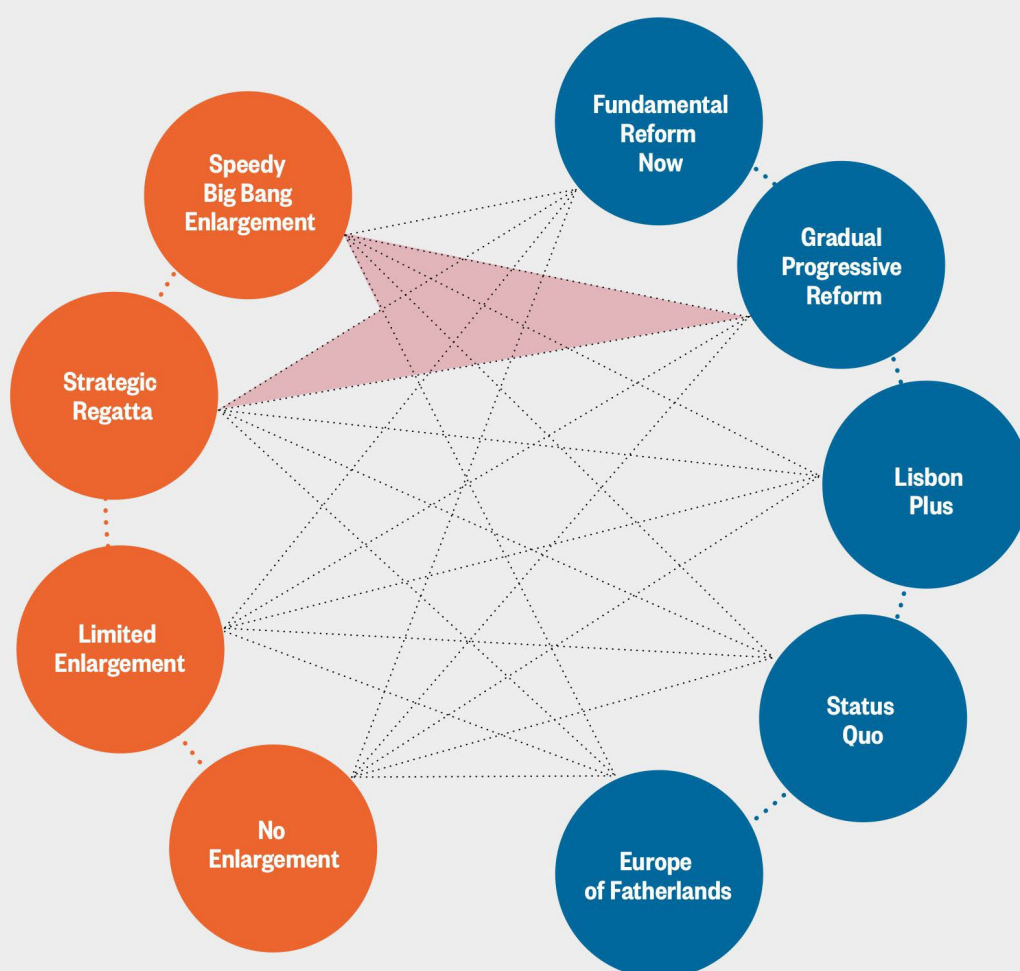




A TEST OF TIMES

Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis
Corina Stratulat
Johannes Greubel
Berta López Domènech



Erweiterte Zusammenfassung

Die europäische Integration ist eine Geschichte ständiger Veränderung und Weiterentwicklung. In der Vergangenheit gingen mehrere Erweiterungsrounds stets einher mit einer Vertiefung der Europäischen Union (EU), jeweils vor dem Hintergrund bedeutender historischer Großereignisse. Heute sehen sich erneut die EU und ihre Mitgliedstaaten externen geopolitischen und geoökonomischen Schocks, tiefgreifenden Umbrüchen im Zuge des klimabedingten, technologischen und demografischen Wandels („Poly-Transition“) sowie grundlegenden Herausforderungen im Hinblick auf die Zukunft der liberalen Demokratie gegenüber. Auf diese Dynamiken zu reagieren, erfordert die Logik des „Permachange“ anzunehmen – also die Akzeptanz, dass sich die EU-27 permanent an transformativen Krisen anpassen muss. **Um in dieser neuen Ära relevant zu bleiben, muss die EU die Bewährungsprobe bestehen und den Imperativen von Erweiterung und Reform gerecht werden.**

Die EU erkennt seit langem die Erweiterung als geostrategische Investition in Frieden, Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent an. Doch im vergangenen Jahrzehnt **ist die EU-27 immer zögerlicher geworden, die Grenzen der Union auszuweiten**, bedingt durch interne Sorgen um die „Permakrise“ – die lange Reihe aufeinanderfolgender Krisen seit 2007/2008 – und Unbehagen über die potenziellen negativen Folgen einer weiteren EU-Erweiterung.

Russlands brutaler und völkerrechtswidriger Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022 hat das strategische geopolitische Gebot, die Union zu erweitern und zu vertiefen, mit voller Wucht zurückgebracht. Als Reaktion auf die Europäische Zeitenwende hat sich die Union rhetorisch stark zur EU-Erweiterung bekannt, blieb jedoch in den Details schuldig, wie sie den Willen zu einem transformativen Erweiterungsprozess mit der Dringlichkeit zur Steigerung der Effektivität einer EU mit über 30 Mitgliedstaaten in Einklang bringen will.

Denn in einer Ära, die von Instabilität, Unsicherheit, Fragmentierung und Polarisierung geprägt ist, ist die Aktualisierung des internen Betriebssystems der EU zur Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Herausforderungen und Krisen nicht nur eine Option, sondern eine Notwendigkeit.

Die Aussicht auf eine Erweiterung verstärkt „nur“ den Reformimperativ der Union. Die daraus entstehende Kluft zwischen Diskurs und Realität schürt gegenseitiges Misstrauen zwischen den bestehenden und den beitriffsaspirierenden Staaten, was wiederum den Fortschritt bei der EU-Erweiterung und -Vertiefung hemmt. Folglich bedarf es einer Änderung des Status-quo-Ansatzes, um sicherzustellen, dass sich der Erweiterungsimperativ mit dem Ziel vereinbaren lässt, einen Prozess zu verfolgen, der sowohl auf die EU-Anwärter als auch auf die Union selbst in den kommenden Jahren reformwirksamen Druck ausübt.

Aber welche potenziellen strategischen Optionen für Erweiterung und Reform steht der Union offen? Und welche davon sollten die EU-27 wählen und umsetzen? Dieses Papier identifiziert und bewertet vier strategische Optionen für die EU-Erweiterung und fünf strategische Reformoptionen der EU und gibt Empfehlungen, wie die europäische Integration erweitert und vertieft werden kann. Diese Optionen sind keine Szenarien, da sie nicht darauf abzielen, die Zukunft vorherzusagen. Vielmehr skizzieren sie, wie sich EU-Erweiterung und -Reform auf der Grundlage bewusster politischer Entscheidungen entwickeln könnten.

VIER STRATEGISCHE OPTIONEN DER EU-ERWEITERUNG

(E1) Speedy Big Bang-Erweiterung (Maximalist:innen) [Speedy Big Bang Enlargement] sieht in den kommenden Jahren eine einzige, große Erweiterungswelle vor, bei der alle Beitrittsaspirant:innen, die Bereitschaft und Befähigung zum EU-Beitritt nachweisen,

aufgenommen werden. Befürworter:innen dieser Option halten eine umfassende Beitrittsrunde für unverzichtbar für die Sicherheit Europas im heutigen geopolitischen Umfeld und argumentieren, dass der transformativen Hebelwirkung der Politik andernfalls die Zeit entzogen würde, um vor Beitritt alle Mitgliedschaftsbedingungen zu erfüllen.

(E2) Strategische Regatta (ambitionierte Realist:innen) [Strategic Regatta] plädiert für einen inkrementellen, aber substanziellen Fortschritt bei der Erweiterung bereits im laufenden politisch-institutionellen Zyklus (2024–2029). Beitrittskandidat:innen sollen in aufeinanderfolgenden Wellen der Union beitreten, sobald sie die formulierten Bedingungen erfüllen und die Union selbst Schritt für Schritt ihre Strukturen auf die Aufnahme vorbereitet. Dieses Konzept baut auf dem bestehenden Regatta-Prinzip und der methodologischen Herangehensweise an die Erweiterung auf, erweitert aber den derzeit rein technischen Fokus und betont die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Erweiterung.

(E3) Begrenzte Erweiterung (Minimalist:innen) [Limited Enlargement] beruht auf der Annahme, dass die geeignetste Reaktion auf die geopolitische Zeitenwende darin besteht, sich zunächst auf den Beitritt der Ukraine zu konzentrieren. Die Verfechter:innen dieser Option argumentieren, dass der beschleunigte Beitritt Kyivs eine anspruchsvolle Aufgabe darstellt und die Union ihre verbleibenden Kräfte für andere zentrale Herausforderungen schonen sollte, statt sich auf zahlreiche neue Beitritte festzulegen.

(E4) Keine Erweiterung (Denialist:innen) [No Enlargement] geht davon aus, dass die EU über ihre heutigen Grenzen hinaus nicht erweitern wird oder sollte. Manche Anhänger:innen dieser Position halten Versuche einer weiteren Ausdehnung für unrealistisch, andere wollen den Beitritt weiterer Kandidat:innen aktiv verhindern, angesichts der immensen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kosten und/oder Sicherheitsrisiken, die eine weitere EU-Erweiterung mit sich brächte.

FÜNF STRATEGISCHE REFORMOPTIONEN DER EU

(R1) Fundamentale Reform jetzt (Maximalist:innen) [Fundamental Reform Now] geht davon aus, dass das derzeitige Betriebssystem der Union – unabhängig von einer Erweiterung – nicht geeignet ist, multiple externe und interne Herausforderungen zu bewältigen. Diese Option fordert eine sofortige Vertiefung der EU, einschließlich einer substantiellen Stärkung supranationaler Governance-Strukturen über einen Europäischen Konvent, um die Union zukunftsfähig zu machen.

(R2) Schrittweise progressive EU-Reform (ambitionierte Realist:innen) [Gradual Progressive EU Reform] nimmt an, dass die EU eine ambitionierte, aber realistische Reform ihrer Schlüsselpolitiken und Governance-Strukturen benötigt. Sie plädiert für einen inkrementellen Reformprozess, der sich zunächst auf das Machbare und Notwendigste konzentriert, ohne tiefere interne Reformen auszuschließen. Koalitionen der Willigen sollen ihre Zusammenarbeit vertiefen können, auch wenn dies gegebenenfalls außerhalb des formalen Rahmens der EU erfolgen muss.

(R3) Lissabon Plus (vorsichtige Realist:innen) [Lisbon Plus] geht davon aus, dass die EU sowohl erweiterungs- als auch krisenfest ist. Ihre Befürworter:innen argumentieren, dass die Verträge von Lissabon sowohl notwendige interne Reformen als auch die Aufnahme potenzieller neuer Mitglieder ermöglichen, indem auf bestehende EU-Vertragsbestimmungen (einschließlich Passarelle-Klauseln und Instrumenten differenzierter Integration) zurückgegriffen wird.

(R4) Status quo (Minimalist:innen) [Status Quo] baut auf der Annahme auf, dass die EU mit ihrer bestehenden institutionellen Struktur und den aktuellen Hauptpolitiklinien fortfahren kann, ohne

Änderungen vorzunehmen. Anhänger:innen dieser Option verweisen darauf, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten schwere Krisen auch auf Basis des derzeitigen Betriebssystems erfolgreich bewältigt haben.

(R5) Europa der Vaterländer (Re-Nationalist:innen) [Europe of Fatherlands] fordert, dass die EU nicht weiter auf ein „ever closer Union“ (Art. 1 EUV) zusteuern sollte und Kompetenzen, wo möglich, wieder nationalisiert werden müssen. Nach Auffassung der Proponent:innen dieser Option sollte die EU einen radikalen Kurswechsel vollziehen, frühere Fehler (einschließlich Schengen und Einheitswährung) rückgängig machen und die Rolle supranationaler EU-Institutionen grundlegend reduzieren.

IN DIE IRRE FÜHREND: UNZUREICHENDE UND UNREALISTISCHE OPTIONEN

Welche der oben dargestellten strategischen Optionen für Erweiterung und Reform sollte Europa verfolgen? Dieses Papier argumentiert, dass **sechs der neun Optionen entweder nicht mit den Imperativen von Erweiterung und Reform vereinbar sind oder an mangelnder politischer Durchführbarkeit scheitern würden:**

- **Begrenzte Erweiterung (E3) würde nicht ausreichen, die Union und ihr Umfeld stärker und sicherer zu machen.** Sie würde von den übrigen Beitrittsaspirant:innen als Vertrauensbruch interpretiert, wodurch die EU als unzuverlässige Partnerin gelten, enttäuschte Kandidat:innen alternative Allianzen suchen und der transformativen Hebelwirkung der Union in diesen Ländern beraubt würden. Auch die Ambitionen der EU als globaler Akteur würden unter dieser Option leiden.
- **Keine Erweiterung (E4) hätte langfristig katastrophale strategische und sicherheitspolitische Folgen für die EU und die Beitrittskandidat:innen.** Würde die Union ihre Türen verschließen und Länder ihrem Schicksal überlassen, würde sie gegen ihren eigentlichen Zweck verstoßen, ihre Stärke und ihr Ansehen im Ausland untergraben und letztlich ein weniger sicheres, vorhersehbares und entwickeltes Nachbarschaftsumfeld schaffen. Die meisten Kandidat:innen würden alternative Kooperationsformen, die nicht bis zur vollen Mitgliedschaft reichen, kaum annehmen.
- **Europa der Vaterländer (R5) würde, kämen die EU-Staaten diesem radikalen Kurswechsel nach, eine kollektive Reaktion auf die vielfältigen Herausforderungen und Krisen, denen Europa gegenübersteht, unmöglich machen.** Diese Option würde die Errungenschaften der europäischen Integration untergraben und eine gefährliche Renaissance des Nationalismus heraufbeschwören – was weder im Interesse der aktuellen noch der zukünftigen Mitgliedstaaten liegt.
- **Status quo (R4) verkennt, dass die EU weder für Erweiterung noch für künftige Krisen resilient ist.** Die gegenwärtigen Governance-Strukturen der Union sind nicht stark genug, um den existenziellen geopolitischen, geoökonomischen und demokratischen Herausforderungen zu begegnen. Es wäre naiv und gefährlich zu glauben, die EU könne fundamentale Krisen auf Dauer unter Kontrolle halten, ohne ihr Betriebssystem zu erneuern.
- **Lissabon Plus (R3) mag der realistischste Reformpfad erscheinen, bietet jedoch keine Garantie für den politischen Willen der Mitgliedstaaten, die rechtlichen Möglichkeiten der aktuellen EU-Verträge tatsächlich zu nutzen.** Seit Inkrafttreten der Verträge von Lissabon im Jahr 2009 konnten sich die EU-27 nicht darauf einigen, wie oder ob Passarelle-Klauseln und Instrumente differenzierter Integration angewendet werden sollen. Ob sich dies in Zukunft ändert, ist mehr als fraglich.

- **Fundamentale Reform jetzt (R1)** scheint bei unzureichendem Lisbon-Plus-Ansatz und immensem Reformdruck der bevorzugte Weg zu sein. Dennoch stand trotz zahlreicher Weckrufe in den letzten zwei Jahrzehnten **eine radikale Reform der EU einschließlich eines Europäischen Konvents nicht zur Debatte**, und die meisten Mitgliedstaaten – sowohl EU-Befürworter:innen als auch -Gegner:innen – bleiben (stark) zurückhaltend gegenüber einem derart ambitionierten Reformkurs.

DER WEG NACH VORN: STRATEGISCHE WEGE ZU ERWEITERUNG UND REFORM

Durch den Ausschluss-prozess bleiben eine strategische Reformoption – **die Schrittweise progressive EU-Reform (R2)** – und zwei strategische Erweiterungswege – **die Speedy Big Bang-Erweiterung (E1) und die Strategische Regatta (E2)** – übrig:

- **Schrittweise progressive EU-Reform (R2) würde es der EU ermöglichen, ihr Betriebssystem so anzupassen, dass sie erweiterungs-, zukunfts- und krisenfest aufgestellt ist**, während Europa sich in den kommenden Jahren in einem hochvolatilen und unsicheren Umfeld bewegt. Ein gradueller Ansatz, der im laufenden politisch-institutionellen Zyklus beginnt, bietet einen Mittelweg: die Perspektive einer möglichen Änderung der aktuellen EU-Verträge, eine behutsame Anpassung des Betriebssystems der Union sowie die Option für „Willige und Fähige“, voranzuschreiten, wenn andere Mitgliedstaaten einem ‚ever closer Union‘ widerstehen. Zugleich erlaubt er, den Reformkurs der EU flexibel auf die Bedürfnisse einer wachsenden Union abzustimmen – egal ob diese über die Strategische Regatta oder die Speedy Big Bang-Erweiterung erfolgt.
- **Strategische Regatta (E2) verknüpft den leistungsorientierten Erweiterungsansatz mit der jüngsten geopolitischen Dringlichkeit, die Union zu verbreitern.** Der inkrementelle Charakter dieser Option gibt zögerlichen Mitgliedstaaten Zeit, die Notwendigkeit einer Anpassung des EU-Betriebssystems an neue Realitäten anzuerkennen, und beruhigt Länder, die den Beitritt übereilter – und damit unvorbereiteter – Neumitglieder fürchten. Dass Erweiterung und interne EU-Reform Hand in Hand gehen, schafft einen positiven Kreislauf, in dem sich beide Prozesse gegenseitig verstärken. Darüber hinaus lassen sich beide Pfade in Geschwindigkeit und Ambition flexibel an die Entwicklung geopolitischer Rahmenbedingungen anpassen.
- **Speedy Big Bang-Erweiterung (E1) bietet die Möglichkeit, alle derzeitigen Beitrittsaspirant:innen, die dem EU-Beitritt entgegenstreben, in einem einzigen Schritt zu integrieren**, und sendet ein starkes politisches Signal, dass die EU entschlossen ist, ihr Einflussgebiet angesichts tiefgreifender geopolitischer Verschiebungen – etwa infolge des Ukraine-Kriegs und eines möglichen Trump 2.0 – zu konsolidieren und abzusichern. Diese Option erkennt an, dass es wenig sinnvoll ist, denselben Kurs zu verfolgen und andere Ergebnisse zu erwarten, insbesondere wenn der geopolitische Imperativ nicht darauf warten kann, bis die Hebelwirkung der EU-Mitgliedschaft Wirkung zeigt.

Wie die beiden Stränge der DNA der Union sollten Erweiterung und interne EU-Reformen gemeinsam gedacht werden. Um ihr Beitrittsversprechen gegenüber den aktuellen Kandidat:innen einzulösen, muss die EU ihr Betriebssystem anpassen. Und um ihre Governance zukunftsfähig zu machen, sollte die Union „vergrößert denken“ – mit Blick auf eine Gemeinschaft von potenziell über 30 Mitgliedstaaten.

Wie lassen sich die drei identifizierten strategischen Optionen für Erweiterung und interne Reform konkret anwenden? Dieses Papier unterbreitet **zwölf Empfehlungen, wie diese strategischen Wege und ihre Kombinationen in der Praxis umgesetzt werden können.**

SIEBEN ERWEITERUNGSEMPFEHLUNGEN

Erweiterungsempfehlung #1: Die Union und ihre Mitgliedstaaten **sollten eine neue Erzählung zur Erweiterung etablieren**, in der die Erweiterungspolitik als Mittel dargestellt wird, mit dem sich die EU in einem herausfordernden geopolitischen Umfeld politisch weiterentwickelt, und als Möglichkeit, die Zahl der Verbündeten für Frieden, Wohlstand, Grundrechte und liberale Demokratie in Europa zu stärken.

Erweiterungsempfehlung #2: Die EU-Mitgliedstaaten sollten **den politischen Willen bündeln, in den kommenden Jahren neue Mitglieder aufzunehmen**, statt sich auf weitere Revisionen der Erweiterungsmethodik zu konzentrieren. Ein rein technischer Prozess – so strikt und gründlich er auch sein mag – wird nie ausreichen, um eine größere EU ohne starke politische Entschlossenheit, eine unerschütterliche Vision einer gemeinsamen Zukunft und deutlich großzügigere institutionelle sowie finanzielle Anreize seitens der Union zu realisieren.

Erweiterungsempfehlung #3: Die Generaldirektion für Erweiterung sollte federführend einen EU-Erweiterungsfahrplan („EU Enlargement Roadmap“) ausarbeiten, der die einzelnen Schritte, Ressourcen und Zeitrahmen klarstellt, mit denen die Union kurzfristig bis mittelfristig in der Lage ist, beim Erweiterungsprozess voranzukommen. Dieser Fahrplan sollte mit einem umfassenden Reformplan der EU verknüpft werden, der auf konkrete und parallele Anpassungen des Betriebssystems der Union abzielt.

Erweiterungsempfehlung #4: Um sicherzustellen, dass die Angleichung an das EU-Acquis auch nach einem Beitritt im Rahmen einer Speedy Big Bang-Erweiterung fortbesteht, sollten die Beitrittsverträge zwischen der EU und jedem Kandidatenstaat klar definierte **Nach-Beitritts-Reformpläne** enthalten. Diese Pläne müssen den genauen Prozess, zentrale Meilensteine und konkrete Schritte (einschließlich Zeitplan) festlegen, die jeder Staat innerhalb der Union durchlaufen muss, bevor er alle mit der Vollmitgliedschaft verbundenen Rechte und Vorteile in Anspruch nehmen kann.

Erweiterungsempfehlung #5: Die EU sollte **bestehende Mechanismen stärken und Artikel 7 EUV reformieren, um alle Mitgliedstaaten dauerhaft an die grundlegenden demokratischen Werte und Prinzipien der Union zu binden**. Der bisherige erweiterungspolitische Ansatz bleibt eher eine präventive Strategie als ein erprobtes System, um zu gewährleisten, dass Vorbeitrittsreformen auch nach dem Beitritt tragfähig sind. Zudem zeigt die Erfahrung, dass jeder Mitgliedstaat – nicht nur Neumitglieder – die demokratischen Standards der EU untergraben kann. Daher braucht die Union wirksamere Instrumente zum Schutz ihrer liberal-demokratischen Werte und für eine konstruktive europäische Zusammenarbeit.

Erweiterungsempfehlung #6: Da bilaterale Streitfragen zwischen Beitrittskandidaten und bestehenden Mitgliedstaaten den Erweiterungsprozess stören können, sollte **die Union Schutzmechanismen gegen solche Konflikte einrichten**. Außerdem sollte eine „Vertrauensklausel“ (Confidence Clause) eingeführt werden, um zu verhindern, dass neue Mitglieder künftige Beitrittsrunden blockieren können.

Erweiterungsempfehlung #7: Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten **zivilgesellschaftliche Bottom-up-Initiativen in den Kandidatenländern stärker unterstützen**. Dazu gehört, die Zivilgesellschaft und die Bürger:innen bei der Bewältigung innerstaatlicher Herausforderungen anzuerkennen und zu fördern. Sie müssen in die Lage versetzt werden, politische Eliten im Inland zur Rechenschaft zu ziehen und in größerem Umfang zum europäischen Integrationsprozess ihrer Länder beizutragen.

FÜNF REFORMEMPFEHLUNGEN

Reformempfehlung #1: Die Vorbereitung einer Schrittweisen progressiven EU-Reform erfordert **die Ausarbeitung eines umfassenden EU-Reformplans**, der ehrgeiziger und konkreter ist als die derzeit vorliegenden Vorschläge. Um die Union erweiterungs-, zukunfts- und krisenfest zu machen, sollte dieser Plan: (1) die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Kohäsionspolitik anpassen; (2) die EU-Finanzierung sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU-Rahmenwerke aufwerten; (3) die Umsetzung zentraler EU-Prioritäten—darunter Wettbewerbsfähigkeit und Verteidigung—an den Bedürfnissen einer wachsenden Union ausrichten; (4) eine Dynamische Reform-Roadmap mit konkreten Umsetzungsphasen und Meilensteinen entwickeln; (5) die schrittweise Integration der Kandidatenländer fördern; (6) in den Folgejahren eine progressive Reform der EU-Governance vorantreiben.

Reformempfehlung #2: Um der Debatte über EU-Reformen neuen Schwung zu verleihen und die bestehende Blockade unter den Mitgliedstaaten zu lösen, sollte der Europäische Rat eine unabhängige Instanz—entweder eine „Wise Wo | Men Group“ oder eine herausragende Persönlichkeit—mandatieren, **einen Bericht zur EU-Governance-Reform** zu erstellen. Dieser Report soll konzeptionell eine Reform der Governance-Strukturen der Union vorbereiten und die politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten sowie der EU-Institutionen fördern. Die unabhängige Instanz sollte dabei auch identifizieren, welche Vertragsänderungen sie für notwendig hält.

Reformempfehlung #3: Um das Betriebssystem einer wachsenden Union schrittweise aufzurüsten, sollten die EU-27 **für alle möglichen Reformwege offen sein**. Die fünf Reformpfade umfassen: (1) technische, funktionale und Governance-Anpassungen; (2) vollständige Ausschöpfung der im Rahmen der Lissabon-Verträge vorgesehenen Reforminstrumente, einschließlich Passerelle-Klauseln und Instrumenten differenzierter Integration (ERweiterte Zusammenarbeit; PESCO); (3) gezielte, punktuelle Vertragsänderungen; (4) institutionelle Anpassungen über EU-Beitrittsverträge; (5) grundlegende Vertragsreformen via ordentliches Verfahren zur Vertragsrevision, einschließlich eines Europäischen Konvents.

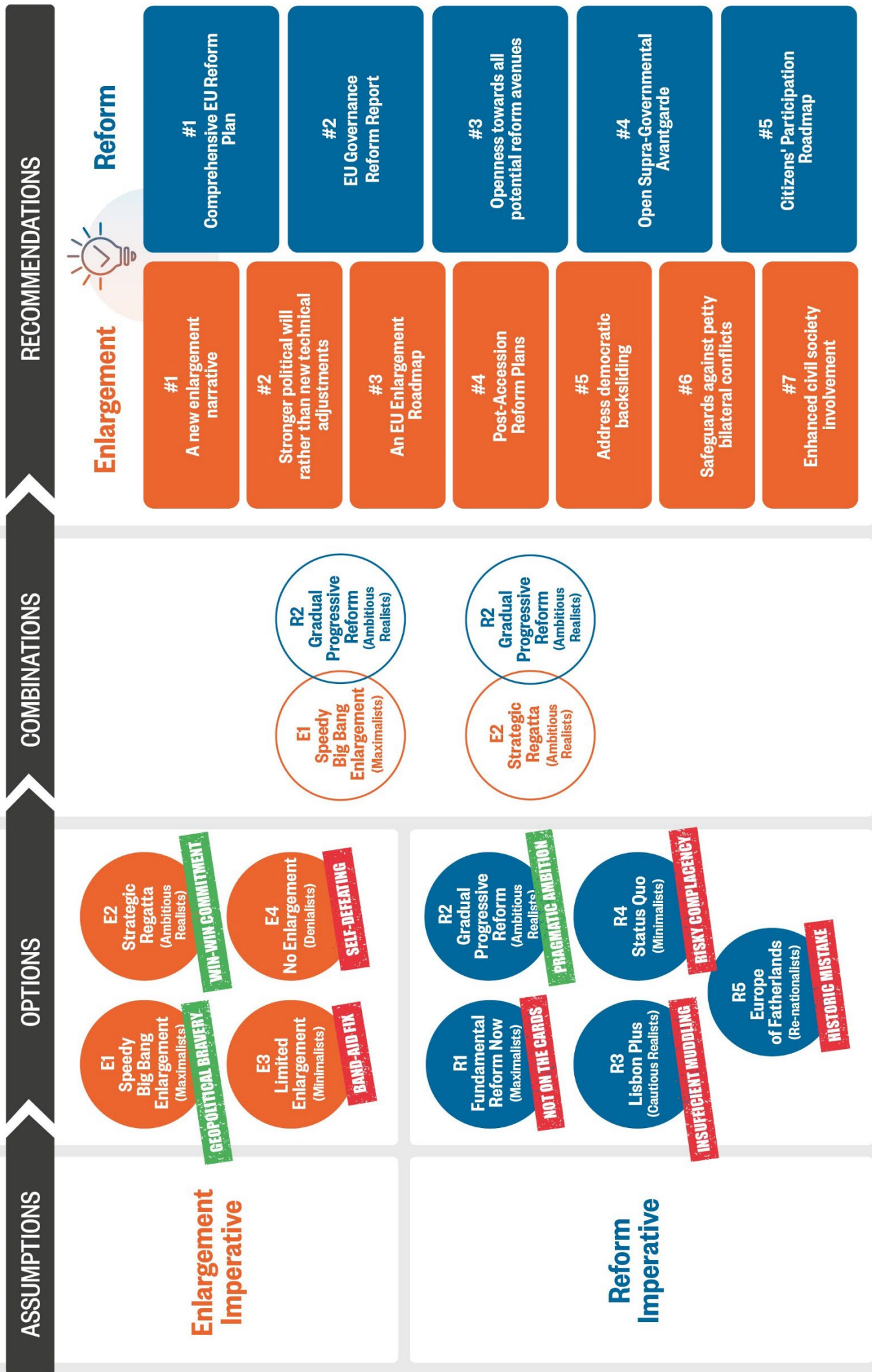
Reformempfehlung #4: Sollten einige Regierungen eine tiefere EU-Vertiefung blockieren, müssen die „Willigen und Fähigen“ vorankommen können. Gelingt dies innerhalb des EU-Rahmens aufgrund der Einstimmigkeitsvorgabe im Europäischen Rat nicht, sollten Koalitionen der Willigen ihre Zusammenarbeit durch die Schaffung einer **Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)** außerhalb des EU-Rahmens intensivieren, dabei aber vordefinierte Prinzipien wahren, die das institutionelle Gefüge der Union und die Gemeinschaftsmethode respektieren. Wichtige Nicht-EU-Partner und potenzielle künftige Mitgliedstaaten sollten in diesen differenzierten Bereichen so weit wie möglich eingebunden werden. Die Einrichtung einer OSGA ist besonders dringlich im Verteidigungsbereich und für den Fall, dass einige EU-Regierungen eine Erweiterung blockieren. Wenn etwa einige EU-Staaten der Ukraine den Beitritt verweigern, könnten jene in der Union, die zu einer Integration Kyivs bereit sind, die OSGA nutzen, um ihre Unterstützung und Zusammenarbeit mit der Ukraine substanziell zu vertiefen.

Reformempfehlung #5: Um breite öffentliche Debatten und Akzeptanz zu erzeugen, sollte die Union eine **Citizens' Participation Roadmap** entwickeln, die Bürger:innen aus aktuellen und künftigen EU-Mitgliedstaaten in Diskussionen über Erweiterung und EU-Reform einbindet. Die Roadmap könnte enthalten: (1) ein Europäisches Bürger:innen-Reformpanel zur Begleitung des internen Reformprozesses der EU; (2) ein Europäisches Forum zur Erweiterung, um transnationale Debatten über die EU-Verbreiterung zu intensivieren; (3) Zukunftsdebatten „Future of Europe“, in denen Staats- und Regierungschefs der EU-27 und der Kandidatenländer im Europäischen Parlament ihre Vorstellungen zur Zukunft Europas darlegen.

EIN RENDEZVOUS MIT DER GESCHICHTE

Europa muss das Schlimmste erwarten und sich ohne Tabus darauf vorbereiten. In dieser neuen Ära sollten die Union und ihre Mitgliedstaaten das „Permachange“ annehmen und sich mit Mut und Ehrgeiz sowohl der EU-Erweiterung als auch der EU-Reform widmen. Viele Führungspersonlichkeiten verließen sich darauf, dass die Geschichte auf ihrer Seite sei, und versäumten es, die dramatischen Wendungen vorauszusehen oder darauf zu reagieren, die unsere gewohnte Welt verändern. Doch die Union und ihre Mitgliedstaaten haben noch die Chance, auf der richtigen Seite der Geschichte zu stehen, indem sie jetzt alles tun, um eine liberale, wohlhabende und friedliche Ordnung auf dem Kontinent zu sichern. Die Geschichte ruft die EU dazu auf, den Imperativen von Erweiterung und interner Reform zu folgen – doch wird die Union mutig genug sein, sich diesem Rendezvous zu stellen?

A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC



#2

Stronger political will rather than new technical adjustments

- ▶ Enlarge during current politico-institutional cycle
- ▶ Strengthen political will to enlarge – technical know-how not missing
- ▶ Openly address key political obstacles
- ▶ Candidates must start head on to deliver good governance

#3

An EU Enlargement Roadmap

- ▶ Roadmap follows logic of Strategic Regatta
- ▶ Wave I decided during current cycle (2024-2029)
- ▶ Montenegro and Ukraine part of Wave I
- ▶ EU widening continues after Wave I
- ▶ Final wave(s) aim(s) to integrate remaining candidates
- ▶ Stronger backing of candidates via more substantial and targeted EU support
- ▶ EU Enlargement Roadmap linked to Comprehensive EU Reform Plan

#1

A new enlargement narrative

- ▶ Adopt more positive outlook in enlargement discourse
- ▶ Update enlargement narrative to reflect permacrisis
- ▶ Recognise that EU widening and deepening is in the enlightened self-interest of EU27 and candidates



EU ENLARGEMENT RECOMMENDATIONS

#4

Post-Accession Reform Plans

- ▶ Accession treaties specify potential derogations and transition periods
- ▶ Include clearly defined Post-Accession Reform Plans to ensure alignment with *acquis* after accession
- ▶ Commission keeps monitoring and evaluating new members after entry

#5

Address democratic backsliding

- ▶ Strengthen application of existing rule of law mechanism and reform Art. 7 TEU
- ▶ Improve Commission's reaction speed when MS sidetrack from democratic path
- ▶ Stronger and more systematic financial conditionality
- ▶ European parties assert pressure on sister parties deviating from EU values and principles

#6

Safeguards against petty bilateral conflicts

- ▶ Address bilateral issues more decisively and creatively
- ▶ Introduce "confidence clause" in accession treaties to ensure new members cannot block future entrants
- ▶ Strike bi- and multilateral agreements solving specific bilateral conflicts
- ▶ Entrust disputes to external mediation

#7

Enhanced civil society involvement

- ▶ Reduce executive bias of enlargement process
- ▶ Strengthen bottom-up pressures on domestic political elites in candidates
- ▶ Encourage political elites in candidates to use citizens' consultations on key reforms
- ▶ Decentralise pre-accession aid
- ▶ Involve CSOs in early stages of legislative process and European integration effort

#1

Comprehensive EU Reform Plan

- ▶ EU elaborates ambitious and concrete Reform Plan to:
 - enlargement-, future- and crisis-proof CAP and Cohesion Policy
 - enlargement-, future- and crisis-proof all potential forms of EU financing
 - enlargement- and crisis-proof implementation of core EU priorities
 - prepare Dynamic Reform Roadmap
 - foster gradual integration
 - undertake EU Governance Reform

#2

EU Governance Reform Report

- ▶ European Council mandates independent authority to produce EU Governance Reform Report aiming to break existing deadlock among EU27
- ▶ Report conceptually prepares governance reforms and promotes political buy-in among EU27 and between EU institutions
- ▶ Two basic options for independent authority: 'Wise Wo|Men Group' or Draghi | Letta | Niinistö Model

#3

Openness towards all potential reform avenues

- ▶ Gradual reform of EU's operating system
- ▶ Governance reform open to all potential reform avenues:
 - technical and functional adaptations
 - full exploitation of Lisbon Treaties
 - targeted surgical treaty amendments
 - institutional adaptations via EU accession treaties
 - fundamental treaty reform via European Convention
- ▶ Independent authority identifies potential treaty amendments



EU REFORM RECOMMENDATIONS

#4

Open Supra-Governmental Avantgarde

- ▶ 'Willing and able' can progress if some EU governments block EU-wide progress
- ▶ Pro-Europeans do not sacrifice ambition for hollow and illusory unity
- ▶ Coalitions of willing able to deepen cooperation in context of an Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)
- ▶ OSGA particularly urgent in defence and if some governments block enlargement

#5

Citizens' Participation Roadmap

- ▶ To generate broad public debate and buy-in, the EU should adopt a Citizens' Participation Roadmap to deliberate enlargement and reform
- ▶ Roadmap includes three instruments involving citizens and representatives from EU27 and candidates:
 - European Citizens' Reform Panel
 - European Forum on Enlargement
 - Future of EUrope Debates