



Brüssel, den 20.3.2024  
COM(2024) 146 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**über Reformen und Überprüfungen von Politikbereichen im Vorfeld der Erweiterung**

## **Mitteilung über Reformen und Überprüfungen von Politikbereichen im Vorfeld der Erweiterung**

*„In einer Welt, in der Größe und Gewicht zählen, liegt es ganz klar im strategischen und sicherheitspolitischen Interesse Europas, die Union zu vollenden... auch die nächste Erweiterung muss ein Katalysator für den Fortschritt sein.“*

Präsidentin von der Leyen, Rede zur Lage der Union 2023

### **1. Einführung**

Seit 1957 haben die Europäische Union und zuvor die Europäischen Gemeinschaften erfolgreich mehrere Erweiterungsrunden durchlaufen und sich zu der heutigen Union mit 27 Mitgliedstaaten entwickelt. Die jüngste Geschichte Europas ist die einer sozialen Marktwirtschaft **mit liberalen Demokratien, die gemeinsam an Stärke und Wohlstand gewinnen.**

In Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: *„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“* Die Erweiterungsländer gehören zur europäischen Familie und sind Teil eines geeinten und freien Europas. In einem zunehmend unbeständigen geopolitischen Kontext, in dem ein russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine auf unserem Kontinent stattfindet, bleibt die Europäische Union ein **Anker für Frieden, Wohlstand und Sicherheit.**

Die Erweiterung liegt im **eigenen strategischen Interesse** der Union. Allerdings sind auch Herausforderungen damit verbunden. Dies gilt für die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten, die substanzielle politische, institutionelle und strategische Reformen durchführen müssen, um auf die Mitgliedschaft vorbereitet zu sein. Und es gilt auch für die Union, die sich unter anderem mit der immer größeren Heterogenität, dem Bedarf an neuen Ressourcen, der zunehmenden Komplexität der Entscheidungsprozesse und der Notwendigkeit, die uneingeschränkte Achtung und konsequente Anwendung der Grundwerte der EU aufrechtzuerhalten, zu befassen hat.

Eine größere Union hat ein größeres geopolitisches Gewicht und stärkeren Einfluss auf der Weltbühne, auch als Wirtschaftspartner. Dies trägt auch dazu bei, externe Abhängigkeiten zu verringern, die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen und versetzt uns in die Lage, bei Bedarf autonomer zu handeln. Die Erweiterung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial des Binnenmarkts und schafft neue Größenvorteile und Chancen für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in der EU. Sie fördert außerdem eine größere Energieversorgungssicherheit und höhere Umwelt-, Gesundheits-, Sozial- und Verbraucherstandards sowie die Umsetzung globaler Klimaschutzmaßnahmen. Außerdem stärkt eine gut gesteuerte Erweiterung vor allem die Verbreitung und Festigung demokratischer Werte, von Rechtsstaatlichkeit, Stabilität, äußerer und innerer Sicherheit und der Achtung der Grundrechte auf unserem Kontinent.

Diese Vorteile können erst zum Tragen kommen, wenn **sowohl die EU als auch die künftigen Mitgliedstaaten gut vorbereitet sind**. Dies erfordert uneingeschränktes und nachhaltiges politisches Engagement und Einsatzbereitschaft seitens der Kandidaten und potenziellen Kandidaten, aber auch seitens der EU selbst. **Bereits zuvor waren Reformen notwendig, doch mit der Erweiterung sind sie unverzichtbar**.

In der Erklärung von Versailles von 2022 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der EU die langfristigen Ambitionen der EU und wiesen auf Maßnahmen zu deren Verwirklichung hin. Darauf aufbauend bekräftigten die Staats- und Regierungschefs in der Erklärung von Granada vom Oktober 2023, dass mit Blick auf eine größere Union sowohl die EU als auch die künftigen Mitgliedstaaten entsprechend vorbereitet sein müssen und parallel dazu die EU für die notwendigen internen Grundlagen und die Umsetzung von Reformen für eine stärkere Union sorgen muss.

Der Europäische Rat hat diesen Punkt im Dezember 2023 erneut aufgegriffen und deutlich gemacht, dass sowohl die künftigen Mitgliedstaaten als auch die EU zum Zeitpunkt des Beitritts bereit sein müssen und die Arbeiten auf beiden Seiten **parallel vorangebracht werden** sollten. Erweiterungsländer müssen für den Beitritt vorbereitet sein und werden nach ihren jeweiligen Fortschritten bewertet. Gleichzeitig muss die EU ihre Zusagen einhalten und für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten bereit sein. Mit der Erweiterung muss gleichzeitig einer Vertiefung der EU einhergehen. Wir müssen uns heute auf die Union von morgen vorbereiten und die Erweiterung als Katalysator für Fortschritte nutzen.

Der EU-Beitritt beruht auf einer fairen und strengen Konditionalität, dem **Grundsatz der Beurteilung nach der eigenen Leistung** und konkreten Fortschritten vor Ort gemäß dem Grundsatz „Wesentliches zuerst“. **Jedes Kandidatenland und jeder potenzielle Kandidat wird anhand seiner eigenen Fortschritte bei der Erfüllung insbesondere der Kopenhagener Kriterien** bewertet, die für alle Erweiterungsländer die wesentlichen Voraussetzungen einer EU-Mitgliedschaft sind. Daher kann ein Zeitplan oder eine Abfolge künftiger Beitritte nicht im Voraus festgelegt werden.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union führen derzeit interne Bewertungen einer möglichen Verwirklichung der Aussicht auf eine größere Union durch, wobei sowohl die bestehenden Bestimmungen der Verträge als auch weitere darüber hinausreichende berücksichtigt werden.

Diese Mitteilung ist der Beitrag der Kommission zu den Diskussionen, die über einen Fahrplan für die künftigen Arbeiten im Bereich Erweiterung und Reformen, der bis zum Sommer 2024 von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden soll, geführt werden. Sie befasst sich mit den Auswirkungen einer größeren EU in vier zentralen Bereichen: Werte, Politik, Haushalt und Governance der EU. Damit schafft sie die Grundlage für die von Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2023 angekündigten **Überprüfungen von Politikfeldern im Vorfeld der Erweiterung**. Sie geht auch auf die Konsequenzen der Erweiterung für sich bereits wandelnde EU-Maßnahmen ein, sowie auf die Notwendigkeit, den Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten das für die Anpassung erforderliche Instrumentarium an die Hand zu geben, und die EU mit Instrumenten auszustatten, die ihren Zielen entsprechen.

## 2. Vorbereitung auf eine größere Union

Vor zwanzig Jahren sind zehn Länder der Europäischen Union beigetreten. Die Gesamtzahl der Mitgliedstaaten stieg damals von 15 auf 25 Länder und beläuft sich derzeit auf 27. **Ganz Europa hat davon profitiert.** Die Erweiterung trug dazu bei, die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa einzubinden und die EU zum größten integrierten Markt der Welt zu machen. Sie erschloss neue Handels- und Finanzströme und trug damit zum Wirtschaftswachstum sowohl in der EU als auch in den beitretenden Ländern bei und stärkte das Gewicht der EU im globalen Kontext. Mit der Erweiterung verdoppelten sich die ausländischen Direktinvestitionen in Prozent des BIP von 2004 bis 2012 und führten zu Wohlfahrtsgewinnen in der gesamten EU. Diese wesentlichen Chancen werden sich auch bei künftigen Erweiterungen bieten.

Eine größere EU ist mit klaren Vorteilen verbunden: einem größeren Binnenmarkt und einem größeren Arbeitsmarkt, mehr Emissionssenkungen, einer stärkeren sozialen Konvergenz, einem verbesserten Gesundheitsschutz und einer stärkeren Stimme in der Welt. Da eine größere Union aber zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Politikbereiche, den Haushalt und die Governance der EU haben wird, kann die Erweiterung unbeabsichtigte Folgen haben. Damit die Politik der Union weiterhin wirksam bleibt, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die **Chancen einer größeren Union mit den damit verbundenen Herausforderungen in Einklang zu bringen.**

Die EU hat **frühere Erweiterungen erfolgreich bewältigt.** Maßgeblich dafür waren die **Anpassung der EU-Politikbereiche** bereits vor dem Beitritt, ein **rigoroser Beitrittsprozess**, der gewährleistet, dass Erweiterungsländer voll und ganz auf den Beitritt vorbereitet sind, und gezielte **Unterstützung.**

Dieser Ansatz hat dazu beigetragen, die Kluft zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten zu schließen. So war der formelle EU-Beitritt kein belastender Schock für neue und bestehende Mitgliedstaaten, sondern eine weitere Phase der reibungslosen Integration neuer Mitgliedstaaten in die Politikbereiche und den Haushalt der EU. Dies wurde gegebenenfalls durch **Übergangsfristen** nach dem Beitritt ergänzt, z. B. durch die schrittweise Bereitstellung von Mitteln und einen schrittweisen Zugang zum EU-Arbeitsmarkt.

Dank der **Lehren** aus früheren Erweiterungen ist die EU nun **noch besser vorbereitet.** Sie hat ihre Erweiterungspolitik angepasst und die wesentlichen Elemente wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Grundrechte noch stärker in den Mittelpunkt des Beitrittsprozesses gestellt. Zudem bietet sie, wie in der überarbeiteten Erweiterungsmethodik von 2020 dargelegt, Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten bereits vor dem Beitritt bessere Wege für eine „**schrittweise Integration**“ in ausgewählte EU-Politikbereiche an, indem bestimmte Vorteile und Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft vorgezogen werden. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23./24. Juni 2022 sollte dies leistungsorientiert und reversibel sein. Die Möglichkeiten, die diese **schrittweise Integration** bietet, werden voll ausgeschöpft, wobei die EU-Mitgliedschaft das Endziel bleibt.

In den letzten Jahren hat die EU die COVID-19-Pandemie erfolgreich bewältigt, NextGenerationEU eingeführt und umgesetzt, sie hat angesichts des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine beispiellose Einheit und Solidarität gezeigt und ist die Energiekrise wirksam angegangen. Sie hat auch Probleme gelöst, die die Union seit Jahren gespalten haben – vom Migrations- und Asylpaket bis zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Wir müssen diesen Reformkurs beibehalten. Mit der **weiteren Verbesserung unserer Politik mit 27 Mitgliedstaaten sind wir auch besser auf eine noch größere Union vorbereitet.**

Eine erfolgreiche Erweiterung setzt auch voraus, dass die EU und die beitragswilligen Länder ihre jeweiligen Gesellschaften über den Beitrittsprozess wirksam informieren und mit ihren Bürgerinnen und Bürgern konstruktiv über dessen strategische Bedeutung und Vorteile für alle diskutieren.

Die Aussicht auf eine Erweiterung bietet auch die Gelegenheit, die EU-Vorschriften zu vereinfachen und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit effizienter anzuwenden, unter anderem indem ermittelt wird, was wirksamer auf nationaler Ebene angegangen werden kann.

## **A. WERTE**

In Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union sind die Werte festgelegt, auf die sich die Union gründet, insbesondere Demokratie, Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, und Rechtsstaatlichkeit. In Zeiten, in denen diese Werte sowohl außerhalb als auch innerhalb der EU infrage gestellt werden, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EU diese Werte und ihre demokratischen Grundsätze wahrt und schützt. Die Einhaltung dieser Werte und Grundsätze ist eine Voraussetzung für die Wahrnehmung aller Rechte, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben. Es muss weiterhin eine Priorität der EU sein, einen tiefgreifenden Wandel in den Erweiterungsländern sicherzustellen, der zu einer dauerhaften Achtung der Demokratie, der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Grundrechte, einschließlich der Rechte des Kindes, und der Rechtsstaatlichkeit *vor und nach ihrem* EU-Beitritt führt. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass es keine Rückschritte in ihren Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Werte gibt.

Die **Rechtsstaatlichkeit** ist einer dieser **Grundwerte**. Sie stellt sicher, dass Demokratie, Gleichheit und Grundrechte in der gesamten Union wirksam geschützt werden. Sie schafft die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit der Justiz, faire und gut funktionierende Justizsysteme, die Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität und Vereinnahmung des Staates, die Wahrung der Grundrechte, freie Meinungsäußerung, einschließlich der Medienfreiheit und des Medienpluralismus, und die Wahrung der Gewaltenteilung, einschließlich gut funktionierender demokratischer Institutionen und öffentlicher Verwaltung, einer freien und gestärkten Zivilgesellschaft und eines wirksamen Engagements der Bürgerinnen und Bürger – all dies steht im Mittelpunkt starker Demokratien. Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung sind von entscheidender Bedeutung, um die Werte der EU zu schützen und die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in die Regierungs- und Verwaltungsorgane zu wahren. Sie sind auch Voraussetzungen für eine starke

Wirtschaft, die ordnungsgemäße Umsetzung der EU-Politik und die wirtschaftliche Verwendung der EU-Haushaltsmittel.

Funktionierende demokratische Institutionen, der Schutz der Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit sind wesentliche Bestandteile der Kopenhagener Kriterien und somit eine **Grundvoraussetzung für den Beitritt zur EU**. Kontinuierliche Fortschritte bei solchen grundlegenden Reformen bestimmen das Gesamttempo der Beitrittsverhandlungen. Als Voraussetzung für Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen insgesamt müssen die Erweiterungsländer in den Verhandlungen greifbare und kontinuierliche Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nachweisen. Diese Fortschritte müssen über den Beitritt hinaus weiterverfolgt werden. Allerdings war die EU mit erheblichen Herausforderungen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit konfrontiert, auch in Mitgliedstaaten.

In den letzten Jahren hat die EU **spezielle Instrumente eingerichtet, um die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der gesamten EU sicherzustellen**, dazu gehören jährliche Berichte über die Rechtsstaatlichkeit mit entsprechenden Empfehlungen und die Konditionalitätsverordnung, mit der der EU-Haushalt vor Verstößen gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten geschützt werden soll.

Wie Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2023 angekündigt hat, wurde der **jährliche Berichtszyklus zur Lage der Rechtsstaatlichkeit** auf die Erweiterungsländer, die bei ihren Beitrittsverhandlungen am weitesten fortgeschritten sind, ausgeweitet, um ihre Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit noch weiter voranzutreiben. Demnach werden bestimmte Erweiterungsländer genauso bewertet wie die derzeitigen Mitgliedstaaten. Dies wird ihre Reformbestrebungen unterstützen, vor dem Beitritt unumkehrbare Fortschritte in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu erzielen und nach dem Beitritt dauerhaft hohe Standards zu gewährleisten.

Mit Blick auf die Zukunft wird die EU darüber nachdenken müssen, wie ihre Instrumente weiter gestärkt werden können, um sicherzustellen, dass die Rechtsstaatlichkeit in der gesamten EU nach dem Beitritt wirksam und konsequent gewahrt wird.

## ***B. POLITIKBEREICHE***

Der **europäische Binnenmarkt** – der größte integrierte Markt der Welt – ist eine der größten Errungenschaften der EU. Die mit ihm gewährten vier Freiheiten – der freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – und die gemeinsamen Strategien haben über 30 Jahre das Wirtschaftswachstum angekurbelt, Chancen geschaffen und das tägliche Leben der europäischen Verbraucher und Unternehmen vereinfacht.

Damit die Bürgerinnen und Bürger die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können, wurde mit den Verträgen ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen geschaffen, der den freien Personenverkehr erleichtert und gleichzeitig geeignete Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Migrations- und Asylmanagement sowie die Verhütung und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität vorsieht. Mit den letzten Erweiterungen in den Jahren 2004, 2007 und 2013 kamen mehr als 100 Millionen Bürgerinnen und Bürger in den Genuss der Vorteile des

Binnenmarkts, wie niedrigere Preise, größere Produktauswahl, hochwertige Arbeitsplätze und eine umfassende Gesundheitsversorgung, ein hohes Maß an Sicherheit und Verbraucherschutz, und erhalten EU-Unternehmen erleichterten Zugang zu neuen Märkten. Am zehnten Jahrestag der Erweiterung im Jahr 2014 war das BIP der EU insgesamt auf 13 Billionen EUR gestiegen.

Eine größere Union bringt zwar neue Herausforderungen oder unbeabsichtigte Folgen mit sich, die genau überwacht und sorgfältig angegangen werden müssen, verstärkt aber **die Vorteile des Binnenmarkts** (sowie der Zollunion). So wird die nächste Erweiterung der Union als Ganzes weitere Chancen und Wohlstand bringen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft im heutigen harten globalen Wettbewerb stärken, Ausschlaggebend dafür sind insbesondere die Erschließung weiterer Handelsmöglichkeiten und eine höhere Produktivität, eine größere Energieversorgungssicherheit, die Verringerung kritischer Abhängigkeiten von Drittländern, z. B. bei kritischen Rohstoffen; die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und eine sicherere Versorgung. eine größere Auswahl an Waren und Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen für die Verbraucher, zusätzliche Vorteile und geringere Kosten von Finanz- und Bankdienstleistungen für Verbraucher und Unternehmen aufgrund von Größenvorteilen.

Ein frühzeitiger, schrittweiser Zugang zum Binnenmarkt wird es den Wirtschaftsbeteiligten der Erweiterungsländer auch ermöglichen, sich weiter in die europäischen Wertschöpfungsketten zu integrieren. Zu diesem Zweck könnten strategische Partnerschaften im Rahmen industrieller Ökosysteme von beiderseitigem Interesse (z. B. Rohstoffe, Batterien, Tourismus, Kreislaufwirtschaft, Maschinen) eingerichtet werden.

Die Übernahme des *Besitzstands* im Bereich des Binnenmarkts steht im Mittelpunkt jedes EU-Beitritts. Voraussetzung dafür ist die uneingeschränkte Einhaltung eines einzigen umfassenden Bündels von Rechten und Pflichten, die **weder in den Politikbereichen noch im Hinblick auf die Governance „à la carte“ ausgewählt werden können**. Dies wirft die Frage auf, wie der **schrittweise Zugang zum Binnenmarkt vor dem Beitritt weiter ausgebaut** werden kann, sowohl hinsichtlich der Festlegung der Zielgebiete als auch hinsichtlich der Bedingungen für den Marktzugang.

Insbesondere muss entschieden werden, ob durch die **schrittweise Gewährung einer umfassenderen Binnenmarktbehandlung** unmittelbar durchsetzbare Rechte und Pflichten in der Rechtsordnung der Union und der Erweiterungsländer geschaffen würden. Die Besonderheiten der verschiedenen Sektoren müssen bei der Prüfung der Binnenmarktbehandlung vor dem Beitritt berücksichtigt werden. Ferner muss geklärt werden, welche Garantien im Hinblick auf die einheitliche Auslegung, Anwendung und Durchsetzung des EU-Besitzstands erforderlich sind und welche Reaktionsmöglichkeiten die Union hat, falls ein Erweiterungsland seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

Diese Überlegungen **sind nicht vollkommen neu**. Die Instrumente und Rahmenbedingungen, die die Beziehungen zwischen der EU und den Erweiterungsländern bereits regeln (z. B. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Westbalkan und Assoziierungsabkommen/vertiefte und umfassende Freihandelszonen (DCFTA) mit der Ukraine, Moldau und Georgien), bieten bereits umfassende Möglichkeiten für einen

reibungslosen Übergang zur Mitgliedschaft, einschließlich einer schrittweisen Integration in bestimmte Bereiche des Binnenmarkts. Diese Rahmen werden durch zusätzliche Initiativen ergänzt (siehe Kasten unten).

***Beispiele für Initiativen zur schrittweisen Integration:***

*Der **Vorrangige Aktionsplan im Rahmen des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens mit der Ukraine** zielt darauf ab, dem Land bereits im Vorfeld seines Beitritts Zugang zu bestimmten Bereichen des Binnenmarkts zu verschaffen, durch seine Aufnahme in den EU-Raum „Roaming zu Inlandspreisen“, die Vorbereitung – im Einklang mit den einschlägigen Verfahren und Anforderungen – seines Zugangs zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) sowie die Zulassung des freien Verkehrs bestimmter Industriegüter. Ein ähnlicher Plan besteht auch für **Moldau** und wird nun für **Georgien** eingerichtet.*

*Der **Wachstumsplan für den Westbalkan** schafft Anreize für die Region, sich auf die EU-Mitgliedschaft vorzubereiten und die notwendigen sozioökonomischen und grundlegenden Reformen zu beschleunigen, insbesondere durch die vorzeitige Ermöglichung einiger mit dem Zugang zum Binnenmarkt verbundenen Vorteile. Die vorrangigen Maßnahmen, darunter die Aufnahme der Region in den EU-Raum „Roaming zu Inlandspreisen“, die Vorbereitung des Zugangs zum SEPA im Einklang mit den einschlägigen Verfahren und Anforderungen, die Zulassung des freien Verkehrs bestimmter Industriegüter und die Öffnung einiger Dienstleistungssektoren werden unter vollständiger Anwendung der Bestimmungen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen durchgeführt.*

*Diese Initiative wird parallel zum **Gemeinsamen Regionalen Markt des Westbalkans** durchgeführt, der auf der Grundlage der EU-Vorschriften und -Standards die wirtschaftliche Integration der Region gewährleisten soll. Die kumulative Wirkung der regionalen Integration, der schrittweisen Integration in den EU-Binnenmarkt und der Strukturreformen werden die sozioökonomische Konvergenz im Vorfeld des Beitritts beschleunigen.*

*Dieser schrittweise Integrationsprozess wird auch durch die vorgeschlagene Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan, die Ukraine-Fazilität und das EU-Unterstützungspaket für Moldau **finanziell unterstützt**. Auf diese Weise werden die notwendigen Investitionen sichergestellt, um die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in einer EU mit 30 oder mehr Mitgliedern zu verbessern.*

Eine frühzeitige Integration von Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten in bestimmte Bereiche des Binnenmarkts erfordert nicht nur eine dynamische Angleichung an den EU-Besitzstand, sondern auch – unter dem Aspekt der Governance – eine einheitliche und wirksame Umsetzung und Durchsetzung aller einschlägigen EU-Vorschriften. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um jegliches Risiko einer Fragmentierung des Binnenmarkts zu vermeiden und das Vertrauen in die Einhaltung der Vorschriften aufrechtzuerhalten.

Qualität, Kapazität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sind für die Umsetzung der EU-Politik und die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften von grundlegender

Bedeutung. Die Übernahme des EU-Besitzstands wird durch eine **verstärkte Interaktion zwischen den Verwaltungen** der Erweiterungsländer, der Mitgliedstaaten und der EU-Organe erleichtert. Die Erweiterungsländer beteiligen sich bereits – oft als Beobachter – an der Vorbereitung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen der EU oder an der Arbeit bestimmter dezentraler Agenturen der EU, wodurch die EU-Standards frühzeitig in ihren Systemen verankert werden. Instrumente wie das Instrument für technische Unterstützung, TAIEX und Twinning sollten noch ausgeweitet werden, um die öffentlichen Verwaltungen künftiger EU-Mitgliedstaaten technisch und politisch zu unterstützen. Viele der Erweiterungsländer sind auch bereits mit binnenmarktrelevanten **EU-Programmen** assoziiert, wodurch sie über ähnliche Möglichkeiten verfügen wie EU-Akteure.

Die Kommission wird auch weiterhin **Programme für direkte Kontakte zwischen den Menschen wie Erasmus+ unterstützen**, insbesondere im Hinblick auf die Jugend, um **einen gemeinsamen europäischen Geist zu fördern**, beispielsweise durch die Schaffung von Synergien mit dem im Westbalkan gegründeten regionalen Büro für Jugendzusammenarbeit, oder mit dem Netzwerk junger europäischer Botschafter in den Erweiterungsländern.

Wichtig ist, dass die Integration von Erweiterungsländern in einen erweiterten Binnenmarkt mit Reformen in Schlüsselbereichen einhergeht, die im Rahmen der nachstehend aufgeführten Überprüfungen der politischen Maßnahmen im Vorfeld der Erweiterung ermittelt wurden. Dabei werden auch die laufenden sektorbezogenen Überlegungen und insbesondere die Erkenntnisse aus zwei auf hoher Ebene erstellten Berichten, die in Kürze erwartet werden, hinzugezogen: dem **auf hoher Ebene erstellten Bericht über die Zukunft des Binnenmarkts**, der vom Ratsvorsitz sowie aufseiten der Kommission bei Enrico Letta in Auftrag gegeben wurde, und dem **Bericht des Sonderberaters von Präsidentin von der Leyen, Mario Draghi, über die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit Europas**.

### *i) Verbesserung der Konnektivität*

#### *Vorteile und Herausforderungen*

Eine größere Union wird die **physische Konnektivität** durch neue Verkehrs- und Handelsrouten, einschließlich erweiterter europäischer Verkehrskorridore, stärken, was zu niedrigeren Logistikkosten und reibungsloseren Handelsströmen führt und letztlich greifbare Vorteile für Verbraucher, Bürger und Unternehmen bringt.

Ein erweiterter europäischer Verkehrsraum würde **die Grundlage für neue politische Initiativen und Investitionen** bieten, um die weltweite Führungsrolle der EU in der gesamten Wertschöpfungskette in verschiedenen Verkehrssektoren (z. B. Herstellung von Flugzeugen, Autos, Lkw und Rollmaterial, Produktion nachhaltiger Kraftstoffe sowie Logistik- und Verkehrsdienstleistungen, einschließlich der militärischen Mobilität) aufrechtzuerhalten.

Die Erweiterung der **Energieunion** könnte den Ausbau der Energieinfrastruktur weiter erleichtern und die Energieversorgungssicherheit, die Erschwinglichkeit der Energieversorgung und die Dekarbonisierung der EU stärken. Mehrere Erweiterungsländer verfügen über erhebliches Potenzial für CO<sub>2</sub>-arme Energie. Diese Ausweitung könnte auch

dazu beitragen, die weltweite Führungsrolle der EU beim Einsatz erneuerbarer Energien aufrechtzuerhalten.

Was den **Digitalen Binnenmarkt** betrifft, so wird das Politikprogramm für die digitale Dekade die künftigen Mitgliedstaaten dabei unterstützen, Handlungsbereiche zu ermitteln, in denen die gemeinsamen Ziele in den Bereichen digitale Kompetenzen, Infrastrukturen, Unternehmen und öffentliche Dienste erreicht werden können. Dadurch würden digitale Infrastrukturen und Technologien in den Dienst nachhaltiger, inklusiver und wohlhabender Gesellschaften gestellt. Die neuen Mitgliedstaaten werden auch von der Anwendung der EU-Pioniervorschriften in den Bereichen Schutz personenbezogener Daten, künstliche Intelligenz (z. B. KI-Gesetz), Online-Plattformen (z. B. Gesetz über digitale Märkte, Gesetz über digitale Dienste und Plattformarbeiter), Daten (z. B. Datenverordnung und Daten-Governance-Rechtsakt) und Interoperabilität profitieren.

Auch die digitale Konnektivität in Europa würde durch die Vertiefung der Roaming-Zusammenarbeit mit Erweiterungsländern verbessert, während die Angleichung der digitalen Vertrauensrahmen zugleich den Handel und den Personenverkehr erleichtern würde.

Weitere Vorteile sollten sich aus einer erweiterten Anwendung des EU-Rechtsrahmens für Cybersicherheit und der frühzeitigen Anwendung des EU-Instrumentariums für die 5G-Cybersicherheit durch Erweiterungsländer ergeben. Vor dem Hintergrund eines bereits eng integrierten Cyberraums dürfte dies die kollektive Fähigkeit zur Reaktion auf Bedrohungen und Sicherheitsvorfälle erhöhen.

Ein Großteil dieser Fortschritte wird auch von der **Verfügbarkeit ausreichender privater und öffentlicher Investitionen** abhängen, die insbesondere dazu dienen, den Aufbau einer sicheren, resilienten digitalen Kommunikationsinfrastruktur mit hoher Kapazität sicherzustellen sowie europäische digitale Innovationszentren einzurichten, um Unternehmen und öffentliche Einrichtungen dabei zu unterstützen, digitale Herausforderungen zu bewältigen und wettbewerbsfähiger zu werden. Weitere potenzielle Herausforderungen sind unter anderem die Konvergenz der Rechtsvorschriften (z. B. in den Bereichen elektronische Kommunikation, Roaming, Funkfrequenzen, elektronische Vertrauensdienste), die Cybersicherheit von Lieferketten angesichts der Gefährdung von Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten durch hochentwickelte böswillige Cyber-Akteure und das Vorhandensein der Technologie von Hochrisiko-Anbietern, was insbesondere für die 5G-Netze ein wichtiger Aspekt ist. Diese Herausforderungen in Bezug auf das Investitionsniveau und den Grad der rechtlichen Konvergenz geben auch im Energie- und Verkehrssektor Anlass zur Sorge.

#### *Anstehende Überprüfungen politischer Maßnahmen*

Bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen wird untersucht werden, wie politische Initiativen zur Stärkung der Resilienz durch bahnbrechende industrielle Innovationen eine größere Reichweite sowie Unterstützung durch wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (z. B. in Bereichen wie Halbleiterproduktion oder Wasserstoffherstellung) erlangen könnten. Ebenso könnten zusätzliche strategische Partnerschaften in Ökosystemen von beiderseitigem Interesse (z. B. Rohstoffe, Batterien,

Tourismus, Kreislaufwirtschaft, Maschinen, Raumfahrt) eingerichtet werden. Die Förderung von Investitionen sollte sich auf den beschleunigten Ausbau der Energie- und Verkehrsnetze im Rahmen von TEN-E und TEN-V im Gebiet der Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten konzentrieren. Es könnte auch geprüft werden, wie Erweiterungsländer die erforderlichen Verwaltungskapazitäten aufbauen können, um sich wirksam an künftigen grenz- und länderübergreifenden strategischen Projekten zu beteiligen.

Neue Instrumente für die gemeinsame Beschaffung, nach dem Vorbild der EU-Energieplattform, könnten Erweiterungsländer einbeziehen, um strategische Güter wie Wasserstoff sowie kritische Rohstoffe, die für die Energiewende in der EU, den digitalen Wandel und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, zu sichern.

In einem größeren Binnenmarkt könnte eine verantwortungsvolle Einführung neuer digitaler Produkte und Technologien auf den Finanzmärkten etwas bewirken. Eine frühzeitige Beteiligung von Erweiterungsländern an Maßnahmen zur Stärkung der Cybersicherheitskapazitäten der EU (u. a. durch die EU-Cybersicherheitsreserve und eine engere Partnerschaft mit der EU-Cybersicherheitsagentur) wäre ebenfalls von beiderseitigem Nutzen. Eine breitere Nutzung digitaler Lösungen ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Bürokratie sowohl in den derzeitigen als auch in künftigen Mitgliedstaaten zu verringern oder zu vermeiden.

#### *Schrittweise Integration*

Die weitere Integration von Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten in die jeweiligen Teile des Binnenmarkts wird durch die Stärkung der regulatorischen Konvergenz und der Infrastrukturverbindungen mit der EU unterstützt. Die über den Investitionsrahmen für den Westbalkan geleistete Unterstützung für den Aufbau der erforderlichen Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Energie und Umwelt (Abfall- und Wasserbewirtschaftung) sowie Digitaltechnik und Sozialwesen, wie im Wirtschafts- und Investitionsplan (EIP) festgelegt, wird aufgestockt. Ähnliche Arbeiten werden für Moldau und Georgien im Rahmen der jeweiligen EIP für die Östliche Partnerschaft durchgeführt. Als Teil der Ukraine-Fazilität werden im Ukraine-Plan Reform- und Investitionsprioritäten festgelegt, und der Investitionsrahmen wird private und öffentliche Investitionen entsprechend diesen Prioritäten im Land mobilisieren.

Mit dem **Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft** werden die Arbeiten zur Angleichung an den Besitzstand der EU in den Bereichen Energie, Umwelt und Klima sowie zur Ausweitung der transeuropäischen Energienetze (TEN-E) fortgesetzt, um die Energieverbundnetze zwischen der EU, dem Westbalkan, der Ukraine, Moldau und Georgien zu verbessern. Die Synchronisierung der Stromnetze der Ukraine und Moldaus mit dem kontinentaleuropäischen Netz erhöht die Energieversorgungssicherheit und schafft Chancen für den Stromhandel.

Ebenso werden die **transeuropäischen Verkehrsnetze** (TEN-V) erweitert, um die Verkehrsanbindung an die EU zu verbessern und diese Länder bei der Umsetzung des EU-Besitzstands im Verkehrsbereich zu unterstützen, auch im Rahmen des Vertrags zur Gründung

der Verkehrsgemeinschaft, bei dem die Kommission Optionen für eine weitere Vertiefung der Beteiligung der Ukraine, Moldaus und Georgiens prüfen wird. Die schrittweise Angleichung an den EU-Besitzstand im Luftverkehr wird im Rahmen bestehender Luftverkehrsabkommen angestrebt.

Die Verstärkung von **Solidaritätskorridoren** und Investitionen in solche Korridore als ständige Verbindungen stellen in dieser Hinsicht einen wichtigen Beitrag dar, ebenso wie eine Vielzahl anderer Initiativen im Verkehrssektor, darunter die Beteiligung von Erweiterungsländern an EU-Agenturen und -Programmen im Verkehrsbereich. **Eine verstärkte Zusammenarbeit im Zollwesen** kann die schrittweise Integration in die Zollunion erleichtern. Eine bessere Konnektivität wird auch die militärische Mobilität fördern. Durch verschiedene Global-Gateway-Initiativen, darunter die Wirtschafts- und Investitionspläne, die Digitale Agenda für den Westbalkan und der Investitionsrahmen für die Ukraine im Rahmen der Ukraine-Fazilität, mobilisiert die EU bereits erhebliche öffentliche und private Investitionen, um den digitalen Wandel im Gebiet der Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten (und im Falle der Ukraine ihren Wiederaufbau und ihre Modernisierung) zu unterstützen.

Darüber hinaus hat die EU die erforderlichen Schritte zur Aufnahme der Ukraine und Moldaus in das „Roaming-zu-Inlandspreisen“-Gebiet der EU eingeleitet, wobei freiwillige Roaming-Vereinbarungen zwischen Telekommunikationsbetreibern in der EU und im Westbalkan, in der Ukraine und in Moldau sowie die Vorbereitung eines regionalen Roamingabkommens gefördert werden, was dazu beitragen wird, die Roamingpreise in der Region der Östlichen Partnerschaft in den kommenden Jahren um bis zu 87 % zu senken.

Zu weiteren wichtigen Initiativen zählt die strategische Partnerschaft zwischen der EU und der Ukraine für kritische Rohstoffe, die als Vorbild für ähnliche Partnerschaften mit anderen Erweiterungsländern dienen könnte.

## ***ii) Erfüllung unserer Klima- und Umweltverpflichtungen***

### *Vorteile und Herausforderungen*

Wenn mehr Länder die ehrgeizigen Klima- und Umweltverpflichtungen und den Besitzstand der EU übernehmen, wird eine größere Union einen **positiven Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt** leisten, da die Bemühungen der EU zur Dekarbonisierung ausgeweitet werden. Die Erweiterungsländer verfügen über ein großes Potenzial bei erneuerbaren Energien und Energieeffizienz und beherbergen wichtige natürliche Ressourcen und große biologische Vielfalt.

Doch die Umsetzung der ehrgeizigen grünen Agenda der EU wird uns auch vor **Herausforderungen** stellen. Mehrere Erweiterungsländer haben stark verschmutzende Industrien und eine leistungsschwache Infrastruktur für die Wasser- und Abfallbewirtschaftung, erzeugen ihren Strom zu einem erheblichen Teil aus Kohle und weisen hohe Treibhausgasemissionen und eine starke Luftverschmutzung auf. Gleichzeitig verfügen sie über ein großes Potenzial im Bereich der erneuerbaren Energien (insbesondere Solar- und Windenergie) und bei der Schadstoffreduzierung durch die Einführung moderner

Emissionsminderungstechnologien. Es gilt, den ökologischen Wandel zu beschleunigen und hierzu insbesondere die Erzeugung erneuerbarer Energien an Land und auf See auszubauen. Der Industrie- und Gebäudebestand der Erweiterungsländer muss saniert werden, um für mehr Energieeffizienz und eine Abkehr von einer kohlebasierten Wirtschaft zu sorgen, bei der niemand zurückgelassen wird. Es werden erhebliche Anstrengungen erforderlich sein, um den Weg hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu beschreiten und Nachhaltigkeit bei Verbrauch, Produktion und Ressourcennutzung zu erreichen. Dazu bedarf es angemessener Investitionen, um insbesondere die Auswirkungen auf bestimmte Regionen, Sektoren und Arbeitskräfte abzufedern.

Die Einbeziehung neuer Länder in das EU-Emissionshandelssystem wäre ein wirksames Instrument zur Dekarbonisierung ihrer Volkswirtschaften und zur Beschaffung der für den Übergang erforderlichen nationalen Finanzmittel. Wie sich diese Zunahme des Angebots an und der Nachfrage nach Zertifikaten auf das CO<sub>2</sub>-Preisniveau auswirken wird, muss im Rahmen der Überprüfungen bewertet werden.

#### *Anstehende Überprüfungen politischer Maßnahmen*

Vor diesem Hintergrund müsste bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen untersucht werden, wie die Erweiterungsländer am besten dabei unterstützt werden können, sich an die Klimapolitik und die grüne Industriepolitik der EU anzugleichen. Gleichzeitig müsste analysiert werden, inwieweit die neuen Herausforderungen durch die Klimapolitik und die grüne Industriepolitik der EU bewältigt und gleichzeitig unsere ehrgeizigen Ziele und die Vorhersehbarkeit gewährleistet werden können. Bei diesen Überprüfungen würde schließlich auch untersucht, ob und in welchem Umfang die neuen Mitgliedstaaten gezielte finanzielle Unterstützung benötigen, um sicherzustellen, dass die EU bei der Erfüllung ihrer Klima- und Umweltverpflichtungen auf Kurs bleibt.

Der ökologische Wandel der Industrien in den Erweiterungsländern sollte auf einem wachstumsfördernden europäischen Unternehmensumfeld fußen, das auf die Entwicklung und Nutzung sauberer Technologien und eine hohe Energie- und Ressourceneffizienz ausgerichtet ist. Dazu müssen die richtigen Anreize geschaffen und private und öffentliche Investitionen in einem stimmigen Verhältnis mobilisiert werden.

Schließlich könnten bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen einige Schlüsselfaktoren untersucht werden, z. B. für die Entwicklung des Potenzials der erneuerbaren Energien erforderliche öffentliche und private Investitionen, grüne Innovationen oder Fachkompetenzen.

#### *Schrittweise Integration*

Einige der im Zusammenhang mit der Erweiterung bestehenden Herausforderungen in den Bereichen Klima und Energie werden dadurch abgemildert, dass in den Erweiterungsländern im Rahmen verschiedener Initiativen bereits Transformationsbemühungen unternommen werden.

Als Vertragsparteien der **Energiegemeinschaft** haben der Westbalkan, die Ukraine, Moldau und Georgien verbindliche Energie- und Klimaziele für 2030 verabschiedet, die an die EU-Ziele angelehnt sind. Derzeit erstellen sie ihre nationalen Energie- und Klimapläne, die im

Juni 2024 vorgelegt werden müssen, was zu ihrer schrittweisen Integration in den Energiemarkt der EU beiträgt.

Auch an der Weiterentwicklung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, einschließlich des erforderlichen Rahmens für die Überwachung von Treibhausgasemissionen, wird gearbeitet.

Darüber hinaus erleichtert die **Grüne Agenda für den Westbalkan**, mit der die Region auf den Weg hin zu den Zielen des Grünen Deals gebracht werden soll, Reformen der Rechtsvorschriften und Investitionen in der Region, insbesondere in den Bereichen Energiewende, nachhaltige Mobilität, Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung, Kreislaufwirtschaft, Schutz der biologischen Vielfalt, Wiederherstellung von Ökosystemen oder nachhaltige Lebensmittelerzeugung.

Um diese Bemühungen zu unterstützen, **mobilisiert, unterstützt und beschleunigt die EU private und öffentliche Investitionen** in den ökologischen Wandel durch ihre Wirtschafts- und Investitionspläne für den Westbalkan und die Östliche Partnerschaft, die Ukraine-Fazilität, den neuen Wachstumsplan für den Westbalkan, das Energiehilfepaket für den Westbalkan oder die Hochrangige Gruppe für Energieverbindungsleitungen in Mittel- und Südosteuropa, wobei der Schwerpunkt beispielsweise auf erneuerbaren Energiequellen, der „Renovierungswelle“ für mehr Energieeffizienz, der nationalen wie auch grenzüberschreitenden Infrastruktur, der Energiewende (vor allem Kohleausstieg) und der Angleichung der Rechtsvorschriften liegt. Im Hinblick auf größtmögliche Effizienz sollten die Erweiterungsländer stärker in EU-Agenturen und -Programme in diesem Bereich eingebunden werden.

Die Unterstützung der EU hat auch entscheidend dazu beigetragen, den Energiesektor in Moldau und in der Ukraine zu stärken. Hierzu wurde Notfallausrüstung geliefert, durch die die Integration der beiden Länder in den EU-Energiemarkt und die EU-Energieplattform erleichtert wird. Dies hat die Energieabhängigkeit Moldaus von Russland verringert. Ein weiteres Beispiel für die Unterstützung durch die EU ist das Stromkabel, über das Georgien und das übrige Europa verbunden werden sollen.

### ***iii) Verbesserung der Qualität und der Sicherheit von Lebensmitteln durch einen wettbewerbsfähigen, nachhaltigen Lebensmittelsektor***

#### *Vorteile und Herausforderungen*

Eine der wichtigsten Herausforderungen der künftigen Erweiterung wird darin bestehen, die Gemeinsame Agrarpolitik der EU besser dazu zu befähigen, **ein nachhaltiges und wettbewerbsfähiges Modell der Agrar- und Lebensmittelerzeugung zu unterstützen** und gleichzeitig den Bedürfnissen der Landwirte und Fischer in den derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten sowie der Vielfalt der Bewirtschaftungsmodelle in einer größeren Union Rechnung zu tragen. Dies muss so gestaltet werden, dass der Binnenmarkt, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) erhalten bleiben, ohne übermäßige Schocks oder größere Störungen bei der Verwirklichung der entsprechenden politischen Ziele zu verursachen.

Die Ukraine ist einer der wichtigsten Lebensmittelerzeuger weltweit, insbesondere bei Getreide. Die Aufnahme des Landes in die EU wird dazu beitragen, die Ernährungssicherheit der EU und die Position der EU im globalen Agrarhandel zu verbessern, doch müssen Größe und Struktur der landwirtschaftlichen Erzeugung angemessen berücksichtigt werden.

Die Ziele der GAP bleiben auch in einer größeren Union bestehen. Eine Erweiterung erfordert eine eingehende Bewertung ihrer langfristigen Auswirkungen auf die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der Agrarpolitik in einer EU mit mehr als 30 Mitgliedern, wobei die Größe und Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, die Struktur der Landwirtschaft in jeder Volkswirtschaft in Verbindung mit der Vielfalt der landwirtschaftlichen Modelle und die langfristigen sozioökonomischen und ökologischen Herausforderungen des Sektors angemessen zu berücksichtigen sind. Die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den Agrarsektor in den derzeitigen und den künftigen Mitgliedstaaten wird von entscheidender Bedeutung sein.

#### *Anstehende Überprüfungen politischer Maßnahmen*

Im Rahmen der Überprüfungen der politischen Maßnahmen wird untersucht, ob die Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten in der Lage sind, die EU-Rechtsvorschriften über Direktbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe und die gemeinsamen Marktorganisationen für verschiedene Erzeugnisse der Landwirtschaft und Fischerei umzusetzen. Die Rolle der Landwirtschaft und der Fischerei für die Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Küstenregionen, ihre Umweltauswirkungen und ihr Gesamtbeitrag zur Nachhaltigkeit der lokalen Gemeinschaften müssen in vollem Umfang berücksichtigt werden.

Bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen wird auch untersucht, wie sichergestellt werden kann, dass andere damit zusammenhängende politische Maßnahmen vollständig eingehalten und wirksam und kohärent angewendet werden, die hohe Sicherheits- und Qualitätsstandards in Bereichen wie Lebensmittelsicherheit, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Tiergesundheit und Tierwohl, Umweltschutz usw. gewährleisten.

#### *Schrittweise Integration*

Im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für den **Westbalkan** werden gemeinsame politische und wirtschaftliche Ziele festgelegt, auch in Bezug auf den Agrarsektor, die durch Wirtschafts- und Finanzinstrumente unterstützt werden, um den Übergangsprozess zu begleiten. Zudem erhält die Region Mittel aus dem Instrument für Heranführungshilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums, auch in den Bereichen nachhaltige Landwirtschaft und Agrarindustrie im ländlichen Raum.

Auch die Umsetzung der Assoziierungsabkommen mit **Georgien, Moldau und der Ukraine** durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und die aktive Unterstützung von Landwirten und Unternehmen hat Reformen in den Bereichen Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit vorangebracht. Ein wichtiger Motor für die Entwicklung ländlicher Gebiete ist auch die Bereitstellung schneller und erschwinglicher Internetanbindungen in diesen Gebieten.

#### *iv) Schaffung der Voraussetzungen für soziale, wirtschaftliche und territoriale Konvergenz*

##### *Vorteile und Herausforderungen*

Die Mitgliedschaft in der Wirtschaftsunion bringt spürbare Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft mit sich, z. B. durch Senkung der Transaktionskosten, Anreize für Investitionen, intraregionalen Handel, Wirtschaftswachstum und Stärkung der sozialen Rechte. Sie ermöglicht auch den Zugang zu größeren und stärker diversifizierten Finanzmärkten, wodurch die Finanzierungskosten gesenkt werden und die Verbraucher ein größeres Angebot zu niedrigeren Preisen erhalten.

Darüber hinaus treten durch die gemeinsame Währung in der Währungsunion keine Wechselkursschwankungen auf, und weder für Unternehmen noch für Bürgerinnen und Bürger entstehen damit verbundenen Transaktionskosten. Die Ausweitung der Wirtschafts- und Währungsunion auf neue Mitglieder würde auch die Wirtschaft der EU insgesamt widerstandsfähiger machen, indem die Schaffung diversifizierter grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten erleichtert wird. Dies würde auch dazu beitragen, die Rolle der EU und des Euro in der Weltwirtschaft zu stärken.

Eine erfolgreiche Integration in eine Wirtschafts- und Währungsunion erfordert **wirtschaftliche und soziale Konvergenz** und eine wirksame **Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik** zwischen den Mitgliedstaaten, um die damit verbundenen Chancen zu maximieren und größere Diskrepanzen auf nationaler oder regionaler Ebene und negative Ausstrahlungseffekte im Falle wirtschaftlicher Schocks zu vermeiden. Die im EU-Besitzstand und in der europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Mindeststandards für den Arbeitnehmerschutz bilden zusammen mit soliden Beziehungen zwischen den Sozialpartnern die Grundlage für diese soziale Konvergenz. Insbesondere gut funktionierende Arbeitsmarktstrukturen und -einrichtungen, wirksame Sozialschutzsysteme und ein starker sozialer Dialog werden von entscheidender Bedeutung sein, um eine erweiterte Union zu gewährleisten, die zusammenhält, niemanden zurücklässt und für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgt.

Die Erweiterung wird erhebliche Auswirkungen auf die **Kohäsionspolitik der EU** haben. Die Kohäsionspolitik hat sich bewährt, wenn es darum geht, die Vorteile des Binnenmarkts auszubauen und zu verstärken, territoriale Unterschiede zu verringern und die sozioökonomische Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen voranzutreiben. Die Ziele der EU-Kohäsionspolitik bleiben auch in einer größeren Union, sowohl in den derzeitigen als auch in den künftigen Mitgliedstaaten, bestehen. Die begrenzten Verwaltungskapazitäten der Durchführungsbehörden und Begünstigten in den Kandidatenländern und bei den potenziellen Kandidaten werden sich jedoch bei der tatsächlichen Umsetzung und der Qualität der Investitionen als Herausforderung erweisen. Die Stärkung dieser Kapazitäten durch technische Hilfe, Übergangszeiträume und andere Maßnahmen wie Schulungen wird von entscheidender Bedeutung sein, um sicherzustellen, dass die EU-Unterstützung wirksam zur sozioökonomischen und territorialen Aufwärtskonvergenz beiträgt und die finanziellen Interessen der Union geschützt werden. Wie

bei früheren Erweiterungen müssen ganzheitliche Überlegungen zur Zukunft der Kohäsionspolitik in der EU angestellt werden.

Schließlich wäre eine Ausweitung des **EU-Besitzstands im Bereich der Steuern** eindeutig von Vorteil, da grenzüberschreitende Tätigkeiten und grenzüberschreitender Handel in der EU für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen angekurbelt und **gleiche Wettbewerbsbedingungen** geschaffen würden. In einer größeren Union wird allerdings das im Rat geltende Einstimmigkeitsprinzip in Steuerangelegenheiten eine noch größere Herausforderung darstellen, sodass es gilt, in diesem Bereich zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. Gleiches gilt für einige Elemente weiterer EU-Politikbereiche (z. B. bestimmte Aspekte der Sozialpolitik).

#### *Anstehende Überprüfungen politischer Maßnahmen*

Um Herausforderungen im Zusammenhang mit der **Steuerung von Maßnahmen für wirtschaftliche und soziale Konvergenz innerhalb einer größeren Gruppe von Mitgliedstaaten** zu bewältigen, müssen bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen unter anderem Überlegungen angestellt werden, wie Lücken in den Bereichen Gesetzgebung und Durchsetzung geschlossen werden können (z. B. Wirtschafts- und Steuerpolitik, Freizügigkeit, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Arbeitsrecht, Verbraucherschutz, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Der Grundwert der Freizügigkeit muss gewährleistet sein, aber es wären zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die Gefahr von Sozialdumping, Abwanderung von Hochqualifizierten und Entvölkerung zu mindern. In diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Einbeziehung der Sozialpartner aus künftigen Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung, auch bei der Anpassung bestehender Rechtsvorschriften, der Verabschiedung neuer Vorschriften und ihrer Durchsetzung.

#### *Schrittweise Integration*

Innerhalb der EU erfolgt die Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rahmen des Europäischen Semesters. Die von der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters vorgeschlagenen und vom Rat angenommenen länderspezifischen Empfehlungen sind auch ausschlaggebend für die finanzielle Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität im Rahmen von NextGenerationEU.

Seit 2015 wird das Europäische Semester von den Erweiterungsländern übernommen: Alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten legen der Europäischen Kommission jährliche Wirtschaftsreformprogramme vor, deren Schwerpunkt auf Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Bedingungen für inklusives Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen liegt. Diese werden von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank bewertet und vom Ministerrat mit den Erweiterungsländern erörtert. In Zukunft könnte eine stärkere Abstimmung zwischen den beiden Prozessen in Betracht gezogen werden.

Im Falle des Westbalkans werden sich die Wirtschaftsreformprogramme auf den makroökonomischen Rahmen konzentrieren und durch die Reformagenda im Zusammenhang mit der neuen Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan ergänzt werden. In den

Reformagenden werden eine Reihe vorrangiger Reformen festgelegt, die in messbare Schritte unterteilt sind, von denen die Zahlungen abhängig gemacht werden.

Im Falle der Ukraine werden im Ukraine-Plan, dem wichtigsten Instrument für die Umsetzung der Fazilität, die Prioritäten der Regierung, die Reihenfolge der wichtigsten Reformen und prioritäre Bereiche für Investitionen festgelegt, die zu Wirtschaftswachstum und Resilienz führen, die Integration der Ukraine in den Binnenmarkt fördern und sicherstellen werden, dass die Ukraine ihre Rechtsvorschriften schrittweise an den EU-Besitzstand angleicht.

Darüber hinaus hilft die **Heranführungshilfe** den Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten bei der Umgestaltung ihrer Gesellschaften, Rechtssysteme und Volkswirtschaften – sei es in Form von Finanzhilfen, Infrastrukturinvestitionen oder technischer Hilfe, um politische, soziale und wirtschaftliche Reformen zu erleichtern. Dadurch werden die Gesellschaften näher an die Werte und Standards der Europäischen Union herangeführt, sodass sie nach dem Beitritt in der Wirtschaftsunion an Wohlstand gewinnen und zur wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit der EU insgesamt beitragen können. Viele Erweiterungsländer sind auch bereits mit einschlägigen EU-Programmen wie der Komponente Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) des Europäischen Sozialfonds (ESF) assoziiert. Die Beteiligung von Erweiterungsländern an EU-Agenturen in diesem Bereich sollte weiter intensiviert werden, insbesondere die Zusammenarbeit mit der Europäischen Arbeitsbehörde und der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

Die **territoriale Zusammenarbeit**, einschließlich grenzübergreifender und transnationaler Kooperationsprogramme, ermöglicht es den Erweiterungsländern bereits, in wichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen (einschließlich grenzübergreifender Vernetzung sowie Maßnahmen für direkte Kontakte zwischen den Bevölkerungen) und mit benachbarten EU-Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Beispiele hierfür sind die makroregionalen Strategien der EU für die Adria, das Ionische Meer und den Donauraum, die Gemeinsame Maritime Agenda für das Schwarze Meer oder die mit der Ukraine und Moldau durchgeführten grenzübergreifenden Interreg-Programme, die 2023 zusätzliche Mittel erhielten.

#### ***v) Einhaltung nachdrücklicher Sicherheitszusagen, Migration und Grenzmanagement***

##### *Vorteile und Herausforderungen*

In einem zunehmend herausfordernden geopolitischen Kontext hätte eine größere Union mit einer größeren Bevölkerung ein stärkeres **Gewicht im Weltgeschehen und im multilateralen Umfeld** – vorausgesetzt sie ist in der Lage, geeint, schnell und entschlossen zu handeln. Dieses geschlossene Auftreten nach Außen und Handlungsfähigkeit setzen in erster Linie eine gemeinsame Vision und ein hohes Maß an Übereinstimmung bei Analysen und Ansichten unter den Mitgliedstaaten voraus. Eine größere Union könnte jedoch zumindest anfangs eine größere Vielfalt an außenpolitischen Interessen und Agenden mit sich bringen.

Neue Mitgliedstaaten werden zu **zusätzlichen Sicherheitszusagen** beitragen und davon profitieren: Gemäß Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) müssen die Mitglieder der Europäischen Union im Geiste der Solidarität handeln,

wenn eines von ihnen von einem Terroranschlag, einer hybriden Kampagne, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat schulden darüber hinaus die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 42 Absatz 7 EUV alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.

Eine erweiterte Union sollte keine neuen Herausforderungen in Form von **ungelösten bilateralen Streitigkeiten** mit sich bringen. Die EU wird weiterhin zu deren Lösung beitragen und auf gutnachbarschaftliche Beziehungen als Schlüsselement des Erweiterungsprozesses drängen. Es müssen besondere Vorkehrungen und **unwiderrufliche Verpflichtungen** eingeführt werden, um sicherzustellen, dass beitretende Länder den Beitritt anderer Kandidaten nicht blockieren können.

Erweiterung bedeutet, dass die Außengrenzen eines neuen Mitglieds zu den Außengrenzen der Europäischen Union werden. Daher muss auch ein robustes und wirksames Management der Außengrenzen Teil des Beitrittsprozesses sein. Die neuen Grenzen einer erweiterten Union können auch Vorteile in Form von neuen Sicherheitsressourcen und Erfahrungen mit sich bringen, die für die Union von Nutzen sein können, insbesondere im Hinblick auf ihre Sicherheits- und Verteidigungsdimension, die sich ständig und kontinuierlich entwickelt.

Eine größere **Union wird neue Herausforderungen für den Schutz und die Kontrolle der EU-Außengrenzen** im Hinblick auf den Waren- wie auch den Personenverkehr **mit sich bringen**. Dazu gehören organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität, Drogenhandel, die Verhinderung von irregulärer Migration und der Schleusung von Migranten, Menschenhandel, die Instrumentalisierung von Migranten für politische Zwecke sowie der Handel mit Waffen oder anderen gefährlichen oder illegalen Gütern.

**Innere Sicherheit** und insbesondere die wirksame Prävention und Bekämpfung von Terrorismus sowie schwerer und organisierter Kriminalität sind eine Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie und die freie Ausübung der Grundrechte. Dazu gehören Maßnahmen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Geldwäsche sowie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels. Außerdem ist schwere und organisierte Kriminalität häufig verbunden mit Korruption und der Untergrabung staatlicher Institutionen. Verstärktes gemeinsames Handeln zur Gewährleistung der inneren Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Beitritt und wird gleichzeitig die innere Sicherheit der EU insgesamt stärken.

Darüber hinaus erfordert der uneingeschränkte Beitritt zum **Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen** die vollständige Umsetzung des Schengen-Besitzstands sowie seiner flankierenden Maßnahmen für die Gewährleistung von Kohärenz und Wirksamkeit der Sicherheitspolitik und des Migrations- und Grenzmanagements. Es werden Überlegungen darüber angestellt werden müssen, wie diese Kohärenz in einer erweiterten Union gewährleistet werden kann.

Was **Migration** anbelangt, so wird eine größere Union den Vorteil haben, dass sie ein Gesamtrouten-Konzept für das **Migrationsmanagement** besser anwenden und einen besseren Beitrag zur globalen Teilung der Verantwortung für Migration und Schutz leisten kann. Der

Westbalkan, derzeit eine Transitregion in die EU, ist bereits eine wichtige Partnerregion bei gemeinsamen Anstrengungen zur Gewährleistung eines wirksamen Migrationsmanagements und zur gemeinsamen Bewältigung von Herausforderungen wie der Schleusung von Migranten und der irregulären Migration. Es ist unerlässlich, die Migrations- und Asylsysteme der Region im Einklang mit dem im Migrations- und Asylpaket verankerten umfassenden Ansatz weiter zu stärken – insbesondere mit Unterstützung der Agenturen der EU – und im Hinblick auf ein wirksames Migrationsmanagement für eine Angleichung der Visumpolitik an die der EU zu sorgen.

#### *Anstehende Überprüfungen politischer Maßnahmen*

Als globaler Akteur muss eine größere Union offen, resilient und wirtschaftlich erfolgreich bleiben – und sich als verlässlicher Partner in der Welt erweisen. Eine wahrhaft geopolitische EU muss in der Lage sein, ihre Werte zu verteidigen, ihre offene strategische Autonomie und Stabilität zu bewahren und gleichzeitig ihre Interessen auf globaler Ebene durchzusetzen.

Zu diesem Zweck sind die Einheit der EU und eine rasche Beschlussfassung von entscheidender Bedeutung. Bei den Überprüfungen der politischen Maßnahmen sollten die Glaubwürdigkeit der Union und ihre Fähigkeit, außerhalb der EU tätig zu sein, die entscheidend von einer **effizienten Entscheidungsfindung** abhängt, untersucht werden. Derzeit unterliegen verschiedene Bereiche des auswärtigen Handelns der EU verschiedenen Beschlussfassungsmechanismen, was Herausforderungen in Bereichen des auswärtigen Handelns mit sich bringt, für die im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In einer Union mit mehr als 30 Mitgliedstaaten birgt dies die Gefahr, dass ihr Handeln zu langsam, lediglich reaktiv und zu defensiv ist und strategischen Wettbewerbern Spielraum bietet, Spaltungen zwischen Mitgliedstaaten zu verschärfen.

Die Kommission und der Hohe Vertreter haben wiederholt auf dieses Thema hingewiesen und sich dafür ausgesprochen, die **bestehenden Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union** anzuwenden, um in einigen Schlüsselbereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik **zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen**, indem die sogenannten „Passerelle-Klauseln“ aktiviert werden. In der Zwischenzeit hat die Kommission betont, dass die Mitgliedstaaten auf eine „konstruktive Enthaltung“ gemäß Artikel 31 Absatz 1 EUV zurückgreifen müssen, wenn ihre isolierte Haltung zu einem bestimmten Thema andernfalls die Einstimmigkeit im Rat behindern würde. Das Potenzial all dieser Möglichkeiten muss weit vor und unabhängig von der nächsten Erweiterung voll ausgeschöpft werden.

#### *Schrittweise Integration*

**Um eine weitere Konvergenz der geostrategischen Vision, Interessen und Prioritäten der EU zu erreichen, bedarf es kontinuierlicher Arbeit.** Die Erweiterungsländer müssen die Werte der EU vor ihrem Beitritt fest und unmissverständlich anerkennen und fördern. Sie müssen sich bereits vor dem Beitritt schrittweise an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, auch an die restriktiven Maßnahmen, angleichen. Während mehrere Kandidatenländer und potenzielle Kandidaten die vollständige Angleichung bereits

jetzt konsequent beibehalten, muss die Bilanz anderer vorrangig verbessert werden, auch im Hinblick auf Sanktionen, insbesondere in Bezug auf Russland und Belarus. **Die Angleichung an die GASP** ist ein wichtiges Zeichen für gemeinsame Werte und strategische Ausrichtung im neuen geopolitischen Kontext.

Aufbauend auf dem laufenden GSVP-Engagement, bestehenden Projekten und Programmen sollte der Aufbau von Kapazitäten in Bereichen wie hybride Bedrohungen, einschließlich der Informationsmanipulation und Einflussnahme aus dem Ausland (FIMI), und Cybersicherheit weiterentwickelt werden, sowohl als umfassendes Angebot, das allen offen steht, als auch als maßgeschneiderte Unterstützung für spezifische Bedürfnisse und Anfragen, um die kollektive Widerstandsfähigkeit und Sicherheit der Union gegenüber solchen externen Bedrohungen zu stärken. Darüber hinaus sollten die Erweiterungsländer eine **frühzeitige Integration in andere Sicherheits- und Verteidigungsinitiativen der EU** anstreben, wie z. B. in spezifische Projekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) im Verteidigungsbereich und in die Europäische Verteidigungsagentur, sowie in Programme, die für die militärische Mobilität relevant sind. Da mit allen Kandidatenländern und potenziellen Kandidaten Rahmenbeteiligungsabkommen bestehen, leisten sie bereits einen Beitrag zu Krisenbewältigungsmissionen und -operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – einige von ihnen profitieren selbst von solchen GSVP-Missionen und -Operationen. Durch die Unterstützung der Erweiterungsländer im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität werden ihre Kapazitäten im Militär- und Verteidigungsbereich für die Teilnahme an GSVP-Missionen und -Operationen gestärkt.

Die Teilnahme von Erweiterungsländern an den Erhebungen über hybride Risiken wird dazu beitragen, einen geeigneten Rahmen für die Bereitstellung von Unterstützung zu entwickeln, damit sie widerstandsfähiger gegen hybride Bedrohungen werden, sodass sie eigene demokratische Entscheidungen frei von böswilliger Einflussnahme treffen können.

Darüber hinaus wird sich die **Verteidigungsdimension der Union bis zur nächsten Erweiterung erheblich weiterentwickelt haben**. Da der Strategische Kompass der EU für Sicherheit und Verteidigung weit über die traditionelle GSVP hinausgeht, müssen Erweiterungsländer bereit sein, sich zu seiner Umsetzung in den verschiedenen Arbeitsbereichen (handeln, investieren, sichern, mit Partnern zusammenarbeiten) zu verpflichten, einschließlich der EU-Schnelleingreifkapazität. Sollten sie beschließen, sich an der Europäischen Verteidigungsagentur zu beteiligen, wären sie unter anderem bereit, ihre nationale Verteidigungsplanung an die Prioritäten der EU für die Entwicklung von Verteidigungsfähigkeiten und die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung anzugleichen. Sie könnten auch beschließen, sich als teilnehmende Mitgliedstaaten an der SSZ zu beteiligen.

Parallel dazu werden im derzeitigen konfliktreichen geopolitischen Umfeld fortgesetzte **Anstrengungen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Raumfahrtindustrie und der technologischen und industriellen Basis der Verteidigung der Union im Einklang mit der europäischen Strategie für die Verteidigungsindustrie weiterhin eine zentrale Priorität bleiben**. Im besonderen Fall der Ukraine sieht der Vorschlag für ein Programm für die europäische Verteidigungsindustrie vor, die Ukraine so weit wie möglich als Mitgliedstaat zu

behandeln. In Zukunft könnte darüber nachgedacht werden, wie und unter welchen Bedingungen die Beteiligung der Erweiterungsländer an anderen Programmen der Union, die mit der Verteidigungsindustrie zusammenhängen, ausgeweitet werden kann. Dies würde dazu beitragen, Dopplungen und unnötige Kosten zu vermeiden und gleichzeitig eine größere Interoperabilität zu fördern.

Im Bereich des integrierten **Grenzmanagements** muss sich die Arbeit nicht nur auf die Einhaltung und Umsetzung der Rechtsvorschriften konzentrieren, sondern auch auf die Entwicklung operativer Kapazitäten für die Kontrolle von Waren und Personen an den Außengrenzen. Dies erfordert die Unterstützung der Polizei und der Grenzschutzbeamten durch die EU, unter anderem durch ein starkes Engagement der EU-Agenturen in enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten. Bereits jetzt arbeiten Erweiterungsländer eng mit den Zoll- und Grenzbehörden der Mitgliedstaaten sowie mit den im Bereich Justiz und Inneres tätigen EU-Agenturen – Eurojust, Frontex, Europol und der Europäischen Asylagentur – zusammen, häufig gestützt auf förmliche Vereinbarungen. Dies führt vor Ort zunehmend zu Ergebnissen. Modernisierung und Digitalisierung der Grenz- und Zollverfahren werden von entscheidender Bedeutung sein. Alle Erweiterungsländer sollten ihre Arbeit fortsetzen, sich an die Visumpolitik der EU anzugleichen.

Die Maßnahmen der EU müssen auch die Unterstützung der Justizbehörden umfassen, um die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung und Verfolgung von organisierter Kriminalität zu stärken, bei der die Schleusung von Migrant\*innen und der Handel mit Menschen, Waffen und Drogen einen erheblichen Teil ausmachen. Die Zusammenarbeit sollte durch die Beteiligung an der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen fortgesetzt werden, um gegen die dringendsten kriminellen Bedrohungen vorzugehen und kriminelle Netze, von denen ein hohes Risiko ausgeht, zu zerschlagen. Erweiterungsländer müssen sich weiterhin für die Stärkung der **inneren Sicherheit** einsetzen, indem sie im Bereich der Strafverfolgung ihre operative Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und -Agenturen verbessern.

### ***C. HAUSHALT***

Die genauen finanziellen Auswirkungen der Erweiterung werden in erster Linie vom zeitlichen Ablauf und Umfang der Erweiterung, dem Ergebnis der Beitrittsverhandlungen – die nach wie vor leistungsorientiert gestaltet sind – und vom zum Zeitpunkt des Beitritts geltenden EU-Besitzstand abhängen. In jedem Fall **sollte die Erweiterung bei den Überlegungen zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) berücksichtigt werden**, indem unter anderem bereits jetzt die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen wird, um die erweiterungsbedingten Ausgaben und Einnahmen der EU einbeziehen zu können.

**Die Erweiterung ist jedoch nicht das einzige Thema, das sich auf den künftigen langfristigen EU-Haushalt auswirken wird.** Globale Volatilität, große Sicherheitsbedrohungen, die finanziellen Auswirkungen der Erholung nach der COVID-19-Krise und die Notwendigkeit, die nationalen Ausgaben einzudämmen, müssen ebenfalls

berücksichtigt werden. Neben den besonderen Bedürfnissen einer größeren Union ist ganz grundsätzlich ein modernisierter, vereinfachter und flexiblerer EU-Haushalt erforderlich, der diesen Herausforderungen angemessen Rechnung trägt und in Schlüsselbereichen investiert, die gemeinsame Investitionen und Reformen sowie koordinierte Maßnahmen erfordern. Hierzu zählen der ökologische und der digitale Wandel, Forschung und Innovation sowie Sicherheit und Verteidigung. Der derzeitige EU-Haushalt ist bereits strukturell an seine Grenzen geraten.

Die Erweiterung ist somit eine Gelegenheit – aber nicht der Auslöser –, die finanzielle Tragfähigkeit und Modernisierung aller wichtigen Politik-/Ausgabenbereiche (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Kohäsion, Konnektivität, Migration und Grenzmanagement usw.) zu überprüfen. Die politischen Strategien und Programme der EU müssen möglicherweise – und zwar unabhängig vom Erweiterungskontext – für den nächsten MFR neu gestaltet werden. Diese Überprüfung sollte auch spezifische EU-Ausgabeninstrumente umfassen, die derzeit nicht unter den MFR und den EU-Haushalt fallen.

**Bei der Ausarbeitung neuer EU-Ausgabenprogramme sollte jedoch die künftige Erweiterung berücksichtigt werden.**

Damit die EU für künftige Entwicklungen gerüstet ist, ist auch eine Reform ihres Eigenmittelsystems erforderlich, der glaubwürdigste Weg, um die finanziellen Auswirkungen der Erholungsbemühungen und der Umsetzung der EU-Prioritäten zu bewältigen (insbesondere die Rückzahlung von NextGenerationEU-Anleihen und die Finanzierung des Klima-Sozialfonds) und gleichzeitig die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte abzufedern. Zusätzliche Beiträge der neuen Mitgliedstaaten sind ebenfalls in Betracht zu ziehen, auch wenn diese zu Beginn gering ausfallen dürften. Darüber hinaus sollten die Finanzbeiträge von Drittländern, die Zugang zum Binnenmarkt haben und an diesem teilnehmen (dem EWR angehörende EFTA-Staaten, Schweiz), dem Nutzen entsprechen, den sie aus einer größeren Union ziehen würden.

**Über den EU-Haushalt hinaus werden die Erweiterungsländer zudem von einem breiteren Spektrum von Finanzierungsmöglichkeiten profitieren.** Künftige Mitgliedstaaten werden auf das Fachwissen und die Finanzkraft der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Investitionsfonds sowie anderer EU-Finanzierungspartner wie Team Europa zurückgreifen können.

Um bestimmte budgetäre Auswirkungen der Erweiterung reibungsloser zu bewältigen, verfügt die EU über ein ausgereiftes und erprobtes Finanzinstrumentarium für den Beitritt. Es umfasst Obergrenzen, Übergangszeiträume, die gebührende Berücksichtigung statistischer Effekte, einen verstärkten Rückgriff auf Finanzierungstechniken sowie Notbremsen und Sicherheitsnetze für die derzeitigen Mitgliedstaaten.

Parallel dazu muss geprüft werden, wie **die Heranführungsinstrumente (wie das Instrument für Heranführungshilfe) besser auf den Beitritt** und den Übergang zur Teilnahme an EU-Programmen und -Instrumenten nach dem Beitritt **abgestimmt werden**

**können.** Einige Neuerungen<sup>1</sup>, die bereits im Rahmen des MFR 2021–2027 eingeführt wurden, könnten als Vorlage für künftige Heranführungsinstrumente dienen. Im Falle der Ukraine muss die internationale Unterstützung für die Erholung und den Wiederaufbau hierbei besonders berücksichtigt werden.

#### ***D. GOVERNANCE***

Seit 2022 wurden insbesondere im Anschluss an die Konferenz zur Zukunft Europas im Europäischen Parlament, im Rat, in den Mitgliedstaaten, in Denkfabriken und in der Wissenschaft Überlegungen zu **institutionellen Reformen der EU** angestellt. Mit der Aussicht auf die Erweiterung ist diese Debatte dringlicher denn je.

Bislang konnte kein Konsens darüber erzielt werden, wie diese Frage am besten angegangen werden kann. Während einige Akteure, insbesondere das Europäische Parlament, eine Reform der geltenden EU-Verträge fordern, schlagen andere spezifische Anpassungen vor, um die in den Verträgen verankerten ungenutzten Möglichkeiten auszuschöpfen. Wieder andere argumentieren schließlich, dass die Verträge „erweiterungsbeständig“ konzipiert wurden.

Die Kommission hat zwar ihre Unterstützung für eine Vertragsänderung zum Ausdruck gebracht, wenn und wo sie erforderlich sein sollte, sie ist jedoch der Ansicht, dass die Governance der EU rasch verbessert werden kann, **indem das Potenzial der geltenden Verträge voll ausgeschöpft wird.**

Fragen zur Handlungsfähigkeit der EU bestehen bereits in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten. Dies betrifft insbesondere die **einstimmige Beschlussfassung im Rat**. Während die meisten Beschlüsse im Rat derzeit mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, herrscht in einigen Bereichen, etwa bei Steuerangelegenheiten, Außenpolitik und bestimmten sozialen Belangen, das **Einstimmigkeitsprinzip**. In einer größeren Union wird die Einstimmigkeit noch schwieriger zu erreichen sein, wobei die Gefahr zunimmt, dass Entscheidungen von einem einzigen Mitgliedstaat blockiert werden.

Die Verträge sehen bereits Passerelle-Klauseln<sup>2</sup> vor, die in Schlüsselbereichen **einen Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit** im Rat ermöglichen. Damit diese Klauseln aktiviert werden können, ist ein einstimmiger Beschluss des Rates der Europäischen Union oder des Europäischen Rates erforderlich. In den Jahren 2018 und 2019 legte die Kommission diesbezüglich konkrete Vorschläge in den Bereichen Außen-, Steuer-, Sozial-, Energie- und Klimapolitik vor, die jedoch nicht aufgegriffen wurden. Seither wurden verschiedene Lösungen wie neue Notbremsen oder die Ausweitung konstruktiver Enthaltungen vorgeschlagen.

---

<sup>1</sup> Z. B. bessere Leistungsorientierung, einschließlich finanzieller Unterstützung für die Umsetzung von Reformen, politische Auflagen usw.

<sup>2</sup> In den Verträgen sind zwei allgemeine Passerelle-Klauseln gemäß Artikel 48 Absatz 7 EUV und sechs spezifische Passerelle-Klauseln vorgesehen, mit denen die Beschlussfassung in folgenden Bereichen geändert werden kann: GASP (Artikel 31 Absatz 3 EUV); Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug (Artikel 81 Absatz 3 AEUV); Sozialpolitik (Artikel 153 Absatz 2 AEUV); Umweltpolitik (Artikel 192 Absatz 2 AEUV); MFR (Artikel 312 Absatz 2 AEUV) und Verstärkte Zusammenarbeit (Artikel 333 AEUV).

Einige Mitgliedstaaten lehnen den Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ab, da sie befürchten, in Angelegenheiten von wesentlichem strategischem nationalem Interesse isoliert zu werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass es möglich ist, von der Einstimmigkeit abzurücken, ohne die strategischen Interessen der Mitgliedstaaten zu gefährden. Dies kann erreicht werden, **indem die Aktivierung der Passerelle-Klauseln der Verträge mit angemessenen und verhältnismäßigen Garantien kombiniert wird, um solchen strategischen nationalen Interessen Rechnung zu tragen.** In der Praxis würde dies bedeuten, dass der Beschluss des Rates oder des Europäischen Rates, mit dem die Passerelle-Klausel aktiviert wird, um Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ergänzt werden könnte, die es einem oder mehreren Mitgliedstaaten ermöglichen, außergewöhnliche nationale Interessen geltend zu machen, um die Beratungen bis zu einer zufriedenstellenden Lösung fortzusetzen oder den Europäischen Rat mit dieser Angelegenheit zu befassen.

Neben den Abstimmungsmethoden sehen die Verträge die Möglichkeit vor, dass sich Mitgliedstaaten **unterschiedlich schnell integrieren.** Die Beispiele reichen von einer verstärkten Zusammenarbeit, die insbesondere in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit möglich ist – wie im Fall der Europäischen Staatsanwaltschaft – bis hin zu Opt-in und Opt-out-Klauseln (sofern dies in den EU-Verträgen vorgesehen ist) oder der Einbeziehung neuer Mitgliedstaaten in die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit. Eine solche „**Differenzierung**“ kann innerhalb einer größeren Union mit mehr als 30 Mitgliedstaaten Teil der Vorgehensweise sein, wobei die im derzeitigen EU-Rechtsrahmen zur Verfügung stehenden Instrumente und Mechanismen genutzt werden. Diese Flexibilitätsoptionen funktionieren jedoch nur, solange die wichtigsten politischen Entscheidungen sowie alle Grundprinzipien und Werte der Europäischen Union von allen Mitgliedstaaten geteilt und geachtet werden.

Im Einklang mit der Forderung des Europäischen Rates nach einem beschleunigten Beitrittsprozess könnte der Erweiterungsprozess selbst analysiert werden. Die Möglichkeit, den Rat zu ermächtigen, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, könnte für **bestimmte Zwischenschritte des Erweiterungsprozesses** geprüft werden. Für den Abschluss der Verhandlungskapitel sowie die endgültige Entscheidung über den tatsächlichen Beitritt eines neuen Mitglieds zur Europäischen Union sollte weiterhin ein einstimmiger Beschluss aller Mitgliedstaaten erforderlich sein.

Schließlich wirft eine erweiterte Union mit mehr als 30 Mitgliedstaaten dringende Fragen zur **Zusammensetzung der EU-Organen** auf. Für die Europäische Kommission erlauben die Verträge bereits die Wahl einer kleineren Exekutive (d. h. zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten) oder die Beibehaltung des Systems „ein Mitglied pro Mitgliedstaat“, wie es der Europäische Rat bisher beschlossen hat.

Eine erweiterte Union wird unweigerlich auch **mehr Arbeit für die EU-Organen in vielen Bereichen** mit sich bringen, von der Konzeption und Analyse der politischen Strategien bis hin zu Umsetzung, Durchsetzung, Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Verwaltung. Hinzu kommen verschiedene neue Aufgaben, die die Union in den letzten Jahren übernommen hat. Die Agenturen und Einrichtungen der EU (z. B. Europol, Frontex, Eurojust, Europäische Aufsichtsbehörden) oder Netzwerke (z. B. das Europäische Wettbewerbsnetz,

die nationalen Agenturen für Erasmus+) werden ebenfalls betroffen sein. Der künftige Arbeitsaufwand bei der Durchsetzung muss berücksichtigt werden, da dies für die Integrität und Funktionsweise der Europäischen Union unabdingbar ist.

### **3. Schlussfolgerung**

Die vorliegende Mitteilung zeigt, dass eine größere Union von strategischer Bedeutung ist, da sie sowohl extern als auch intern über ein erhebliches politisches und wirtschaftliches Potenzial verfügt. Um diese Möglichkeiten voll auszuschöpfen, müssen wir Bereiche mit Verbesserungsbedarf ermitteln, definieren und frühzeitig erkennen und eine klare Strategie für parallele Fortschritte in den Bereichen Erweiterung und EU-Reformen festlegen. Die Mitteilung fließt in die Erörterungen innerhalb der EU-Organe und Mitgliedstaaten über die Erweiterung ein.

Mit dieser Mitteilung werden die eingehenden Überprüfungen von Politikfeldern eingeleitet, die Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2023 angekündigt hat. Die Kommission wird diese Überprüfungen Anfang 2025 vornehmen. Die Überprüfungen können je nach Sektor unterschiedlich ausfallen und sollten mit Beiträgen der Interessenträger zu den spezifischen Auswirkungen einer größeren Union auf die einzelnen Politikbereiche unterfüttert werden. Anhand der Ergebnisse der Überprüfungen könnten dann substantielle Reformvorschläge in einzelnen Sektoren, einschließlich der Ausarbeitung des Vorschlags der Kommission für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, nachfolgen.