



Brüssel, den 5.2.2020
COM(2020) 57 final

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

**Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen
Balkan**

Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan

I) Einleitung

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben seit den Gipfeltreffen von Feira und Thessaloniki im Jahr 2000 bzw. 2003 konsequent ihre **uneingeschränkte Unterstützung für die europäische Perspektive des westlichen Balkans** zum Ausdruck gebracht. In seinen auf der Tagung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom Juni 2019 angenommenen Schlussfolgerungen hat auch der Rat diesen Standpunkt erneut bestätigt: *„Im Einklang mit dem auf der Tagung des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006 vereinbarten erneuerten Konsens über die Erweiterung und den anschließenden Schlussfolgerungen des Rates bekräftigt der Rat sein **Bekanntnis zur Erweiterung**, die nach wie vor ein zentraler Politikbereich der Europäischen Union ist.“* Im November 2019 nahm der Rat auch Kenntnis von dem gemeinsamen Verständnis, dass eine Bewertung der Wirksamkeit der Beitrittsverhandlungen von Nutzen wäre.

Die **feste, leistungsbezogene Aussicht des westlichen Balkans auf eine EU-Vollmitgliedschaft** liegt im ureigenen politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interesse der Union. In Zeiten zunehmender globaler Herausforderungen und Gegensätze stellt sie mehr denn je eine **geostrategische Investition** in ein stabiles, starkes und geeintes Europa dar. Eine glaubwürdige Beitrittsperspektive ist der wichtigste Anreiz und Motor für den Wandel in der Region und stärkt damit unsere kollektive Sicherheit und unseren gemeinsamen Wohlstand. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte, die nicht nur die wichtigsten Triebkräfte für wirtschaftliche Integration, sondern auch die unverzichtbare Grundlage für die Förderung von regionaler Aussöhnung und Stabilität bilden. Die Aufrechterhaltung und Stärkung dieser Politik ist daher unerlässlich für die **Glaubwürdigkeit der EU, für ihren Erfolg und für ihren Einfluss in der Region und darüber hinaus**, insbesondere in Zeiten eines verstärkten geopolitischen Wettbewerbs.

Es ist jedoch auch klar, dass die **Wirksamkeit des gesamten Beitrittsprozesses und seiner Umsetzung weiter verbessert werden muss**. Von der strategischen Ausrichtung her ist die Beitrittspolitik zwar gültiger denn je, doch muss sie auch in der Praxis vor Ort viel stärker zum Tragen kommen.

Trotz einer Reihe von Reformschritten wie der Einführung des neuen Konzepts zur Rechtsstaatlichkeit, der Fokussierung auf wesentliche Elemente oder der Verbesserungen im Rahmen der Strategie der Kommission für den westlichen Balkan von 2018¹ muss der Prozess besser ausgestaltet werden, um **strukturelle Schwächen** in den betreffenden Ländern, insbesondere im Hinblick auf die wesentlichen Elemente, bewältigen zu können.

Es kommt entscheidend darauf an, **das Vertrauen zwischen allen Beteiligten zu erhöhen und den Beitrittsprozess zu stärken und effizienter zu gestalten**. Er muss **berechenbarer und glaubwürdiger** werden, indem er sich auf objektive Kriterien, eine strenge positive und negative Konditionalität und das Prinzip der Reversibilität stützt, und er muss **an Dynamik gewinnen und einer stärkeren politischen Steuerung unterliegen**.

¹ „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“, COM(2018) 65 final

In dieser Mitteilung legt die Kommission konkrete Vorschläge zur Stärkung des gesamten Beitrittsprozesses vor. Ihr übergeordnetes Ziel besteht darin, Glaubwürdigkeit und Vertrauen auf beiden Seiten zu stärken und bessere Ergebnisse vor Ort zu erzielen. Die vorgeschlagenen Änderungen können in die bereits bestehenden Verhandlungsrahmen eingebettet werden, damit das Prinzip gleicher Bedingungen für alle in der Region gewahrt bleibt. Dies bedeutet, dass die Verhandlungsrahmen für Serbien und Montenegro nicht geändert werden müssen - die vorgeschlagenen Änderungen könnten mit Zustimmung dieser beiden Länder in die bestehenden Rahmen integriert werden.

Ein zentrales Ziel der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit dem westlichen Balkan besteht in der Vorbereitung auf die Erfüllung aller Voraussetzungen für die Mitgliedschaft. Dazu gehört die Unterstützung **grundlegender demokratischer, rechtsstaatlicher und wirtschaftlicher Reformen** sowie die Angleichung an die zentralen europäischen Werte. Dies wird wiederum dazu beitragen, ein solides und beschleunigtes **Wirtschaftswachstum** und eine verstärkte **soziale Konvergenz** zu fördern.

Wesentliche Voraussetzung für einen wirksameren Beitrittsprozess ist eine bessere **strategische Kommunikation**. Sie ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, in der Region das Bewusstsein für die Chancen zu schärfen, die Reformen und eine engere Integration mit sich bringen, und gegen den böswilligen Einfluss von Drittländern vorzugehen. Dies erfordert auch glaubwürdigere Anstrengungen seitens der Länder selbst. Das öffentliche politische Engagement der Regierungen für das strategische Ziel des EU-Beitritts wird in den Jahresberichten genauer bewertet werden.

Dieser politische Ansatz wird den Eckpfeiler einer **zukunftsgerichteten Agenda** bilden. Mit Hilfe dieser Agenda sollen durch eine grundlegende Transformation im westlichen Balkan funktionierende Marktwirtschaften entstehen, die in der Lage sind, sich vollständig in den EU-Binnenmarkt zu integrieren, Arbeitsplätze und unternehmerische Chancen zu schaffen, das Geschäfts- und Investitionsklima zu verbessern, die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und der Abwanderung hochqualifizierter Kräfte aus der Region Einhalt zu gebieten. Die damit verbundenen Reformen sind von entscheidender Bedeutung, um die Volkswirtschaften im westlichen Balkan anzukurbeln und sie durch Beschleunigung der notwendigen Konvergenz mit der EU an die EU-Märkte anzukoppeln. Die Kommission wird insbesondere prüfen, wie Investitionen, die sozioökonomische Integration und die Rechtsstaatlichkeit gefördert, der Zugang zum EU-Binnenmarkt verbessert, die Konnektivität gestärkt und die Chancen der grünen Wirtschaft besser genutzt werden können. Die Kommission wird noch vor dem Gipfel von Zagreb im Mai 2020 eine diesbezügliche Mitteilung vorlegen.

II) Neue Impulse für den Beitrittsprozess

a) Mehr Glaubwürdigkeit

Damit der Beitrittsprozess auf beiden Seiten wieder glaubwürdig wird und sein Potenzial voll entfalten kann, muss er auf **solidem gegenseitigem Vertrauen und klaren Verpflichtungen auf beiden Seiten** beruhen.

Dies **setzt wiederum voraus, dass die Führungsspitzen des westlichen Balkans ihren Verpflichtungen** zur Umsetzung der erforderlichen grundlegenden Reformen - sei es in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und Wirtschaft, in Bezug auf das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Institutionen und der öffentlichen Verwaltung oder bei der Angleichung der Außenpolitik - **in glaubwürdigerer Weise**

nachkommen müssen. Die EU-Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger haben berechnigte Bedenken und müssen durch den Nachweis greifbarer, struktureller Reformen von dem unzweideutigen politischen Willen der betreffenden Länder überzeugt werden. Die Führungsspitzen des westlichen Balkans müssen auch weitere Anstrengungen zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und der gutnachbarlichen Beziehungen unternehmen, um den eigenen Bürgerinnen und Bürgern Stabilität und Wohlstand zu bringen und gleichzeitig der EU das Vertrauen zu geben, dass die Region ihre Vergangenheit aufarbeitet.

Dies erfordert aber auch, dass die **Europäische Union ohne wenn und aber an ihrem Bekenntnis zu einem leistungsorientierten Prozess festhält.** Erfüllen die Partnerländer die objektiven Kriterien und die festgelegten objektiven Bedingungen, so müssen die Mitgliedstaaten bereit sein, zur nächsten Phase des Prozesses überzugehen. Alle Beteiligten müssen davon absehen, offene Fragen während des Beitrittsprozesses zu missbrauchen. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen müssen außerdem in der Region mit einer Stimme sprechen, ihre Unterstützung und Ermutigung klar signalisieren und sich offen und ehrlich zu eventuell auftretenden Defizite äußern.

Die Glaubwürdigkeit sollte durch eine noch **stärkere Fokussierung auf die wesentlichen Reformen** gestärkt werden, die für den Erfolg auf dem Weg in die EU unerlässlich sind. Diesen wesentlichen Elementen werden in den Beitrittsverhandlungen eine noch größere Bedeutung zukommen. Die **Verhandlungskapitel zu den wesentlichen Elementen werden als erste eröffnet und als letzte geschlossen werden,** und die Fortschritte bei diesen Verhandlungen werden das Tempo der Verhandlungen insgesamt bestimmen. Die Verhandlungen zu den wesentlichen Elementen werden sich an Folgendem orientieren:

- einem **Fahrplan für die Kapitel über die Rechtsstaatlichkeit,** der den früheren Aktionsplänen entspricht und in dem die Kriterien für die Eröffnung der Verhandlungskapitel festgelegt sind. Es werden weiterhin Zwischenziele festgelegt werden. Bevor diese Kriterien erfüllt sind, wird kein anderes Kapitel vorläufig geschlossen werden;
- einem **Fahrplan in Bezug auf das Funktionieren der demokratischen Institutionen** und die Reform der öffentlichen Verwaltung;
- einer **stärkeren Verknüpfung mit den Wirtschaftsreformprogrammen,** um die Länder bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien zu unterstützen.

Die Kommission wird auch die Maßnahmen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Institutionenaufbau weiter verstärken. Ergebnisse bei diesen Reformen werden eine Voraussetzung für eine vertiefte sektorale Integration und für den Fortschritt insgesamt sein. Darüber hinaus wird die Korruptionsbekämpfung durchgängig berücksichtigt werden und - zu diesem Zweck - einen besonderen Schwerpunkt in den einschlägigen Kapiteln bilden. Die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit wird unvermindert fortgesetzt werden. Es muss alles unternommen werden, um bilaterale Streitigkeiten beizulegen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem von der EU unterstützten Dialog zwischen Belgrad und Pristina liegt, der mit einem umfassenden, rechtsverbindlichen Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen abgeschlossen werden sollte.

b) Eine stärkere politische Steuerung

Beim Beitritt zur Europäischen Union handelt es sich um einen Prozess, der grundlegende Reformen und politische und wirtschaftliche Veränderungen in den beitragswilligen Ländern sowie die nachweisliche Fähigkeit, als Mitgliedstaat der EU gemeinsame Verantwortung zu

übernehmen, erfordert und unterstützt. Er geht nicht automatisch vonstatten, sondern muss sich auf **eine aktive gesellschaftliche Entscheidung** für die Verwirklichung und Achtung der höchsten europäischen Standards und Werte stützen. Ebenso handelt es sich beim Engagement der Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Zukunft mit den westlichen Balkanländern als Vollmitgliedern der Union nicht um eine rein technische, sondern um eine umfassende politische Verpflichtung.

Daraus folgt, dass beide Seiten **mehr Führungsstärke zeigen**, ihren jeweiligen Verpflichtungen öffentlich nachkommen und sich in wichtigen Fragen direkter engagieren sollten. Angesichts dessen, was auf dem Spiel steht, ist es an der Zeit, **den politischen Charakter des Prozesses in den Mittelpunkt** zu stellen und für eine stärkere Steuerung und ein stärkeres Engagement auf hoher Ebene seitens der Mitgliedstaaten zu sorgen.

Dazu gehört u. a. die Schaffung neuer Möglichkeiten für einen **politischen und einen Politikdialog auf hoher Ebene** mit den betreffenden Ländern durch **Abhaltung regelmäßiger Gipfeltreffen zwischen der EU und dem westlichen Balkan und durch Intensivierung der Kontakte auf Ministerebene**, insbesondere in Bereichen, in denen die Angleichung gut voranschreitet und wichtige Kriterien erfüllt werden. Ein solches verstärktes Engagement könnte dazu führen, dass die Länder als **Beobachter** an wichtigen Treffen der Europäischen Union zu Themen teilnehmen, die für sie von wesentlicher Bedeutung sind.

Es muss sichergestellt werden, dass sich **alle im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) eingesetzten Gremien viel stärker auf die wichtigsten politischen Fragen und Reformen konzentrieren** und einen echten politischen Dialog ermöglichen. Regierungskonferenzen sollten für eine stärkere politische Steuerung des Beitrittsprozesses sorgen.

Die **Mitgliedstaaten** werden **aufgefordert werden, systematischer zum Beitrittsprozess beizutragen**, unter anderem durch Expertenmissionen für das Monitoring vor Ort, durch direkte Beiträge zu den Jahresberichten sowie durch Bereitstellung sektorspezifischen Sachverständs. Sie werden auch Gelegenheit haben, die Gesamtfortschritte regelmäßiger zu überprüfen und zu überwachen.

Die **Kommission** wird weiterhin eine Bilanz der Gesamtfortschritte bei den Verhandlungen ziehen. Sie wird in ihrem **jährlichen Erweiterungspaket detailliertere Vorschläge für das weitere Vorgehen** bei den Reformen im jeweils darauffolgenden Jahr zur Genehmigung durch die Mitgliedstaaten unterbreiten, **einschließlich Vorschlägen für Korrekturmaßnahme**.

Nach der Veröffentlichung der **jährlichen Berichte der Kommission zu den einzelnen Ländern sollten länderspezifische Regierungskonferenzen stattfinden**, die ein **Forum für den politischen Dialog über Reformen** bilden und auch Gelegenheit bieten, eine allgemeine Bilanz des Beitrittsprozesses zu ziehen und die Planung für das jeweils kommende Jahr, einschließlich der Eröffnung oder des Abschlusses der Verhandlungen zu einzelnen Verhandlungskapiteln bzw. Clustern von Verhandlungskapiteln sowie möglicher Korrekturmaßnahmen, festzulegen. Alle Seiten müssen dafür sorgen, dass sie auf **angemessener Ebene auf den Regierungskonferenzen vertreten sind, um einen produktiven politischen Dialog zu ermöglichen**.

Auch die **Stabilitäts- und Assoziationsräte** werden ein wichtiges und ergänzendes Forum für den politischen Dialog über Reformen bieten. Gemeinsam mit den Stabilitäts- und Assoziationsausschüssen und -unterausschüssen können sie darüber hinaus für eine **engere Überwachung der Fortschritte sorgen und sich mit Aspekten der beschleunigten Integration** im Rahmen der einzelnen Cluster (siehe unten) befassen.

In entscheidenden Phasen der Beitrittsprozesse der einzelnen Partner, z. B. wenn die Zwischenkriterien hinsichtlich wesentlicher Reformen erfüllt sind, wann immer der Rat darüber zu entscheiden hat, ob die Bedingungen für die Eröffnung der Verhandlungen zu einem Cluster erfüllt sind, oder wenn die Verhandlungen insgesamt in technischer Hinsicht abschlussreif sind, sollte eine eingehendere politische Bestandsaufnahme erfolgen.

c) Ein dynamischerer Prozess

Um dem Verhandlungsprozess mehr Dynamik zu verleihen und Synergien zwischen den Anstrengungen zu einzelnen Kapiteln zu fördern, **werden die Verhandlungskapitel in thematischen Clustern zusammengefasst werden.** Die Cluster behandeln Themenblöcke wie gute Regierungsführung, Binnenmarkt, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Konnektivität.

Durch die Bündelung der Kapitel **kann der politische Dialog stärker auf Kernsektoren ausgerichtet** und ein besserer Rahmen für politisches Engagement auf höherer Ebene bereitgestellt werden. So wird es möglich sein, die **wichtigsten und dringendsten Reformen für jeden Sektor** zu ermitteln. Durch wirksamere Anreize für sektorale Reformen, die den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft zugutekommen, werden die Reformprozesse vor Ort insgesamt stärker vorangetrieben.

Wenn die Bedingungen für die Verhandlungseröffnung erfüllt sind, werden Verhandlungen über den jeweiligen Cluster als Ganzes und nicht über die einzelnen Kapitel aufgenommen. Anhand des pro Cluster durchgeführten Screening-Prozesses werden zwischen der EU und dem Kandidatenland Prioritäten für eine beschleunigte Integration und wichtige Reformen vereinbart werden. Wurden diese Prioritäten in ausreichendem Maße umgesetzt, so werden die Verhandlungen zu dem Cluster (das alle damit verbundenen Kapitel abdeckt) ohne weitere Bedingungen eröffnet, und die Benchmarks für den Abschluss der einzelnen Kapitel festgelegt. In den Fällen, in denen bereits im Vorfeld wichtige Reformen durchgeführt wurden, sollte der Zeitraum zwischen der Eröffnung der Verhandlungen zu dem Cluster und dem Abschluss einzelner Kapitel nach Möglichkeit und nach Maßgabe der Reformfortschritte auf ein Jahr begrenzt werden, wobei der Schwerpunkt auf den noch ausstehenden Maßnahmen liegt, die zur Gewährleistung einer vollständigen Angleichung erforderlich sind.

Die **Cluster werden den SAA-Unterausschüssen zugewiesen werden**, so dass die Fortschritte in jedem Cluster überwacht und im Rahmen der Strukturen des SAA gezielte Maßnahmen für eine raschere Angleichung ergriffen werden können. So können zielgerichtete Dialoge geführt und **Möglichkeiten für eine beschleunigte Angleichung** und Integration in allen Politikbereichen der EU ermittelt werden, mit eindeutigen Vorteilen für die Europäische Union und die Kandidatenländer.

Um den **Verhandlungen mit Serbien und Montenegro** mehr Dynamik zu verleihen, können - mit Zustimmung dieser Länder und unter Wahrung der bestehenden Verhandlungsrahmen - die Arbeiten an den Kapiteln auch in Clustern zusammengefasst werden. Dies wird es ermöglichen, den politischen Schwerpunkt stärker auf zentrale Sektoren zu setzen und in den beiden Ländern bei Schlüsselfragen der Rechtsangleichung für neue politische Impulse zu sorgen. Beiden Ländern wird die Möglichkeit geboten werden, sich an der Ermittlung von vorrangigen Bereichen für eine beschleunigte sektorale Angleichung und Integration – mit gemeinsamen Fahrplänen, die im Rahmen der Strukturen des SAA vereinbart und begleitet werden – zu beteiligen.

d) Berechenbarkeit, positive und negative Konditionalität

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Länder des westlichen Balkans fordern nachdrücklich einen Prozess, der berechenbarer ist und für **mehr Klarheit darüber sorgt**, was die Union von den Erweiterungsländern in den verschiedenen Phasen des Prozesses erwartet und welche **positiven oder negativen Konsequenzen** erzielte beziehungsweise fehlende Fortschritte haben.

Die Kommission wird **anhand des Erweiterungspakets den Grad der Übereinstimmung** der Beitrittskandidaten mit dem Besitzstand prüfen, **klarere Orientierungshilfen** für spezifische Reformprioritäten geben und für die Kriterien der Rechtsangleichung sowie für die mit den nächsten Schritten im Beitrittsprozess verbundenen Erwartungen festlegen. Eine stärkere politische Steuerung und die Neuausrichtung der Regierungskonferenzen werden für größere Berechenbarkeit und eine klarere Planung für das kommende Jahr sorgen. Den politischen Akteuren in den Ländern wird somit eindeutiger aufgezeigt werden, wie weitere Fortschritte zu erzielen sind. Dazu gehören auch Hinweise darauf, zu welchen Clustern / Kapiteln möglicherweise Verhandlungen eröffnet oder abgeschlossen werden könnten und welche Bedingungen dafür noch erfüllt sein müssen.

Das Kernstück des leistungsbezogenen Beitrittsprozesses ist die Konditionalität. Dafür müssen die **Voraussetzungen** jedoch von vornherein **eindeutig** festgelegt sein. Es ist wichtig, dass die Kandidatenländer die Benchmarks kennen, an denen ihre Leistung gemessen wird, und dass die Mitgliedstaaten ein klares Verständnis davon haben, was genau von den Beitrittskandidaten verlangt wird. **Die Kommission wird in ihren Jahresberichten insbesondere präziser festlegen, an welche Bedingungen** Fortschritte der Beitrittskandidaten geknüpft sind. Diese Bedingungen müssen objektiv, präzise, detailliert, streng und überprüfbar sein. Die Kommission wird gegebenenfalls auch Indikatoren von Dritten heranziehen, um den Mitgliedstaaten eine möglichst breite Entscheidungsgrundlage zu bieten.

Durch **klare und konkrete Anreize, die für die Bürgerinnen und Bürger von unmittelbarem Interesse sind**, kann die EU echten politischen Willen fördern und durch anspruchsvolle Reformen und den Prozess des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels erzielte Ergebnisse belohnen. **Wenn die Länder die in den Verhandlungen vereinbarten Reformprioritäten weiterhin in ausreichendem Maße umsetzen, sollte dies**

- die Integration des Landes mit der Europäische Union stärken, die Einbindung und schrittweise Beteiligung („phasing in“) an einzelnen EU-Politikbereichen, dem EU-Markt und EU-Programmen beschleunigen, und gleiche Bedingungen für alle gewährleisten;
- zu einer Aufstockung der Mittel und Investitionen führen – unter anderem im Rahmen eines leistungs- und reformorientierten Instruments für Heranführungshilfe und einer engeren Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzinstitutionen, um so weitere Unterstützung zu mobilisieren.

Diese Maßnahmen sollten dazu beitragen, durch den Einsatz von EU-Mitteln eine starke WTO-konforme europäische Präferenz und gleichzeitig eine starke lokale Wirtschaft zu schaffen.

Auch wenn einerseits Reformfortschritte nachdrücklicher durch Anreize gefördert und belohnt werden sollten, müssen andererseits **entschlossene und angemessene Maßnahmen** ergriffen werden, um **eine schwerwiegende oder anhaltende Stagnation oder sogar**

Rückschritte bei der Umsetzung von Reformen und der Erfüllung der Anforderungen des Beitrittsprozesses zu sanktionieren.

Ein entsprechender Beschluss, den Beitrittsprozess auszusetzen oder sogar rückgängig zu machen, sollte anhand der von der **Kommission** im Rahmen des Erweiterungspakets vorgelegten **jährlichen Bewertung** der Ausgewogenheit der Beitrittsverhandlungen und der Umsetzung grundlegender Reformen, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, gefasst werden. Die Mitgliedstaaten können dazu weiterhin ihren Beitrag leisten und der Kommission jede Stagnation oder drastische Rückschritte im Reformprozess melden.

In schwerwiegenden Fällen kann die Kommission jederzeit auf eigene Initiative oder auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaats Vorschläge unterbreiten, um gegebenenfalls im Wege vereinfachter Verfahren, einschließlich Abstimmungen mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit, rasches Handeln zu gewährleisten.

Die EU könnte **potenzielle Probleme auf verschiedene Weise angehen**:

- Die Mitgliedstaaten könnten beschließen, die Beitrittsverhandlungen in bestimmten Bereichen oder - in äußerst schwerwiegenden Fällen - sogar vollständig auszusetzen. Verhandlungen über bereits abgeschlossene Kapitel könnten wieder eröffnet oder neu aufgenommen werden, wenn Fragen erneut bewertet werden müssten.
- Umfang und Intensität der EU-Finanzierung könnten nach unten korrigiert werden, mit Ausnahme der Unterstützung der Zivilgesellschaft.
- Die Vorteile einer engeren Integration, wie der Zugang zu EU-Programmen und einseitige Zugeständnisse für den Marktzugang, könnten ausgesetzt oder zurückgezogen werden.

Größere Transparenz wird auch die Berechenbarkeit und die Konditionalität stärken. Um die Nachhaltigkeit der Reformen zu gewährleisten und die Überwachung der Umsetzung zu erleichtern, sollten alle wichtigen Reformen in den Ländern vollständig transparent und unter Einbeziehung der wichtigsten Interessenträger durchgeführt werden. Die Europäische Union sollte ihrerseits bestrebt sein, die Transparenz des Prozesses zu erhöhen und in größerem Umfang wichtige Dokumente zu veröffentlichen.

Die Kommission wird außerdem ihre Kommunikations- und Informationsaktivitäten fortsetzen, auch in den EU-Mitgliedstaaten, die in erster Linie selbst dafür zuständig sind, ihre Bürgerinnen und Bürger zu informieren und ihnen Informationen über die strategischen Chancen und Herausforderungen des Prozesses zur Verfügung zu stellen.

Eine Tabelle mit den vorgeschlagenen Clustern für die Kapitel ist beigelegt. Kapitel 34 „Institutionen“ und Kapitel 35 „Sonstige Fragen“ werden getrennt behandelt.

Technischer Anhang: Cluster der Verhandlungskapitel

1. Wesentliche Elemente	23 – Justiz und Grundrechte 24 – Recht, Freiheit und Sicherheit Wirtschaftliche Kriterien Funktionsweise der demokratischen Institutionen Reform der öffentlichen Verwaltung 5 – Öffentliches Beschaffungswesen 18 – Statistik 32 – Finanzkontrolle
2. Binnenmarkt	1 – Freier Warenverkehr 2 – Freizügigkeit der Arbeitnehmer 3 – Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr 4 – Freier Kapitalverkehr 6 – Gesellschaftsrecht 7 – Rechte des geistigen Eigentums 8 – Wettbewerbspolitik 9 – Finanzdienstleistungen 28 – Verbraucher- und Gesundheitsschutz
3. Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum	10 – Informationsgesellschaft und Medien 16 – Steuern 17 – Wirtschafts- und Währungspolitik 19 – Sozialpolitik und Beschäftigung 20 – Unternehmens- und Industriepolitik 25 – Wissenschaft und Forschung 26 – Bildung und Kultur 29 – Zollunion
4. Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität	14 – Verkehrspolitik 15 – Energie 21 – Transeuropäische Netze 27 – Umwelt und Klimawandel
5. Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion	11 – Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 12 – Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik 13 – Fischerei 22 – Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente 33 – Finanz- & Haushaltsbestimmungen
6. Außenbeziehungen	30 – Außenbeziehungen 31 – Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik