu gehört die Gewährleistung eines konstruktiven Dialogs unter Einbeziehung des gesamten politischen Spektrums, vor allem innerhalb der **Parlamente**. Trotz einiger Fortschritte werfen mehrere grundlegende Aspekte bei der Durchführung demokratischer Wahlen nach wie vor Herausforderungen auf. Die Empfehlungen der Wahlbeobachtungsmissionen sollten ordnungsgemäß umgesetzt werden. Die parlamentarische Rechenschaftspflicht sollte als wesentlicher Bestandteil einer gut funktionierenden Demokratie in der politischen Kultur verankert werden.

Was die Türkei betrifft, so wurde es zwar als legitime Notwendigkeit anerkannt, dass sie angesichts des gescheiterten Putschversuchs vom Juli 2016 rasche und verhältnismäßige Maßnahmen ergriffen hat, doch bestehen ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, die im Rahmen des immer noch geltenden Ausnahmezustands getroffen wurden und die zentrale Legislativfunktion des Parlaments beschnitten haben, während gleichzeitig der Raum für den Dialog zwischen den politischen Parteien noch weiter eingeschränkt wurde. Die weitreichenden Verfassungsänderungen, die laut Beurteilung des Europarats keine ausreichende gegenseitige Kontrolle vorsehen und die Gewaltenteilung gefährden, wurden durch ein im Rahmen des Ausnahmezustands veranstaltetes Referendum gebilligt.

In den westlichen Balkanländern wird die Fähigkeit der nationalen Parlamente zur Ausübung ihrer zentralen Legislativ- und Kontrollfunktion durch das Fehlen eines politischen Dialogs, den übermäßigen Rückgriff auf parlamentarische Dringlichkeitsverfahren und das Fehlen eines konstruktiven Engagements aller Parteien untergraben. Die politische Kultur ist nach wie vor von Spaltungen geprägt, obwohl einige Boykottsituationen überwunden wurden. In Albanien hat die partiübergreifende politische Einigung vom Mai 2017 die Wiederaufnahme der Arbeit des Parlaments vor der Wahlpause ermöglicht. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien bemühte sich das neu gewählte Parlament, die Kontrolle über die Exekutive wiederzuerlangen. In Montenegro jedoch boykottiert die Opposition seit der Einberufung des Parlaments im November 2016 die gesetzgeberische Tätigkeit. In Serbien werden die Wirksamkeit der parlamentarischen Arbeit und die Qualität der Rechtsvorschriften dadurch behindert, dass keine ordnungsgemäße parlamentarische Kontrolle von Gesetzentwürfen existiert. Im Kosovo* war die Arbeit des Parlaments sowohl unter der früheren als auch unter der derzeitigen Regierungskoalition durch politische Polarisierung und Stillstand geprägt, wenngleich das Parlament unlängst das mit Montenegro geschlossene Abkommen über den Grenzverlauf ratifiziert hat. In Bosnien und Herzegowina wurde die Annahme von in der Reformagenda vorgesehenen Rechtsvorschriften durch Spannungen zwischen den Parteien der Regierungskoalition beeinträchtigt, die eine Verlangsamung des

*Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Reformprozesses mit sich brachten. Auch wenn Wahlen an sich in der Region weitgehend ohne größere Zwischenfälle verlaufen, haben erhebliche Mängel, darunter die Politisierung der Wahlgremien, der Missbrauch staatlicher Mittel und die mangelnde Transparenz bei der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, Auswirkungen auf das Vertrauen der Bürger in Wahlprozesse.

Eine **Reform der öffentlichen Verwaltung** ist von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung des staatlichen Handelns auf allen Ebenen. Hierzu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität, zur Stärkung der Rechenschaftspflicht, zur Erhöhung der Professionalität, zur Entpolitisierung und zur Stärkung der Transparenz der Verwaltung, auch in Bezug auf Einstellungen und Entlassungen, sowie Maßnahmen zur transparenteren Verwaltung der öffentlichen Finanzen und zur besseren Dienstleistungserbringung zugunsten der Bürger. Auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der zentralen, der regionalen und der lokalen Verwaltungsebene muss gefunden werden. Während in den westlichen Balkanländern in einigen Bereichen moderate Fortschritte erzielt wurden, sind in der Türkei in Bezug auf den öffentlichen Dienst, die Verwaltung der Humanressourcen und die Rechenschaftspflicht gravierende Rückschritte zu verzeichnen.

Umfassende **Reformstrategien** für die öffentliche Verwaltung und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen sind inzwischen vorhanden, außer in Bosnien und Herzegowina und der Türkei. Verzögerungen bei der Umsetzung und mangelnde finanzielle Nachhaltigkeit der Reformen geben weiterhin Anlass zur Besorgnis. Die Haushaltstransparenz hat sich in vielen Fällen verbessert. In den westlichen Balkanländern müssen die Qualität der **strategischen Planung** der Zentralregierungen und ihre Verknüpfung mit der sektoralen Planung erheblich verbessert werden. Politikkonzepte, Rechtsvorschriften und öffentliche Investitionen werden immer noch häufig ohne systematische Folgenabschätzungen und Konsultationen vorbereitet. Eines der Schlüsselprobleme in den meisten Ländern ist die extensive Nutzung von Dringlichkeitsverfahren für die Gesetzgebung. Die **Professionalisierung des öffentlichen Dienstes** muss noch in allen Ländern gewährleistet werden. Obwohl moderne Rechtsvorschriften für den öffentlichen Dienst vorhanden sind, werden diese insbesondere bei Ernennungen oder Entlassungen hoher Beamter häufig durch Ausnahmeregelungen umgangen.

In allen Erweiterungsländern muss die **Struktur der staatlichen Verwaltung** weiter gestrafft werden. In den westlichen Balkanländern haben vergleichbare Verwaltungsstellen einen unterschiedlichen Status, und viele von ihnen erstatten unmittelbar der Regierung oder dem Parlament statt den zuständigen Fachministerien Bericht. Die Rechenschaftspflicht und Berichterstattung der untergeordneten Stellen gegenüber den übergeordneten Einrichtungen sind unzureichend. Um die **Bereitstellung von Dienstleistungen** zu verbessern, konzentrieren sich die meisten Erweiterungsländer auf die Einführung elektronischer Behördendienste, doch den Initiativen mangelt es häufig an strategischer Lenkung und Koordinierung. Die meisten Länder haben auch Fortschritte durch die Verabschiedung moderner Gesetze über allgemeine Verwaltungsverfahren erzielt, doch in vielen Ländern muss noch eine erhebliche Anzahl sektoraler Rechtsvorschriften geändert werden, um die Sonderverwaltungsverfahren auf ein Minimum zu reduzieren.

d) Migration

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und der irregulären **Migration** stehen im Mittelpunkt der Zusammenarbeit der EU mit den Erweiterungsländern. Fortschritte wurden durch die gemeinsamen Arbeiten bezüglich der Migrationsrouten (Mittelmeeroute/Westbalkanroute) erzielt. Die Schleusung von Migranten und der Menschenhandel geben nach wie vor Anlass zur Sorge. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Länder besser für die Herausforderungen der Migration zu wappnen, unter anderem mit Blick auf die Eindämmung der irregulären Migration, Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen, den Schutz der Grenzen und die Verhinderung irregulärer Migration sowie den Kapazitätsaufbau in den Bereichen Asyl, soziale Inklusion und Integration im Einklang mit dem Besitzstand der EU.

Die Anstrengungen der Türkei, die derzeit mehr als 3,5 Millionen registrierte syrische Flüchtlinge beherbergt, sind herausragend, und die EU ist nach wie vor entschlossen, das Land bei der Bewältigung dieser Herausforderung zu unterstützen. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Erklärung EU-Türkei hat weiter zu konkreten Ergebnissen geführt. Der Trend zu einer beträchtlichen Verringerung irregulärer und gefährlicher Überquerungen der Ägäis hat sich konsolidiert und auch zu einer sinkenden Anzahl von Todesopfern geführt. 2017 kamen 42 319 irreguläre Migranten über die östliche Mittelmeeroute, was verglichen mit 182 277 im Jahr 2016 einem Rückgang von fast 77 % entspricht. Die türkische Küstenwache bemühte sich weiter, konsequente Patrouillen durchzuführen und irreguläre Überquerungen und die Entstehung neuer Routen zu verhindern. Die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei trägt weiterhin dazu bei, auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge einzugehen und die Aufnahmegemeinschaften zu unterstützen. Die erste Tranche aus der Fazilität in Höhe von 3 Mrd. EUR wurde vollständig vertraglich vergeben. Von diesem Gesamtbetrag wurden bisher 1,9 Mrd. EUR ausgezahlt. Mit der Mobilisierung der zweiten Tranche der Fazilität wurde im Einklang mit der Erklärung EU-Türkei begonnen. Die Fazilität hat sich als einer der schnellsten und wirksamsten Unterstützungsmechanismen der EU erwiesen und fast 1,2 Millionen der bedürftigsten Flüchtlinge mit monatlichen Bargeldtransfers im Rahmen des Sozialen Sicherheitsnetzes für Notsituationen versorgt. Mehr als 312 000 Kinder erhielten Türkischunterricht und mit der Bereitstellung von Schreibwaren und Büchern für 500 000 Schüler wurde begonnen. Flüchtlinge nahmen im Rahmen der medizinischen Grundversorgung über 763 000 Konsultationen in Anspruch, und mehr als 217 000 syrische Flüchtlingskinder im Kleinkindalter wurden geimpft.

Die von der EU koordinierten Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen Bemühungen führten 2017 zu einer Verringerung der durch die westlichen Balkanstaaten führenden irregulären Migrationsströme um 91 % und zu einer allgemeinen Stabilisierung der Lage an den Grenzen. Vor allem die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien haben sich auf diesem Gebiet als zuverlässige Partner der EU erwiesen. Dennoch sind die Länder weiter in Mitleidenschaft gezogen und ihre Fähigkeit zur Bewältigung von Krisensituationen wird laufend einer Belastungsprobe unterzogen. In der gesamten Region müssen Verwaltungskapazitäten und Infrastrukturen weiter ausgebaut werden. Die EU ist entschlossen, die Anstrengungen der Partnerländer des westlichen Balkans zu unterstützen. Die Kommission handelt Statusvereinbarungen zwischen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und den westlichen Balkanländern aus. Diese werden es ermöglichen, dass dort Teams der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache mit Exekutivbefugnissen in den Gebieten an den EU-Außengrenzen eingesetzt werden, um die nationalen Grenzbehörden zu unterstützen.

e) Wirtschaft

Die westlichen Balkanländer und die Türkei verfügen über ein erhebliches **wirtschaftliches Potenzial**. Steigende Wachstumsraten in den letzten Jahren haben zur Schaffung von Arbeitsplätzen in allen Bereichen geführt. Trotz einiger Fortschritte stehen alle Regierungen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht vor großen strukturellen Herausforderungen durch hohe Arbeitslosenquoten, insbesondere bei Jugendlichen, ein beträchtliches Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, einen anhaltend hohen Anteil der Schattenwirtschaft, schlechte Rahmenbedingungen für Unternehmen mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzmitteln sowie ein geringes Maß an Innovation und regionaler Vernetzung. Das Investitionsklima in den westlichen Balkanländern wird weiterhin durch die Anzeichen einer Vereinnahmung des Staates beeinträchtigt, insbesondere wegen der fehlenden Unabhängigkeit und Effizienz der Gerichtsbarkeit und der nicht einheitlichen Durchsetzung der Wettbewerbsregeln. In der Region ist der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft hoch, wobei das Korruptionsrisiko durch eine unzulängliche Verwaltung der öffentlichen Finanzen sowie häufige Änderungen bei Genehmigungen und Steuern erhöht wird. Die Corporate-Governance-Rahmen müssen gestärkt und der Privatisierungsprozess muss abgeschlossen werden. Die Infrastrukturen und die Bildungssysteme müssen verbessert werden. Infrastrukturinvestitionen in der Region sollten im Einklang mit den Prioritäten der EU stehen, insbesondere hinsichtlich der Ausweitung der transeuropäischen Verkehrsnetze auf den westlichen Balkan. In der Türkei hat das Wirtschaftswachstum wieder kräftig angezogen, doch das Unternehmensumfeld verschlechterte sich weiter und die Wirtschaft bleibt anfällig für finanzielle Unsicherheit, Änderungen im Vertrauen der internationalen Investoren und anhaltende politische Risiken.

Die EU unterstützt die Verbesserung der Politikformulierung und der wirtschaftspolitischen Steuerung durch das Wirtschaftsreformprogramm, das einen festen Bestandteil des Heranführungsprozesses darstellt. Es ist zum wichtigsten Instrument für die Formulierung und Durchführung makroökonomischer und struktureller Reformen geworden und unterstützt so die Stärkung eines langfristigen und nachhaltigen Wachstums und der entsprechenden Konvergenz, erleichtert die Politikplanung und ermöglicht Fortschritte bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen. Alle Regierungen sind aufgefordert, jährliche Wirtschaftsreformprogramme vorzulegen. Nun bedarf es seitens der Regierungen eines starken politischen Drucks und der Übernahme von Eigenverantwortung, damit die Reformen umgesetzt werden. Die EU unterstützt auch die Verbesserung des Investitionsklimas in den westlichen Balkanländern durch die Vertiefung eines regionalen Wirtschaftsraums mit dem Ziel, Hindernisse für Mobilität und Investitionen in der gesamten Region abzubauen. Im Dezember 2016 nahm die Kommission eine Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen über die mögliche Ausweitung und Modernisierung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei an, die noch vom Rat geprüft wird.

f) Regionale Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen

Die regionale Zusammenarbeit ist von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung der politischen Stabilisierung und die Schaffung wirtschaftlicher Chancen. Vor allem die Konnektivitätsagenda der EU hat der regionalen Zusammenarbeit im westlichen Balkan eine neue Dynamik verliehen. Im Jahr 2017 haben die Staats- und Regierungschefs der Region in Triest einen Aktionsplan für den regionalen Wirtschaftsraum gebilligt und den Vertrag zur Gründung der Verkehrsgemeinschaft unterzeichnet. Der Südosteuropäische Kooperationsprozess und andere regionale Initiativen haben die Stabilisierung und die

Zusammenarbeit ebenfalls weiter gefördert. Das Regionale Büro für Jugendzusammenarbeit wurde eingerichtet und hat die erste Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit dem Ziel eingeleitet, die Zusammenarbeit zwischen den Menschen weiter zu fördern. Das Programm Erasmus+ hat weiter den interkulturellen Dialog im Hochschulwesen und zwischen jungen Menschen gefördert und Maßnahmen zur Erleichterung der Internationalisierung und Modernisierung von Hochschuleinrichtungen und -systemen unterstützt. Einige Fortschritte wurden bei der Durchführung von Konnektivitätsprojekten vor Ort erzielt. Der Aktionsplan zur EU-Strategie für die Region Adria-Ionisches Meer hat zur Förderung der Entwicklung gemeinsamer Projekte beigetragen und die weitere Angleichung an den Besitzstand in den teilnehmenden Ländern unterstützt. Allerdings wurde eine zu hohe Anzahl von Verpflichtungen aus regionalen Abkommen und anderen Zusagen noch nicht erfüllt. Wenn die Bürger die Vorteile der regionalen Zusammenarbeit erkennen sollen, sind weitere Anstrengungen zur effektiven Umsetzung dieser Abkommen und Zusagen erforderlich, einschließlich der Durchführung der 2015 vereinbarten Maßnahmen zur Reform der Konnektivität.

Gutnachbarliche Beziehungen und regionale Zusammenarbeit sind wesentliche Elemente des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und des Erweiterungsprozesses. Zwar gibt es laufende, regelmäßige Kontakte zwischen den Regierungen und einer Zusammenarbeit auf bilateraler und regionaler Ebene, doch müssen mehr Bemühungen in besonders sensiblen Bereichen unternommen werden, wie Kriegsverbrechen, vermisste Personen, organisierte Kriminalität sowie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit. Eine Ausnahme bildet die Rückkehr von Flüchtlingen aus den Balkankriegen: Hier zeigt das Regionale Wohnungsbauprogramm positive Ergebnisse. Stellungnahmen, die sich negativ auf die gutnachbarlichen Beziehungen auswirken, sollten vermieden werden. Zur Förderung der Stabilität und zur Schaffung eines positiven Umfelds für Vergangenheitsbewältigung und Aussöhnung bedarf es einer verantwortungsbewussten politischen Führung und erheblicher weiterer Anstrengungen. Der Freundschaftsvertrag zwischen Bulgarien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stellt in diesem Zusammenhang ein positives Beispiel dar.

Die Erweiterungspolitik der EU muss weiterhin dazu dienen, Stabilität zu exportieren. Die EU kann und wird daher keine **bilateralen Streitigkeiten** importieren. Diese müssen dringend von den jeweiligen Streitparteien beigelegt werden. In dieser Hinsicht wurden nur begrenzte Ergebnisse erzielt. Daher sind in der gesamten Balkanregion weitere Anstrengungen erforderlich. Im von der EU unterstützten Dialog über die vollständige Normalisierung der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo müssen dringend Fortschritte erzielt werden, die zum Abschluss und zur Umsetzung eines umfassenden, rechtsverbindlichen Abkommens über die Normalisierung führen sollten. Was die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien anbelangt, so sollte auf den guten Fortschritten bei einer für beide Seiten akzeptablen Lösung in der Frage des Ländernamens unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen sowie auf den Fortschritten bei den gutnachbarlichen Beziehungen aufgebaut werden. Albanien hat außerdem eine Reihe von Schritten unternommen, um langjährige bilaterale Streitigkeiten beizulegen.

Auch wenn die erneuten Bemühungen in den von den Vereinten Nationen geleiteten Gesprächen über die Zypernfrage nicht zu einer Einigung geführt haben, ist es wichtig, die bisher erzielten Fortschritte zu bewahren und die Vorbereitungen auf eine gerechte, umfassende und tragfähige Lösung, die auch den externen Aspekten Rechnung trägt, fortzusetzen. Ein kontinuierliches Engagement der Türkei und konkrete Beiträge des Landes

zu den Verhandlungen über eine gerechte, umfassende und tragfähige Lösung der Zypernfrage im Rahmen der Vereinten Nationen sind von größter Bedeutung. Die Türkei muss ihrer Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung des Zusatzprotokolls dringend nachkommen und bei der Normalisierung der Beziehungen zur Republik Zypern weiter vorankommen. Die Kommission ruft zur Vermeidung jeglicher Drohung, Irritation oder provokativen Handlung auf, die die gutnachbarlichen Beziehungen und die friedliche Streitbeilegung beeinträchtigen könnten. Die Kommission weist nachdrücklich auf sämtliche Hoheitsrechte der EU-Mitgliedstaaten hin, zu denen unter anderem das Recht auf den Abschluss bilateraler Abkommen sowie die Exploration und Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen im Einklang mit dem EU-Besitzstand und dem Völkerrecht, u. a. dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Seerecht, gehören. Die Maßnahmen und Äußerungen der Türkei gegen mehrere EU-Mitgliedstaaten haben ebenfalls Spannungen mit sich gebracht, die sich negativ auf die Beziehungen des Landes zur EU auswirken. Die Lösung dieser bilateralen Probleme ist ein vorrangiges Ziel.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der vorstehenden Analyse und der Bewertungen in den im Anhang beigefügten Zusammenfassungen für die einzelnen Länder gelangt die Kommission zu folgenden **Schlussfolgerungen** und gibt folgende **Empfehlungen** ab:

I

1. Die **Erweiterungspolitik der EU** ist eine Investition in **Frieden, Sicherheit, Wohlstand und damit auch in die Stabilität** in Europa. Sie bietet verstärkte Wirtschafts- und Handelschancen zum beiderseitigen Nutzen der EU und der beitrittswilligen Länder. Die feste Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft ist, wie von der EU und ihren Mitgliedstaaten stets bekräftigt, nach wie vor Motor für den Wandel und zugleich Anker der Stabilität in den Ländern Südosteuropas.
2. Der Erweiterungsprozess stützt sich nach wie vor auf **festgelegte Kriterien und strenge, aber faire Bedingungen**. Jedes Land wird anhand seiner **eigenen Leistungen** beurteilt, um Anreize für weitreichende Reformen zu schaffen. Damit aus der Erweiterungsperspektive Wirklichkeit werden kann, bleibt ein festes Bekenntnis zu dem Grundsatz „Wesentliches zuerst“ unerlässlich.
3. Die im Februar 2018 angenommene Strategie der Kommission für den **westlichen Balkan** bietet die **historische Gelegenheit**, die Zukunft der Region fest und eindeutig mit der Zukunft der Europäischen Union zu verknüpfen. Die Länder in der Region müssen nun mit Entschlossenheit handeln, um einerseits ihren Transformationsprozess tatkräftig voranzutreiben und unumkehrbar zu machen und andererseits die bestehende Defizite, vor allem in Bezug auf die rechtsstaatlichen Grundsätze, die Grundrechte, die demokratischen Institutionen, die Reform der öffentlichen Verwaltung sowie die Wirtschaft, anzugehen.

II

4. Die **Türkei** ist ein wichtiger Partner der Europäischen Union. Die EU, die den Putschversuch vom Juli 2016 umgehend auf das Schärfste verurteilt hatte, bekräftigte ihre volle Unterstützung für die demokratischen Institutionen des Landes und erkannte die legitime Notwendigkeit an, dass die Türkei rasche und verhältnismäßige Maßnahmen angesichts einer solch ernsthaften Bedrohung ergreift. Allerdings geben das Ausmaß und der kollektive Charakter der seit dem Putschversuch ergriffenen Maßnahmen, wie die massenhaften Entlassungen, Festnahmen und Inhaftierungen, weiterhin Anlass zu ernsten Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen im Rahmen des Ausnahmezustands, der nach wie vor in Kraft ist. Die türkische Regierung hat ihr Engagement für den Beitritt zur EU zwar erneut bekräftigt, jedoch nicht durch entsprechende Maßnahmen und Reformen untermauert. Im Gegenteil – die Türkei hat sich erheblich von der EU weg bewegt. Unter den derzeit herrschenden Umständen wird nicht in Betracht gezogen, neue Kapitel zu eröffnen. Die Türkei muss vorrangig den derzeitigen negativen Trend im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte umkehren und dazu zunächst den Ausnahmezustand aufheben und die weitere Aushöhlung der gegenseitigen Kontrollen im politischen System unter anderem durch verstärkte Zusammenarbeit mit dem Europarat verhindern.

In den Schlüsselbereichen Justiz, Reform der öffentlichen Verwaltung, Grundrechte und Meinungsfreiheit kam es zu gravierenden Rückschritten, und auch in einer wachsenden Zahl anderer Bereiche waren weitere Rückschritte zu verzeichnen. Die uneingeschränkte Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte und -freiheiten ist eine wesentliche Verpflichtung im Rahmen des Beitrittsprozesses. Seit Verhängung des Ausnahmezustands wurden mehr als 150 000 Personen in Gewahrsam genommen und 78 000 Personen verhaftet. Mehr als 150 Journalisten und unzählige Schriftsteller, Menschenrechtler, Anwälte und gewählte Volksvertreter sind nach wie vor in Haft. Viele türkische Bürgerinnen und Bürger wurden festgenommen, weil sie ihre politischen Ansichten in den sozialen Medien zum Ausdruck gebracht haben. Auf der Grundlage der 31 Dekrete, die bislang im Rahmen des Ausnahmezustands erlassen wurden und von der gerichtlichen Überprüfung und der wirksamen Kontrolle durch das Parlament ausgenommen sind, wurden wesentliche bürgerliche und politische Rechte, darunter die Freiheit der Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit und die Verteidigungsrechte, eingeschränkt. Eine Kommission für den Ausnahmezustand hat zwar ihre Arbeit aufgenommen, doch sie muss sich erst noch zu einer effizienten und glaubwürdigen Beschwerdeinstanz entwickeln, und dies in einem Kontext, in dem die Fähigkeit der Türkei zur Gewährleistung eines wirksamen interstaatlichen Rechtsbehelfs im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durch eine Reihe problematischer Gerichtsurteile weiter untergraben wurde.

In einem während des Ausnahmezustands durchgeführten Referendum wurden weitreichende Verfassungsänderungen, mit denen ein Präsidialsystem eingeführt werden soll, mit knapper Mehrheit gebilligt. Die Venedig-Kommission, die diese Änderungen überprüft hat, kam zu dem Schluss, dass sie keine ausreichenden gegenseitigen Kontrollen vorsehen und die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative gefährden. Die zentrale Rolle des Parlaments als Gesetzgeber und der Raum für den Dialog zwischen den politischen Parteien im Parlament wurden weiter eingeschränkt. Weitere Abgeordnete der HDP wurden verhaftet und zehn von ihnen

wurde der Parlamentssitz entzogen. Die Ernennung von Treuhändern als Ersatz für gewählte Volksvertreter führte zu einer erheblichen Schwächung der Demokratie auf lokaler Ebene. Die Zivilgesellschaft geriet durch die zahlreichen Verhaftungen von Aktivisten, einschließlich Menschenrechtsaktivisten, zunehmend unter Druck. Dies führte rasch zur Einschränkung ihres Handlungsspielraums beim Eintreten für Grundrechte und Grundfreiheiten. Die Lage im Südosten stellt nach wie vor eine der größten Herausforderungen im Hinblick auf die eigene Stabilität der Türkei dar. Es gab keine Entwicklungen bei der Rückkehr zu einem glaubwürdigen politischen Prozess, der notwendig ist, um eine friedliche und nachhaltige Lösung zu erreichen.

Das Wirtschaftswachstum zog im Jahr 2017 zwar kräftig wieder an, doch bleibt die Wirtschaft solange anfällig, bis die Türkei die makroökonomischen Ungleichgewichte angeht, weitere Strukturreformen durchführt und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert. Politische Unsicherheit, verstärkte staatliche Eingriffe in die Wirtschaft und Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz führten zu einem weniger berechenbaren Investitionsklima, einer Abwertung der Landeswährung und einem spürbaren Rückgang der europäischen Direktinvestitionen.

Die EU und die Türkei haben ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit in den Bereichen von gemeinsamem Interesse u. a. mit einer Reihe von Besuchen auf hoher Ebene, mit Treffen der Staats- und Regierungschefs im Mai 2017 und im März 2018 fortgesetzt. Weiterhin wurden die Dialoge auf hoher Ebene über Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich Terrorismusbekämpfung, Verkehr und Wirtschaft fortgeführt. Die Europäische Kommission betont die Bedeutung ihrer Vorschläge an den Rat für den Ausbau und die Modernisierung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei, die für beide Seiten von Vorteil wären.

Die Türkei hat weitere herausragende Anstrengungen unternommen, um mehr als 3,5 Millionen Flüchtlingen aus Syrien und 365 000 irakischen Flüchtlingen Schutz zu bieten. Die Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Migration hat zu konkreten und beachtlichen Ergebnissen bei der Verringerung irregulärer und gefährlicher Grenzübertritte und der Rettung von Menschenleben in der Ägäis geführt. Die EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei trägt weiterhin dazu bei, auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge einzugehen und die Aufnahmegemeinschaften zu unterstützen. Hinsichtlich der Umsetzung des Fahrplans für die Visaliberalisierung legte die Türkei der Europäischen Kommission Anfang Februar einen Arbeitsplan vor, aus dem hervorgeht, wie die Türkei die noch ausstehenden sieben Vorgaben für die Visaliberalisierung erreichen will. Die Kommission prüft derzeit die Vorschläge der Türkei, weitere Konsultationen mit den türkischen Amtskollegen werden folgen.

Die Türkei hat im Norden Syriens eine militärische Operation eingeleitet. Auch wenn die Türkei das Recht hat, terroristische Anschläge gegen das Land zu verhindern, ließ die Operation unmittelbar humanitäre Bedenken auftreten und verstärkte die Sorge vor einer erneuten Eskalation der Gewalt.

Im Einklang mit den wiederholten Stellungnahmen des Rates und der Kommission aus den Vorjahren muss die Türkei nun dringend ihrer Verpflichtung nachkommen, das Zusatzprotokoll vollständig umzusetzen, und Fortschritte bei der Normalisierung ihrer bilateralen Beziehungen zur Republik Zypern erzielen. Obwohl auf der Konferenz zu Zypern, die im Juli 2017 zu diesem Thema stattfand, keine entsprechende Vereinbarung erreicht wurde, ist es wichtig, die bisher erzielten Fortschritte zu

bewahren und die Vorbereitungen auf eine gerechte, umfassende und tragfähige Lösung, die auch den externen Aspekten Rechnung trägt, fortzusetzen. Das anhaltende Engagement der Türkei und der konkrete Beitrag des Landes zu einer solchen gerechten, umfassenden und tragfähigen Lösung sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung.

Die Zusammenarbeit mit Griechenland und Bulgarien im Bereich der Migration wurde weiter intensiviert. Allerdings waren die Spannungen in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer nicht förderlich für gutnachbarliche Beziehungen und unterminierten die regionale Stabilität und Sicherheit. Die bilateralen Beziehungen mit mehreren EU-Mitgliedstaaten haben sich verschlechtert, auch weil sich die Türkei einer beleidigenden und inakzeptablen Rhetorik bediente. Die EU forderte die Türkei auf, alle gegen einen Mitgliedstaat gerichteten Drohungen oder Handlungen sowie Irritationen oder Handlungen, welche die gutnachbarlichen Beziehungen und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten beeinträchtigen könnten, zu unterlassen. Im März 2018 verurteilte der Europäische Rat außerdem scharf die fortgesetzten rechtswidrigen Handlungen der Türkei in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer und erinnerte an die Verpflichtung der Türkei zur Achtung des Völkerrechts und der gutnachbarlichen Beziehungen und zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der Türkei und allen Mitgliedstaaten der EU.

5. **Montenegro** führte im April 2018 Präsidentschaftswahlen durch. Es wurden erste Schritte unternommen, um die Empfehlungen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umzusetzen, die diese nach den Parlamentswahlen von 2016 ausgesprochen hatte. Allerdings ist die gerichtliche Weiterverfolgung der gemeldeten Unregelmäßigkeiten weiterhin sehr unzulänglich. Weitere Maßnahmen sind erforderlich, um das Vertrauen in das Wahlsystem zu stärken. Alle Parteien sind für die Rückkehr zu einer politischen Debatte im Parlament verantwortlich.

Die Beitrittsverhandlungen mit der EU sind vorangekommen, wobei 30 Kapitel geöffnet und drei von ihnen vorläufig abgeschlossen wurden. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat Montenegro Fortschritte gemacht, insbesondere bei dem rechtlichen und institutionellen Rahmen, auch wenn die konkreten Auswirkungen der Reformen bislang noch nicht ausreichend sichtbar sind, und es wurden keine Fortschritte im Bereich der freien Meinungsäußerung erzielt. Nun muss das gesamte rechtsstaatliche System, insbesondere die Justiz, mehr Ergebnisse hervorbringen. Die Fortschritte bei den Kapiteln über die Rechtsstaatlichkeit wurden durch greifbare Ergebnisse, vor allem bei der Stärkung der Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien und der Erfolgsbilanz bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, Geldwäsche und des Menschenhandels belegt, und werden weiterhin das Tempo der Beitrittsverhandlungen insgesamt bestimmen.

Gute Fortschritte wurden bei den Rechtsvorschriften verzeichnet, die auf leistungsbezogene Einstellungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung abzielen, und jetzt umgesetzt werden müssen. Montenegro hat mit der Einleitung einer Strategie für die mittelfristige Haushaltskonsolidierung Fortschritte bei der Stärkung der makroökonomischen und finanzpolitischen Stabilität erzielt. Der öffentliche Schuldenstand ist hoch und nimmt weiter zu. Die derzeitigen Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und des Bildungssystems müssen durch eine

Arbeitsmarktreform, den Abbau von Fehlanreizen, die die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme beeinträchtigen, und die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen exportorientierten Industrie ergänzt werden.

6. **Serbien** führte im April 2017 Präsidentschaftswahlen durch. Im Anschluss an den Rücktritt des Ministerpräsidenten nach seiner Wahl zum Präsidenten trat die neue Regierung im Juni 2017 ihr Amt an. Sie blieb zur Integration in die EU entschlossen.

Die Beitrittsverhandlungen mit der EU sind vorangekommen, wobei 12 Kapitel geöffnet und zwei von ihnen vorläufig abgeschlossen wurden. Das Gesamttempo der Verhandlungen wird weiterhin von den Reformfortschritten Serbiens und vor allem von einem rascheren Tempo bei der Reform auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und bei der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo abhängen. Auch wenn einige Fortschritte hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit erzielt wurden, muss Serbien nun seine Anstrengungen verstärken und mehr Ergebnisse vorweisen, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für die Meinungsfreiheit und die Stärkung der Unabhängigkeit und Effizienz des Justizsystems sowie durch nachhaltige Fortschritte bei der Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, einschließlich der Geldwäsche. Die wirtschaftlichen Reformen haben weiterhin Ergebnisse erbracht, vor allem hinsichtlich der makroökonomischen Stabilisierung. Allerdings sind öffentliche und private Investitionen nach wie vor auf einem niedrigen Niveau, und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen müssen weiter verbessert werden. Wichtige Strukturreformen für die öffentliche Verwaltung, die Steuerbehörde und die staatseigenen Unternehmen wurden noch immer nicht vollständig umgesetzt. Im Kontext der Beitrittsverhandlungen ist es unerlässlich, dass Serbien mehr Kapazitäten der für EU-Angelegenheiten zuständigen Verwaltungsstellen aufbaut und aufrecht erhält.

Serbien muss sein Engagement im Dialog mit dem Kosovo deutlich steigern, u. a. durch die Umsetzung sämtlicher Vereinbarungen, insbesondere der Vereinbarungen über Energie, die Brücke von Mitrovica, das integrierte Grenzmanagement und die Anerkennung von Diplomen. Die Initiative des Präsidenten, einen internen Dialog über das Kosovo einzuleiten, wird begrüßt. Serbien sollte in der Region weiterhin eine positive Rolle bei der Verbesserung der regionalen Beziehungen und der Erhaltung der Stabilität spielen.

7. Nach einer schwierigen Zeit hat die **ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien** mit Unterstützung der EU und internationaler Hilfe schließlich die schwere politische Krise überwunden. Ein politischer Wille zu Fortschritten ist nun eindeutig wieder vorhanden, und in allen Teilen der Gesellschaft ist ein positiver Wandel in der politischen Einstellung zu beobachten. Dies hatte in den letzten Jahren gefehlt und ein großes Reformhindernis dargestellt. Die Durchführung der notwendigen strukturellen Reformen ist ein langfristiger Prozess.

Die Kommission begrüßt, dass das Pržino-Abkommen weitgehend umgesetzt wurde, selbst unter schwierigen politischen Bedingungen.

Seit dem Sommer 2017 wurden dank eines echten Reformwillens beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die „Dringenden Reformprioritäten“ umzusetzen, gefolgt von der Ausarbeitung längst fälliger Strategien und Rechtsvorschriften sowie von Konsultationen aller Interessenträger, einschließlich der Opposition, wobei Inklusivität und Transparenz Rechnung getragen wurde. Zwischen November 2017

und Februar 2018 wurde eine Reihe von Strategien und Gesetzen angenommen, vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, und zahlreiche weitere werden für die Verabschiedung in den kommenden Monaten vorbereitet. Allerdings bestehen nach wie vor strukturelle Herausforderungen, insbesondere im Bereich der Justiz.

Angesichts der erzielten Fortschritte empfiehlt die Kommission dem Rat, zu beschließen, dass Beitrittsverhandlungen mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien aufgenommen werden, wobei die derzeitige Reformdynamik in Bezug auf die dringenden Reformprioritäten aufrechtzuerhalten und zu verstärken ist, was entscheidend für weitere Fortschritte des Landes ist. Um dies zu unterstützen, würde die Kommission das verstärkte Konzept für die Verhandlungskapitel über Justiz und Grundrechte sowie über Recht, Freiheit und Sicherheit im Land anwenden.

8. **Albanien** hat weiterhin stetige Fortschritte bei der Umsetzung aller fünf Schlüsselprioritäten für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen erzielt. Die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde konsolidiert, um die Professionalität und Entpolitisierung der Verwaltung zu verbessern. Weitere Maßnahmen wurden ergriffen, um die Unabhängigkeit, Effizienz und Rechenschaftspflicht der Justizeinrichtungen zu stärken, insbesondere durch das Vorantreiben einer umfassenden Justizreform. Dazu zählen erste konkrete Ergebnisse der Neubewertung aller Richter und Staatsanwälte („Überprüfung“), die zum Rücktritt von 15 hochrangigen Richtern und Staatsanwälten führten, und ersten Anhörungen, in deren Folge ein Richter des Verfassungsgerichts entlassen wurde, während ein weiterer im Amt bestätigt wurde.

Es wurden weitere entschlossene Bemühungen um die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität unternommen, auch um die Bekämpfung des Drogenhandels und -anbaus, was zur Schaffung einer soliden Erfolgsbilanz in Bezug auf proaktive Ermittlungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen beitrug. Zusätzliche Maßnahmen wurden getroffen, um einen wirksamen Schutz der Menschenrechte – einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten und der Roma – zu gewährleisten, die Diskriminierung zu bekämpfen und die Eigentumsrechte durchzusetzen.

Angesichts der erzielten Fortschritte empfiehlt die Kommission dem Rat, zu beschließen, dass Beitrittsverhandlungen mit Albanien aufgenommen werden, wobei die derzeitige Reformdynamik im wichtigen Bereich der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere in Bezug auf alle fünf Schlüsselprioritäten, aufrechtzuerhalten und zu verstärken ist und weiter konkrete und greifbare Ergebnisse bei der Neubewertung der Richter und Staatsanwälte („Überprüfung“) zu erzielen sind. Um dies zu unterstützen, würde die Kommission das verstärkte Konzept für die Verhandlungskapitel über Justiz und Grundrechte sowie über Recht, Freiheit und Sicherheit im Land anwenden.

9. **Bosnien und Herzegowina** erzielte im gesamten Jahr 2017 mit langsamem Tempo Ergebnisse hinsichtlich der Prioritäten seines Reformprozesses, insbesondere in Bezug auf die Reformagenda. Die auf die EU ausgerichteten Reformanstrengungen müssen verstärkt werden, um die tief verwurzelten strukturellen Probleme anzugehen, die die Entwicklung des Landes behindern. Die Wahlvorschriften müssen dringend geändert werden, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen im Oktober 2018 und eine reibungslose Umsetzung ihrer Ergebnisse sicherzustellen. In diesem Zusammenhang müssen alle politischen Entscheidungsträger ihrer Verantwortung

nachkommen und zu einer Lösung in Bezug auf die Völkerkammer der Föderation gelangen, um die EU-Perspektive des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger nicht zu untergraben. Weitere sozio-ökonomische Reformen, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Verwaltung im Einklang mit europäischen Standards auf allen Regierungsebenen sowie die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit aller Ebenen bleiben Prioritäten. Der Koordinierungsmechanismus für EU-Angelegenheiten hat wirksam eine Reihe koordinierter Antworten geliefert, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Stellungnahme der Kommission zum Antrag Bosnien und Herzegowinas auf EU-Mitgliedschaft benötigt wurden. Das reibungslose Funktionieren des Mechanismus ist auch weiterhin von wesentlicher Bedeutung, um das Land in die Lage zu versetzen, den wachsenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration in die EU, darunter die Annahme weiterer landesweiter Strategien und eines strategischen Programms für die Angleichung der Rechtsvorschriften an den Besitzstand der EU, zu begegnen. Die wirtschaftliche Entwicklung schreitet nach wie vor langsam voran und leidet unter einer schwach ausgeprägten Rechtsstaatlichkeit, immer noch unzureichenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, einer ineffizienten und fragmentierten öffentlichen Verwaltung, großen Arbeitsmarktungleichgewichten und einem ungünstigen Investitionsklima.

10. Im **Kosovo** verlangsamten sich die EU-bezogenen Reformen wegen einer langwierigen Wahlperiode im Jahr 2017 und eines schwierigen innenpolitischen Kontexts, der die parlamentarische Arbeit beeinträchtigte. Alle politischen Akteure müssen zu einem konstruktiven Dialog mit dem Parlament als dem zentralen Forum für die politische Debatte zurückkehren. Die neue Regierung und das Parlament sollten vorrangig die Reformen vorantreiben und zu einem Einvernehmen über wichtige strategische Fragen für das Kosovo gelangen. Die Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens und der zugehörigen europäischen Reformagenda sollte beschleunigt werden. Fortschritte gab es in Bezug auf die Wirtschaft, vor allem bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Allerdings sollten Maßnahmen ergriffen werden, um gegen die umfangreiche Schattenwirtschaft und die hohe Arbeitslosigkeit vorzugehen. Die Lage im Norden des Kosovo bringt nach wie vor besondere Herausforderungen mit sich. Die jüngste Ratifizierung des Grenzabkommens mit Montenegro stellt ein wichtiges Ergebnis im Sinne gutnachbarlicher Beziehungen dar und ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Visaliberalisierung. Die Kommission prüft die Erfolgsbilanz des Kosovo in Bezug auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption.

Der Versuch von 43 Mitgliedern des kosovarischen Parlaments, im Dezember 2017 das Gesetz über die Sondertribunale und die Sonderstaatsanwaltschaft aufzuheben, warf ernste Besorgnis auf. Es ist von zentraler Bedeutung, dass das Kosovo seinen internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Sondertribunale und der Sonderstaatsanwaltschaft, die zur Beurteilung bestimmter mutmaßlicher Völkerrechtsverbrechen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt eingesetzt wurden, uneingeschränkt nachkommt.

Das Kosovo muss sein Engagement im Dialog mit Serbien deutlich steigern, u. a. durch die Umsetzung sämtlicher Vereinbarungen, insbesondere der Vereinbarung über den Verband und die Gemeinschaft der Kommunen mit serbischer Mehrheit. Die am

4. April eingeleiteten Arbeiten des Managementteams müssen in vollem Einklang mit den 2013 und 2015 in Brüssel unterzeichneten Abkommen intensiviert werden.

IV. ANHÄNGE

- 1. Zusammenfassung der Feststellungen in den Berichten³**
- 2. Statistische Anhänge**

³ Angabe der Nummern der Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen