



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.12.2007
KOM(2007) 774 endgültig

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

Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Für eine starke Europäische Nachbarschaftspolitik

1. EINLEITUNG

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) trägt wesentlich zur Vertiefung der Beziehungen der Europäischen Union zu ihren Nachbarn¹ bei und hat sich inzwischen als Motor der Zusammenarbeit mit diesen Staaten in zahlreichen Politikfeldern bewährt. Die Grundlage der ENP ist die Erkenntnis, dass stärkere Wirtschaftsentwicklung, stabile Verhältnisse und bessere Regierungsführung in der Nachbarschaft im existenziellen Interesse der EU liegen. Die Ausbreitung von Frieden und Wohlstand über die EU-Außengrenzen hinaus wirkt widernatürlichen Spaltungen entgegen und schafft den ENP-Partnern und der EU gleichermaßen Vorteile. Die ENP repräsentiert den Typus einer reformorientierten Partnerschaft, die der Maxime folgt „je mehr – desto besser“, d.h., je mehr der Partner auf die Union zugeht, desto besser fährt er mit dem, was die Europäische Union ihm politisch und wirtschaftlich sowie im Wege finanzieller und technischer Zusammenarbeit dafür bieten kann. Mit reifer werdender Partnerschaft wird auch die praktische Politik unter dem gemeinsamen Dach der ENP zunehmend facettenreicher.

In ihrer Bilanzierung der ersten Jahre bescheinigte die Kommission der ENP im Dezember 2006² zwar gute Anfangsergebnisse, schlug jedoch mit Blick auf die volle Entfaltung der Wirkung dieser Politik zusätzliche Schritte vor. Dazu bedarf es politischer Führungsstärke, eines partnerschaftlichen Konzepts und der Regelung einiger heikler Themen. Letztlich geht es darum, dass die EU zeigt, dass sie in der Lage ist, eine Außenpolitik zu Wege zu bringen, die es vermag, über die Erweiterungen hinaus einen Anstoß zu Wandel und Reform zu geben. Im Nachgang zu dieser Mitteilung und nach Beratungen im Rat, zu denen die Kommission eine Reihe informeller Arbeitspapiere beige-steuert hat³, legte die deutsche Ratspräsidentschaft einen Bericht⁴ vor, der im Europäischen Rat auf breite Zustimmung stieß. Im September 2007 berief die Kommission sodann eine ENP-Konferenz ein, die erstmals Minister und Repräsentanten der Bürgergesellschaft der EU-Mitgliedstaaten und der Partnerstaaten zusammenführte. Am 15. November hat das Europäische Parlament seinen Bericht⁵ zu der Mitteilung des Jahres 2006 verabschiedet.

Zu den Fortschritten seit der letzten Mitteilung zählen unter anderem die Mittelbereitstellungen im Rahmen der Fazilität ‚Verantwortliche Regierungsführung‘ und die Einrichtung der Investmentfazilität für die Nachbarstaaten. Ferner konnte für die Region Ost die Initiative „Schwarzmeersynergie“ in die Wege geleitet werden, und Fortschritte gab es

¹ Teilnehmer der ENP: Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, die Republik Moldau, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine; ausgenommen sind der EWR, die Beitrittsanwärter, die potentiellen Beitrittsanwärter und die Russische Föderation.

² KOM(2006) 726 vom 4.12.2006.

³ http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening_en.htm

⁴ 10874/07 of 15.6.2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10874.en07.pdf>

⁵ P6_TA(2007)0538.

auch in der Frage der Teilnahme einiger ENP-Partner an EG-Programmen und bei EG-Agenturen. Dennoch bleibt noch eine Menge zu tun. In einer Mehrzahl der ENP-Partnerstaaten besteht noch gewaltiger Bedarf für politische, soziale und wirtschaftliche Reformen.

Bei der nächsten Etappe muss in den Partnerstaaten und in der EU die *Umsetzung* der bereits getroffenen Vereinbarungen im Mittelpunkt stehen. Beide Seiten sind gefordert. Die Handlungsprioritäten mit den Aufgaben der EU einerseits und den zusätzlichen von den Partnerstaaten zu leistenden Anstrengungen andererseits werden Gegenstand zweier Mitteilungen sein.

Die vorliegende Mitteilung behandelt vor allem die 2008 fälligen und von der EU vorgesehenen Aktionen. Sie stellt Aktivitäten heraus, die die Mitgliedstaaten und die Kommission durchführen müssen, damit aus den Vorschlägen von 2007 Wirklichkeit werden kann. In einer gesonderten Mitteilung, zu der gleichzeitig Fortschrittsberichte zu jedem Land vorgelegt werden, wird im Frühjahr 2008 zu prüfen sein, in welchen Bereichen die ENP-Staaten noch weitere Leistungen erbringen müssen.

2. KONZEPTUELLE ASPEKTE

2.1. Differenzierung

In der ENP sind sehr unterschiedliche Staaten unter einem einheitlichen Politikkonzept zusammengefasst. Das Angebot der EU für eine Vertiefung der Beziehungen gilt für sämtliche Partner gleichermaßen. Mit dem länderspezifischen Konzept innerhalb der ENP ist jedoch für Flexibilität und Differenzierung gesorgt – und die ENP hält für einen jeden der Partner eine eigene Antwort bereit, und zwar je nach politischer Situation des Partnerlands, je nachdem wie ehrgeizig seine Pläne in Bezug auf die EU sind, welche Reformen geplant sind, was erreicht wurde und auf welcher Stufe der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung es sich befindet. Das vertiefte Abkommen, das zurzeit mit der Ukraine ausgehandelt wird⁶, die zurzeit mit Marokko im Gespräch befindliche Fortsetzung der Beziehungen auf „*höherer Ebene*“ und die Aufwertung der Beziehungen zu Israel sind drei beredte Beispiele für diese Vielfalt. Je weiter die Entwicklung dieser Strategie voranschreitet, umso stärker wird sich diese Vielfalt artikulieren.

Dessen ungeachtet bietet der gemeinsame ENP-Rahmen der EU die Möglichkeit zu objektiven und kohärenten Antworten für diese so unterschiedlichen Partner und bietet die Gewähr dafür, dass sich die EU mit vollem Engagement für eine Vertiefung der Beziehungen zu all ihren Nachbarn einsetzt.

2.2. Identifizierung mit der ENP

Damit die ehrgeizigen Ziele erreicht werden, kommt es entscheidend darauf an, dass alle Beteiligten sich mit der Sache der Europäischen Nachbarschaftspolitik identifizieren, und diesen Prozess gilt es weiter zu fördern. Je weiter die konzeptuelle Differenzierung voranschreitet und je mehr der bilaterale Strategiedialog in einer Reihe von Politikfeldern an Intensität gewinnt, umso stärker wird sich diese Identifizierung verwurzeln. Wichtig ist, dass

⁶ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates 11016/07 vom 19.6.2007 - <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11016.en07.pdf>

die ENP-Partner und die EU sich darauf verlassen können, dass der jeweils andere zu den beiderseits eingegangenen Verpflichtungen steht.

Die ENP-Konferenz vom September 2007 hat deutlich gemacht, dass die EU entschlossen ist, mit ihren Partnerländern zusammenzuarbeiten, die entschlossen sind, die Europäische Nachbarschaftspolitik auf ihre Weise mitzugestalten. Die Nachfolgekonzferenz ist für 2008 anberaumt, und Georgien hat angeboten, dabei die Gastgeberrolle zu übernehmen.

2.3. Regionale Prozesse

Die ENP ist in erster Linie im bilateralen Bereich angesiedelt, kennt aber durchaus eine Verzahnung mit regionalen und subregionalen Prozessen. So wird die Partnerschaft Europa-Mittelmeer auch künftig den Angelpunkt für die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn im Süden bilden. Die ENP und die Partnerschaft Europa-Mittelmeer stärken sich gegenseitig – die bilateralen Regelungen der ENP eignen sich besser für die Förderung innerstaatlicher Reformen, während die Zusammenarbeit Europa-Mittelmeer den regionalen Kontext bildet.

Die Kommission unterstützt neue Initiativen zur Stärkung der Beziehungen zu den Staaten der Mittelmeerregion, sofern sie an bereits bestehende Prozesse anknüpfen. Vorstellbar wären in diesem Zusammenhang u.a. Initiativen in den Bereichen Umweltschutz, interkultureller Dialog, Wirtschaftswachstum und Sicherheit. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission die von Frankreich ausgesprochene Einladung zu einem Treffen im Juni 2008 zur Kenntnis, von dem neue Impulse für die Beziehungen zu den Staaten der genannten Region erwartet werden.

Dem Wunsch nach Einrichtung eines regionalen Kooperationsrahmens folgend wurde die so genannte „Schwarzmeersynergie“ in die Wege geleitet, die als Ergänzung der sich vor allem im bilateralen Bereich abspielenden Politik der EU in der Region gedacht ist, d.h. als Ergänzung der ENP, der Strategischen Partnerschaft mit der Russischen Föderation und der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Im Februar 2008 wird unter Teilnahme der EU in Kiew eine Schwarzmeersynergiekonferenz auf Ministerebene stattfinden.

Die EU-Strategie für Zentralasien und die gemeinsame EU-Afrika-Strategie werden in ähnlicher Weise auf mögliche Synergien hin überprüft.

3. ZENTRALE THEMEN – VORSCHLÄGE FÜR ENTSCHEIDENDE VERBESSERUNGEN

3.1. Schritte in Richtung einer weiterreichenden wirtschaftlichen Integration

Die entscheidenden Voraussetzungen für verstärkte wirtschaftliche Integration mit ENP-Partnern sind maßgeschneiderte weitreichende und umfassende Freihandelsabkommen, zu denen auch Maßnahmen zum Abbau nichttariflicher Handelshemmnisse durch Herbeiführung der Konvergenz im Regulierungsbereich gehören. Ein Freihandelsabkommen der genannten Art müsste im Wesentlichen den gesamten Waren- und Dienstleistungshandel zwischen der EG und den ENP-Partnern und rigorose rechtsverbindliche Bestimmungen zur Umsetzung der den Handel und die Wirtschaft betreffenden Regulierung umfassen.

Wichtige Schritte wurden unternommen, doch bedarf es nun entschlossenen Handelns aller Beteiligten, um in der Sache voranzukommen. Die EU leistet den Nachbarstaaten bei der

Verwirklichung der Konvergenz im Regulierungsbereich auch künftig konkrete finanzielle und technische Hilfe, doch es sind noch zusätzliche Anreize vonnöten.

2007 wurden die Verhandlungen über ein neues erweitertes Abkommen mit der Ukraine in die Wege geleitet, das nach der Aufnahme der Ukraine in die WTO um die entsprechenden Freihandelskapitel erweitert wird. Die Kommission hat den Entwurf für eine Verordnung über die Einführung autonomer Handelspräferenzen für die Republik Moldau vorgeschlagen. Durchführbarkeitsstudien zur Sondierung der Möglichkeiten für Freihandelsabkommen mit Georgien und Armenien werden im kommenden Jahr abgeschlossen. Mit den ENP-Partnern im Mittelmeerraum wurden die Verhandlungen über eine Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, des Niederlassungsrechts und des Handels mit Agrarerzeugnissen fortgesetzt. Fortschritte gab es bei den Vorarbeiten zur Erleichterung des Handels mit gewerblichen Waren. Im Handelsbereich wird 2008 mit den Mittelmeerpartnern auf der Ebene der leitenden Beamten mit der Ausarbeitung des Fahrplans für die nächsten Schritte über das Jahr 2010 hinaus begonnen, um die bisherigen Abkommen zu vervollständigen. Durch den Abschluss von Abkommen über Konformitätsbewertung und Zulassung von gewerblichen Erzeugnissen konnten ebenfalls Fortschritte erzielt werden.

Alle Parteien müssen sich mit einem jeweils angemessenen Beitrag um einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen bemühen, und die EU-Seite muss stärkeres politisches Engagement für die Förderung der wirtschaftlichen Integration und Verbesserung des Marktzugangs zeigen. Entscheidend wird in diesem Zusammenhang sein, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bei ihren Bestrebungen den Rücken stärken, die laufenden Agrar- und Fischereiverhandlungen zügig und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungsstufen der Partner zum Abschluss zu bringen, vor allem auch durch Begrenzung der Anzahl der aus der vollen Liberalisierung ausgeklammerten Erzeugnisse. Als Priorität für die kommenden Jahre und Teil einer konzertierten Anstrengung aller sollte auf die allmähliche Ausweitung vertiefter umfassender Abkommen auf die ENP-Partner hingearbeitet werden. An die Verhandlungen ist nach sorgfältiger Bewertung heranzugehen, und das Tempo muss auf die Kapazitäten und Erwartungen der jeweiligen Staaten abgestellt sein. Gleichzeitig wird die Kommission auch künftig Verbesserungen und stärkere Konvergenz in Bereichen wie technische Regulierungen, Fragen der Tier- und Pflanzengesundheit, Zoll und Steuern und Wirtschaftsintegration der ENP-Staaten untereinander unterstützen. Sie wird die Zusammenarbeit mit Einrichtungen wie dem Europäischen Patentamt, den Dialog auf Unternehmensebene sowie die Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas in den Nachbarstaaten fördern. Das erfordert u.a. eine nicht nachlassende Beobachtung der Entwicklung in den einzelnen Staaten unter dem Gesichtspunkt der Regierungsführung und der Zukunftsfähigkeit.

3.2. Mobilität

Für eine Reihe von Aspekten der ENP, die vom Handel über die Investitionstätigkeit bis hin zum Kulturaustausch reichen, ist es von größter Bedeutung, dass die Menschen sich frei bewegen und sich unter austauschen können. Die Mobilität an sich ist bereits eine wichtige Priorität der Außenpolitik, da dies das Prisma ist, durch das die Menschen in den Partnerstaaten die Europäische Union wahrnehmen.

Die Kommission macht Vorschläge für Erleichterungen im legalen Kurzreiseverkehr und in Bezug auf ehrgeizigere längerfristige Vorstöße in Sachen Migrationssteuerung, worunter möglicherweise auch die Öffnung des Arbeitsmarkts in einigen Mitgliedstaaten fällt, soweit dies zum Vorteil sowohl des Entsendestaates als auch des Aufnahmestaates ist.

Offensichtlich kann Mobilität nur in einem Umfeld der Sicherheit existieren, und mit verbesserter Sicherheit entstehen auch die Voraussetzungen für mehr Mobilität. Eine Förderung des Mobilitätsgedankens geht Hand in Hand mit der Verpflichtung der ENP-Partner, mehr für Sicherheit und Justiz zu tun und der illegalen Migration den Kampf anzusagen; ferner erfordert dies eine Stärkung der Kapazitäten unserer Nachbarn, den Migrationsstrom in ihre Länder zu bewältigen und die Einführung fälschungssicherer Reisepapiere.

Die Kommission appelliert an den Rat und das Europäische Parlament, das von ihr eingebrachte Paket von Legislativvorschlägen aus dem Jahre 2006 zu verabschieden, die auf eine Revision der Visapolitik der EU abzielen, innerhalb des gemeinsamen Rechtsraums einen hohen Grad an Sicherheit gewährleisten und vereinfachte Visaerteilungsverfahren vorsehen. Diese Vorschläge bedeuten Erleichterungen für Kurzreisen, denn sie sind ein Beitrag zur Lösung offener Fragen bezüglich der Erteilung von Schengen-Visa. Mit diesen vorgeschlagenen Regelungen wird es dem Reisenden künftig namentlich leichter gemacht, den *bona fide*-Nachweis zu erbringen, Konsulate werden für Visaantragsteller leichter erreichbar sein, die konsularische Präsenz wird verstärkt, was ggf. auch die Einrichtung von gemeinsamen Zentren für die Antragstellung einschließen kann.

Die bereits jetzt bestehenden Möglichkeiten für Reiseerleichterungen sind noch nicht voll ausgeschöpft. Die *Verordnung über den Kleinen Grenzverkehr* gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, mit angrenzenden Drittstaaten bilaterale Vereinbarungen zu schließen, um im grenznahen Bereich Kontakte auf der Ebene der Bürger zu erleichtern – diese Möglichkeit sollte voll genutzt werden. Die im *gegenwärtigen Schengen-Aquis vorgesehenen Flexibilitätsregelungen* könnten bei besserer Nutzung durch die Mitgliedstaaten die Grundlage für mehr Kulanz in den Vereinbarungen bieten.

Die Schlussfolgerungen des Rates von 2003 betreffend die *flexible Handhabung der Visaerteilung für Teilnehmer der Europa-Mittelmeerkonferenzen*⁷ sollten auf die ENP-Staaten Anwendung finden. Dies wäre vor allem für Armenien, Aserbaidschan und Georgien aktuell, da mit der Ukraine und der Republik Moldau bereits Vereinbarungen über Visaerleichterungen getroffen wurden, die in Kürze in Kraft treten. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, Anträge von Teilnehmern an ENP-Veranstaltungen im Eilverfahren zu bearbeiten, und in Fällen, in denen ein Antragsteller bereits einmal die mit einem Visaantrag verbundenen Auflagen erfüllt hat, nach Möglichkeit systematisch Visa für mehrfache Einreise auszustellen. Die Kommission wird sich aktiver für Reiseerleichterungen einsetzen, die Visaanträge automatisch durch die Ausstellung von Beglaubigungsschreiben unterstützen und Interessenten darauf hinweisen, ihre Anträge rechtzeitig zu stellen.

Im Nachgang zu ihrer Mitteilung „*Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften*“⁸ hat die Kommission vorgeschlagen, eine begrenzte Anzahl von als Pilotaktion gedachte Mobilitätspartnerschaften mit ausgewählten Drittstaaten – namentlich mit ENP-Staaten auszuhandeln. Mit dem Eingehen solcher Partnerschaften müssten die an der Pilotaktion teilnehmenden Staaten sich dazu verpflichten, bei der Steuerung der Migrationsströme aktiv mit der EU zusammenzuarbeiten und gleichzeitig verbesserte Chancen für legale Migration bieten; ferner müssten sie sich dazu verpflichten, zum Aufbau von Kapazitäten für die Steuerung der intraregionalen Migrationsströme, zur Durchführung von Maßnahmen zur

⁷ 5784/07 VISA 32 MED 3 COMIX 101 vom 31. Januar 2007.

⁸ KOM(2007) 248 vom 16.5.2007.

Förderung einer rotierenden Migration eingeschlossen die Möglichkeit der Rückwanderung sowie bei Verfahrensverbesserungen für die Ausstellung von Kurzvisa mit der EU aktiv zusammenzuarbeiten. Es müssen Maßnahmen zur Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik in den ENP-Staaten entwickelt werden.

Die Kohärenz der Mobilitätsstrategie erfordert es, dass die außenpolitischen Ziele (Stärkung der Kontakte und des Gedankenaustauschs, Wahrnehmbarkeit der Wertvorstellungen und Ideen der EU, Förderung der Wirtschaftsentwicklung) und die im Innern verfolgten Ziele (Sicherheit, Schließung der Arbeitsmarktlücken in den einzelnen Staaten) im ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Da die internen und externen Aspekte zumeist in die Zuständigkeit verschiedener Behörden der Verwaltungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union fallen kommt es vor allem darauf an, Kohärenz und Schlüssigkeit der verschiedenen Herangehensweisen zu gewährleisten.

3.3. Regionale Konflikte und Politikdialog

Nach wie vor ist die Anzahl der (auf Eis gelegten) *Konflikte* in der Nachbarschaft der EU erheblich – sie reichen von Transnistrien über Abchasien, Südossetien, Bergkarabach, Nahost bis nach Westsahara. Es liegt im unmittelbaren Interesse der EU, gemeinsam mit den Partnerstaaten auf eine Lösung dieser Konflikte hinzuarbeiten, da sie die Bemühungen der EU um politische Reformen und wirtschaftliche Entwicklung in den Nachbarstaaten untergraben, und da ein Eskalieren in einzelnen Regionen, aus dem Ruder laufende Migrationsströme, die Unterbrechung von Energieversorgungs- und Handelswegen oder das Entstehen eines Nährbodens für Terrorismus und kriminelle Aktivitäten jeglicher Art die eigene Sicherheit der EU gefährden könnten.

Die EU ist in der Konfliktvermeidung und -bewältigung bereits aktiv, muss dies jedoch mit noch größerem Nachdruck betreiben. Sie hat eine Reihe von EASP- und ESVP-Maßnahmen in die Wege geleitet, Sonderbeauftragte ernannt und Grenzpolizeimissionen und Grenzbeistandsmissionen sind im Einsatz.

Die erwähnten Maßnahmen müssen mit längerfristigen EG-Strategien geplant und koordiniert werden, die sich mit dem institutionellen Überbau und der Regierweise in den einzelnen Staaten befassen und somit einer Lagestabilisierung Vorschub leisten. Der Einsatz aller zu Gebote stehenden Instrumente der ersten, zweiten und dritten Säule würde den Einfluss der EU verstärken und wäre ein Mittel, die mit einer kurzfristigen Krisenbewältigung zwangsläufig einhergehenden Unzulänglichkeiten zu umgehen. Die EU kann mit Aktivitäten im Umfeld der Konflikte einen wichtigen Beitrag leisten, und zwar durch Unterstützung vergleichbarer Reformen beiderseits der Grenze der im Konflikt befindlichen Gebiete, durch Begünstigung der Konvergenz der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Ordnung auf beiden Seiten, durch Schaffung der Voraussetzungen für noch stärkere soziale Integration und durch vertrauensbildende Maßnahmen. Das Beispiel der Grenzbeistandsmission der EU in der Ukraine und in der Republik Moldau, bei dem EG- und GASP- Instrumente zu einem einheitlichen Konzept verschmolzen wurden, zeigt, wie solches Vorgehen funktionieren kann. In anderen Fällen, und je nachdem wie ein Konflikt gelagert ist, können Maßnahmen wie Verwaltungsaufbau in für Flüchtlingsangelegenheiten zuständigen Ministerien, die Förderung der Eingliederung von Minderheiten durch Erteilung von Sprachunterricht, die Förderung von Infrastrukturwiederaufbau im Anschluss an einen Konflikt – eingeschlossen Wiederaufbau von kulturhistorisch relevanten Bauwerken - oder die Umsetzung von einkommenswirksamen Projekten auf lokaler Ebene sich für die Vertrauensbildung als geeignet erweisen.

Das institutionalisierte Konfliktbeilegungengagement der EU nimmt höchst unterschiedliche Formen an. So nimmt sie als voll berechtigter Partner am Nahostfriedensquartett teil, ist Beobachter bei den 5+2-Gesprächen zur Lösung des Transnistrienkonflikts und hat Beobachterstatus bei der Gemischten Kontrollkommission für den Südossetienkonflikt. In der Minsker Gruppe für den Bergkarabach-Konflikt und bei den Freunden der Vereinten Nationen für Georgien (Abchasien-Konflikt) sind nur einzelne EU-Mitgliedstaaten vertreten. Aufgrund ihrer historischen Erfahrung mit der Schaffung von Frieden und Stabilität durch regionale Integration kann die EU in die Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten einen eigenen Mehrwert einbringen und muss sich dafür rüsten, bei der Konfliktlösung in ihrer Nachbarschaft eine gewichtigere Rolle zu übernehmen.

Die Konfliktbeilegung muss stets im Mittelpunkt des mit den ENP-Partnern geführten *Politikdialogs* stehen. Die EU muss ferner sicherstellen, dass die Konfliktbeilegung ihren Platz auch auf der Tagesordnung des Politikdialogs mit den einschlägigen internationalen Organisationen und dritten Ländern hat.

Die Kommission hält sich bereit, gemeinsam mit dem Rat den Politikdialog weiterzuentwickeln und immer wieder Vorschläge zur Konfliktbeilegung durch Einsatz von gemeinschaftlichen und außergemeinschaftlichen Instrumenten vorzulegen.

Die Kommission wird alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, damit die Möglichkeiten dieses Dialogs voll genutzt werden, und zwar auch im Zusammenhang mit Themen wie Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung illegaler Rauschmittel, Steuerung der Migrationsströme, Stärkung der zivilen Rechte und vor allem Verbesserung der Regierungsführung.

Die Kommission lässt nicht nach, stabilen Verhältnissen namentlich durch nachhaltige Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im gesamten ENP-Raum Vorschub zu leisten.

3.4. Sektorale Reformen und Modernisierung

Der Dialog über die in einzelnen Sektoren zu verfolgende Strategie wird auch im Jahre 2008 bei gleichzeitig fortgesetzter Hilfeleistung die Reformen in den ENP-Partnerstaaten unterstützen.

Die Sicherung der *Energieversorgung* und damit verbundene Sicherheitsfragen sind ein Bereich, in dem sich die nachbarschaftliche Interdependenz entwickelt. Mit der Verabschiedung eines energiepolitischen Maßnahmenpakets im März hat der Europäische Rat das Terrain für eine gemeinsame Außenpolitik im Energiebereich abgesteckt. Die ENP führt Erzeugerländer, Verbraucherländer und Energietransporttransitländer zusammen, die alle von engerer Zusammenarbeit und Integration nur profitieren können. Die Kommission wird sich voll für eine Umsetzung der mit Aserbaidschan und der Ukraine geschlossenen Energievereinbarungen und der mit Marokko und Jordanien unterzeichneten gemeinsamen Erklärungen einsetzen und auf ähnliche Vereinbarungen mit Algerien und Ägypten hinarbeiten. Ferner wird sie sich um die Vereinbarung verbindlicher Regeln für den Handel mit Energieprodukten und Dienstleistungen sowie für Investitionen bemühen.

In einer Durchführbarkeitsstudie werden die mit der Einführung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für eine nachbarschaftliche Energiepolitik potenziell verbundenen Vorteile zu prüfen sein.

Die 2008 im Rahmen des „Baku-Prozesses“ (Schwarzmeer/Kaspisches Meer/Zentralasien) stattfindende Energieministerkonferenz dient der stärkeren Förderung der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung der Energieversorgung und der weiterreichenden Marktintegration in der Region Ost. Das entschiedene Eintreten der EU für die Entwicklung der Energietransportleitung Nabucco, einschließlich der kürzlich erfolgten Ernennung eines Koordinators, verleihen den EU-Ambitionen bezüglich der Entwicklung von lebenswichtigen Versorgungsnetzen starken Auftrieb. Der Eintritt der Republik Moldau und der Ukraine in die Energiegemeinschaft ist in Vorbereitung, und Georgien hat bereits die Zulassung als Beobachter beantragt.

Im Süden geht der Aufbau eines integrierten europäisch-mediterranen Energiemarkts weiter. Die Kommission wird gemeinsam mit den Maghreb-Staaten auf die regionale Integration der dortigen Strommärkte hinarbeiten und wird sich mit den Maschrekstaaten um eine Verbesserung der Sicherheitslage und der Infrastruktur des Gassektors bemühen. Die Kommission wird außerdem aufbauend auf den Ergebnissen des EuroMed-Energieforums und der vor kurzem in Sharm-el-Sheik veranstalteten EU-Afrika-Nahost-Energiekonferenz insbesondere auf die Entwicklung der arabischen Erdgasleitung und die Weitergabe von Wissen im Bereich der sogenannten sauberen Technologien hinwirken.

Die Kommission wird mit den ENP-Partnern auf verbesserte Energieeffizienz hinarbeiten, die Möglichkeiten für die Entwicklung eines Markts für sogenannten grüne Energie prüfen und den Partnerstaaten dazu verhelfen, ihre Kapazitäten zur Erzeugung von Sonnen- und Windenergie und die zukünftige Erzeugung von Energie aus Biomasse auszubauen.

Die Kommission wird den von ihr geführten *Klimaschutzdialog* im Hinblick auf die Regelung für die Zeit nach 2012 vertiefen, was auch das Thema Anpassung an den Klimawandel einschließt⁹. Die Kommission wird zudem technische Hilfe für den Aufbau von Kapazitäten zur Unterstützung der sich mit dem Klimawandel beschäftigenden Strategien bereitstellen. Die Kommission wird sich für die Umsetzung der Kyoto-Mechanismen einsetzen¹⁰, die eine erhebliche Anziehungskraft auf ausländische Direktinvestitionen haben und die Anreize für die Entwicklung relativ sauberer Technologien bieten. Die mit dem Emissionshandelsmodell der EU gemachten Erfahrungen werden weitergegeben. Die Kommission wird verstärkt die Anstrengungen unterstützen, die auf Seiten der ENP-Partner im Hinblick auf eine *sauberere Umwelt* unternommen werden. Unter dem Dach der Schwarzmeersynergie¹¹ wird die Arbeitsgruppe Donau-Schwarzmeer ihre Arbeit zum Thema Wasser weiter verstärken und Möglichkeiten für die Einbeziehung anderer Bereiche wie die Abfall- und Abwässerentsorgung in ihre Tätigkeit prüfen. Die Vorbereitungen des Beitritts der Gemeinschaft zum Übereinkommen über den Schutz des Schwarzen Meeres gegen Umweltverseuchung werden fortgesetzt, und das Engagement der Kommission für den Prozess Umweltschutz für Europa verleiht der Umsetzung der UNECE-Übereinkommen zusätzlichen Nachdruck¹². Was die Mittelmeerregion anbelangt, so wird die EG fortfahren, die Initiative Horizont 2020 zur Reduzierung des Umweltbelastungspegels weiterhin zu unterstützen. In der gesamten Region werden Systeme zum Austausch umweltschutzbezogener Informationen, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Maßnahmen des

⁹ Dies steht im Einklang mit dem Grünpapier der Kommission über die Anpassung an den Klimawandel in Europa - KOM(2007) 354.

¹⁰ In erster Linie geht es um den gemeinsamen Mechanismus betreffend Umsetzung und Verfahren der „sauberen“ Entwicklung

¹¹ Mitteilung der Kommission KOM(2007) 160 vom 11.4.2007.

¹² KOM(2007) 262.

integrierten Küstensaumschutzes und umweltschonender zukunftsfähiger Tourismus gefördert.

Die EG wird auch weiterhin verantwortbare und zukunftsfähige *Fischereiaktivitäten* unterstützen, arbeitet dafür mit den Partnern in den einschlägigen Gremien zusammen und trifft diesbezüglich bilaterale Vereinbarungen.

Ein integriertes die EU und ihre Nachbarstaaten verbindendes *Verkehrsnetz* ist wesentlicher Bestandteil der Zukunft der Integration. Die EU-Mitgliedstaaten und die ENP-Partnerstaaten werden eng zusammenarbeiten müssen, um die Verlängerung der zehn wichtigsten Verkehrskorridore bis in die Nachbarstaaten der EU zu vollenden¹³. Sowohl die Nachbarn im Mittelmeerraum als auch die Partnerstaaten der Trasse Mitteleuropa-Zentralasien (TRACECA) stehen im Begriff, regionale Aktionspläne zur Entwicklung zukunftsfähiger Verkehrsnetze zu verabschieden, deren Umsetzung durch Beiträge aus den EU-Mitgliedstaaten gefördert werden soll. Die Umsetzung des Ratsbeschlusses über die Errichtung eines erweiterten gemeinsamen Luftfahrtraums bis zum Jahre 2010 muss zügiger vorangebracht werden. Das umfassende Zivilluftfahrtabkommen mit Marokko ist bereits in Kraft; Verhandlungen mit der Ukraine sind angelaufen und stehen mit Jordanien unmittelbar bevor. Die Kommission ersucht den Rat um Verhandlungsdirektiven für die nächsten umfassenden Zivilluftfahrtabkommen mit ENP-Staaten.

Wenn die ENP-Partnerstaaten erfolgreich in den europäischen *Forschungsraum* integriert werden sollen, dann müssen die Forschungsprioritäten dieser Partner (z.B. Gesundheitswesen, Landwirtschaft und zur Ergänzung Themen aus dem sozioökonomischen Bereich und des politischen Handelns) stärker berücksichtigt und die Werbung für eine Teilnahme am 7. Forschungsrahmenprogramm mit größerem Aufwand betrieben werden. In den jährlichen Arbeitsprogrammen des FRP7 sollte die Bedeutung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ihren Niederschlag finden, und mit dem Einsatz der ENPI-Mittel müssten die wissenschaftlichen Kapazitäten der ENP-Staaten größer werden.

Was die *Informationsgesellschaft* angeht, so würden die ENP-Partnerstaaten nicht nur von Hochgeschwindigkeitszusammenschaltungsnetzen, sondern auch von einer engeren Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden des ENP-Raums und der europäischen Regulierungsbehörden dieses Sektors profitieren.

Bildung und Humankapital: Die Kommission wird ihre Unterstützung des strukturellen Ausbaus des Hochschulwesens in den ENP-Partnerstaaten mit den Mitteln des TEMPUS-Instruments verstärkt unterstützen und gleichermaßen auf eine Konvergenz mit dem Bologna-Prozess und dem Arbeitsprogramm von Lissabon hinarbeiten. Durch ein für die ENP-Partnerstaaten entwickeltes neues Stipendienprogramm erhalten mehr als tausend Studierende und Hochschullehrer im akademischen Jahr 2007/08 die Möglichkeit zu einem Aufenthalt im EU-Raum, und gleichzeitig erhalten mehrere hundert Studierende und Hochschullehrer die Möglichkeit zu einem Aufenthalt in ENP-Partnerstaaten. Zwecks größerer Verbreitung des Wissens darüber, wie die EU funktioniert und zur Förderung der Heranbildung eines unparteiischen, verantwortlich handelnden leistungsfähigen öffentlichen Dienstes unterstützt die Kommission künftig die Auswahl von Kandidaten aus den ENP-Partnerstaaten für eine

¹³ Die diesbezügliche Mitteilung der Kommission KOM(2007) 32 vom 31.1.2007 legt in groben Zügen eine umfassende Strategie für die engere Integration des Verkehrsnetzes der EU mit den Verkehrsnetzen der benachbarten Staaten dar.

Ausbildung im Rahmen ihrer eigenen internen Ausbildungsprogramme; ferner wird sie die Möglichkeit prüfen, auch freigestellten Beamten aus den ENP-Partnerstaaten einen Aufenthalt in den Kommissionsdienststellen anzubieten.

Eine engere Zusammenarbeit im Bereich *Beschäftigung und Sozialentwicklung* wird den Austausch betreffend die Strategien zur Schaffung von Beschäftigung, Armutseindämmung, soziale Eingliederung und Sozialschutz sowie Chancengleichheit beleben und die Möglichkeiten verbessern, die sich für alle aus der Globalisierung ergebenden Aufgaben zu lösen und für menschenwürdige Arbeitsbedingungen einzutreten.

Die EU und ihre ENP-Partner sind dabei, die Zusammenarbeit im *Gesundheitsbereich* auszubauen. Die Kommission eröffnet den ENP-Partnern die Möglichkeit, an ihren Arbeitstagungen teilzunehmen; das gilt beispielsweise für das Netz der für Gesundheitsinformation und Wissen zuständigen Behörden, das Netz für die Überwachung von Infektionskrankheiten in Südeuropa und im Mittelmeerraum sowie für die Reflexionsgruppe des Bereichs HIV/AIDS. Die vor kurzem verabschiedete EU-Strategie für den Gesundheitsbereich schafft die Möglichkeit, dass die EU sich im Wege einer verstärkten Zusammenarbeit mit strategischen Partnern unter den Drittstaaten - eingeschlossen ENP-Partnerstaaten - in globalen Gesundheitsfragen mehr und mehr Gehör verschafft. Die EK und die EU-Mitgliedstaaten müssen ihre Kräfte bündeln, um gemeinsam die großen Aufgaben im Gesundheitsbereich zu bewältigen und Gesundheitsrisiken in den Nachbarstaaten zu begegnen, wozu auch die Werbung für die Umsetzung internationaler gesundheitspolitischer Übereinkommen, namentlich des Rahmenübereinkommens zur Bekämpfung des Tabakkonsums¹⁴ und die internationalen Gesundheitsvorschriften zählen¹⁵.

Die vor kurzem verabschiedete Mitteilung „Eine integrierte *Meeresstrategie* für die Europäische Union“¹⁶ nennt die ENP einen Motor für Dialog und Kooperation für den Bereich Meeresangelegenheiten und gemeinsame Bewirtschaftung von Meeren mit mehreren Anrainern. Die Ziele dieser Strategie werden einen Platz im regelmäßigen Dialog der EU mit ENP-Staaten haben.

Die Kommission wird sich weiter für einen Erfahrungsaustausch und einen bilateralen Dialog über Methoden der Formulierung und Umsetzung *regionaler Strategien*, eingeschlossen Formen des politischen Handelns auf verschiedenen Regierungsebenen und Partnerschaft, einsetzen. Sie wird zudem das Zusammenwirken der Behörden der nationalen, regionalen und lokalen Ebene fördern.

3.5. Mitwirkung bei Programmen und Agenturen der Gemeinschaft

Im Rahmen einer verstärkten ENP ist die gebotene Möglichkeit einer Mitwirkung bei Programmen und Agenturen der Gemeinschaft von einiger Wichtigkeit und erhöht die Attraktivität der Partnerschaft.

2007 begann die Kommission mit den drei Partnerstaaten Israel, Marokko und Ukraine die Aushandlung von Protokollen – von diesen drei Staaten heißt es im Bericht der Präsidentschaft vom Juni 2007, dass sie am ehesten geeignet erscheinen, die Vorteile einer Einbeziehung in die Gemeinschaftsprogramme wahrzunehmen. Nach der kurz

¹⁴ WHO FCTC: http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf

¹⁵ http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58/WHA58_3-en.pdf

¹⁶ KOM(2007) 575 vom 10.10.2007 und Aktionsplan Meeresstrategie SEK(2007) 1278.

bevorstehenden Unterzeichnung des Protokolls wird Israel als erster ENP-Partner am Programm Wettbewerb und Innovation teilnehmen können.

Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2008 in fortgesetzten Kontakten das Interesse und die Fähigkeit der ENP-Partner bezüglich der Teilnahme an den einschlägigen Aktivitäten der EG sondieren.

3.6. Finanzielle Zusammenarbeit

Es kommen neue Finanzinstrumente zum Einsatz, so dass sich die Zusammenarbeit mit Finanzinstituten wie der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung – den bevorzugten Partnern der EU in den ENP-Staaten – sowie mit anderen Gebern und internationalen Organisationen verbessern wird. Durch die neue Entwicklung wird die EU in die Lage versetzt, den Bedürfnissen der ENP-Staaten besser zu entsprechen, und zwar in einer je nach Niveau der aktuellen Beziehungen zur EU abgestuften Weise.

Neu im Rahmen des Instruments Europäische Nachbarschaft und Partnerschaft ist die Umsetzung der Programme der grenzübergreifenden Zusammenarbeit (GÜZ), die Ende 2007 beginnen wird. Die Kommission hat einen Rahmen erarbeitet, der 15 an den Außengrenzen der EU durchzuführende Programme beinhaltet, und sie hat dazu spezifische Umsetzungsbestimmungen verabschiedet. Gemischte Arbeitsgruppen aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Partnerstaaten und deren Regionen bearbeiten gemeinsam abschließend die Programmunterlagen, so dass mit der Umsetzung Anfang 2008 begonnen werden kann. Diese Programme werden gemeinsam von Beteiligten vor Ort verwaltet und werden dazu beitragen, dass echte Bindungen zu den jeweiligen Nachbarn entstehen, die trennende Wirkung der EU-Außengrenzen abgemildert wird, das Handelsvolumen wächst und dass das Entstehen eines Entwicklungsgefälles in den EU-/ENP-Grenzregionen abgewendet werden kann.

Beträchtliche Fortschritte hat es mit den zwei im Rahmen der Mitteilung von 2006 eingeführten neuen Fazilitäten gegeben:

Die neue Fazilität ‚Verantwortliches Regieren‘ für den Zeitraum 2007-2010 ist jährlich mit einem Richtbetrag in Höhe von 50 Mio. € dotiert und gewährt Partnerstaaten eine zusätzliche Unterstützung, die bei der Umsetzung der in ihren Aktionsplänen festgeschriebenen Prioritäten des verantwortlichen Regierens – namentlich im Bereich der Menschenrechte – am weitesten vorankommen. So erhielten 2007 Marokko und die Ukraine die ersten Zuwendungen aus den Mitteln dieser Fazilität. Die alljährlichen Berichte über die Fortschritte der ENP-Partnerstaaten werden 2008 noch weiter ins Detail gehen, um einen objektiveren Vergleich der Leistung der einzelnen Partnerstaaten zuzulassen, was wiederum zu größerer Transparenz der Entscheidungen über die Gewährung von Zuwendungen aus den Mitteln der Fazilität ‚Verantwortliches Regieren‘ führt.

Zur Einführung der Fazilität ‚Investitionen in den Nachbarstaaten‘ ist ein erster Beitrag von 50 Mio. € aus den Mitteln des Unionshaushalts bereitgestellt worden, und ab 2008 wird mit der Unterstützung der Kreditvergabe an ENP-Partner begonnen. In den nächsten vier Jahren wird die Kommission für die Fazilität nach derzeitiger Planung einen Betrag von 250 Mio. € bereitstellen; sie sieht für die Jahre 2011-2013 zusätzlich 450 Mio. € vor, was für die nächsten sieben Jahre einem Beitrag von insgesamt 700 Mio. € gleichkommt. Mit den Mitgliedstaaten wird weiter über die Einrichtung eines Treuhandfonds für diese Fazilität diskutiert. Ein den

Anforderungen der Gemeinschaft entsprechender Beitrag der Mitgliedstaaten würde eine erhebliche Hebelwirkung erzeugen. Die Fondsgeschäfte in erster Linie im Zusammenhang mit Projekten von gemeinsamem Interesse - schwerpunktmäßig im Energie-, Umweltschutz- und Verkehrsbereich – und die verstärkte Fazilität Europa-Mittelmeer für Investitionen und Partnerschaft (FEMIP) werden voll kompatibel sein. Die Kommission trifft Vorkehrungen, die es ermöglichen, dass Mittelrückflüsse in Verbindung mit abgeschlossenen FEMIP-Maßnahmen dieser Fazilität zugute kommen und dass Mittelrückflüsse aus künftigen Maßnahmen jeweils der Fazilität 'Investitionen in den Nachbarstaaten' bzw. der FEMIP zugute kommen.

4. OPERATIVE ASPEKTE

4.1. Fortschreibung der Aktionspläne

Die ENP-Aktionspläne für die Ukraine, die Republik Moldau und Israel sind auf Anfang 2008 befristet - eine Fortschreibung für ein Jahr ohne Änderungen in der Sache erscheint als der vernünftigste Weg, die im Rahmen dieser Aktionspläne begonnene Arbeit fortzusetzen, bis die Ergebnisse der Verhandlungen über ein neues Abkommen mit der Ukraine bzw. eventueller künftiger Vereinbarungen mit der Republik Moldau oder Israel vorliegen. Eine derartige Fortschreibung ist jedoch nicht als Regelfall anzusehen. Die Aktionspläne sind in jedem Fall - falls dies die fortgesetzte Funktionsfähigkeit erfordert – von den beteiligten Parteien im Einvernehmen zu aktualisieren.

4.2. Die Einrichtung der Unterausschüsse

Seit Bestehen der ENP sind die Unterausschüsse die wichtigste Einrichtung des Strategiedialogs mit den ENP-Partnerstaaten. Aus diesem Grunde ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Einrichtung die ganze Spannweite der in einem Aktionsplan behandelten Angelegenheiten umfasst. Die Kommission beabsichtigt, in dieser Hinsicht noch nicht tätig gewordene Partnerstaaten dazu zu bewegen, operative Unterausschüsse oder ähnliche Gremien ins Leben zu rufen, in denen auch die Menschenrechte erörtert werden können.

4.3. Das Engagement der Bürgergesellschaft

Die bürgerschaftlichen Vereinigungen haben bei der Ermittlung von Handlungsprioritäten und bei der Propagierung und begleitenden Beobachtung der Umsetzung der ENP-Aktionspläne eine wichtige Aufgabe zu erfüllen. Der Umstand, dass Hunderte von Vertretern bürgerschaftlicher Vereinigungen zur ENP-Konferenz geladen waren, veranschaulicht diese Absicht der Kommission mit aller Deutlichkeit. Die Einrichtung einer Plattform, die der Bürgergesellschaft die Möglichkeit bietet, ihre Vorstellungen zu Themen der ENP zu artikulieren, wäre eine in diesem Zusammenhang zu begrüßende Initiative. Die Kommission wird sich bemühen, ein breites Spektrum von Beteiligten dafür zu gewinnen, die Umsetzung der ENP-Aktionspläne zu begleiten, den Dialog in den Partnerstaaten zwischen Regierung und lokalen bürgerschaftlichen Vereinigungen zu fördern und den Kreis derer zu erweitern, die sich in den Reformprozess einbringen.

4.4. Partnerstaaten ohne Aktionspläne

Mit *Algerien* wird die Kommission in engem Einvernehmen die Umsetzung des Assoziationsabkommens betreiben. Das Assoziationsabkommen mit *Syrien* ist noch nicht

unterzeichnet, doch die Kommission bereitet die künftigen vertraglichen Beziehungen bereits mit finanzieller Zusammenarbeit vor. Mit *Libyen* wurden bereits Sondierungsgespräche im Hinblick auf den Abschluss eines ersten Rahmenabkommens eingeleitet. *Belarus* wird auch künftig auf die Möglichkeiten hingewiesen, die sich ihm eröffnen würden, wenn in Bezug auf Menschenrechte und demokratische Grundrechte wesentliche Verbesserungen vollzogen würden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es bedarf nachhaltiger Anstrengungen um sicherzustellen, dass den ENP-Partnern ein ihren Erwartungen entsprechendes Angebot gemacht werden kann. Diese Mitteilung lenkt die Aufmerksamkeit auf einige der Großaufgaben, die die europäischen Institutionen und Regierungen zu bewältigen haben werden. 2008 werden die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten noch enger zusammenarbeiten müssen, um die Europäische Nachbarschaftspolitik zu stärken. Das kann zuweilen schwierige Entscheidungen erfordern, doch der politische Aufwand wird durch die langfristigen Vorteile aufgewogen, die sich gleichermaßen für die Menschen in der EU und in den ENP-Staaten ergeben. Die Bewertung der von den ENP-Staaten erzielten Ergebnisse und Perspektiven für weiteres Vorgehen wird die Kommission im Frühjahr 2008 vorlegen.