



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER EUROPÄISCHEN  
UNION FÜR AUSSEN- UND  
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 25.5.2011  
KOM(2011) 303 endgültig

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

**Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel**

{SEK(2011) 637 endgültig}  
{SEK(2011) 638 endgültig}  
{SEK(2011) 639 endgültig}  
{SEK(2011) 640 endgültig}  
{SEK(2011) 641 endgültig}  
{SEK(2011) 642 endgültig}  
{SEK(2011) 643 endgültig}  
{SEK(2011) 644 endgültig}  
{SEK(2011) 645 endgültig}  
{SEK(2011) 646 endgültig}  
{SEK(2011) 647 endgültig}  
{SEK(2011) 648 endgültig}  
{SEK(2011) 649 endgültig}  
{SEK(2011) 650 endgültig}  
{SEK(2011) 651 endgültig}  
{SEK(2011) 652 endgültig}

# **GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

## **Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel**

Östlich und südlich der Europäischen Union liegen 16 Länder<sup>1</sup>, deren Hoffnungen und Zukunftsperspektiven für uns von unmittelbarer, zentraler Relevanz sind. Die jüngsten Ereignisse haben dies stärker ins Bewusstsein gerufen und damit auch die Herausforderungen deutlich zutage treten lassen, vor denen wir gemeinsam stehen. Der Sturz der seit Jahrzehnten herrschenden repressiven Regime in Ägypten und Tunesien, der noch andauernde militärische Konflikt in Libyen, die jüngste gewaltsame Niederschlagung von Protesten in Syrien, die fortgesetzte Repression in Belarus und die seit langem schwelenden Konflikte in der Region, einschließlich des Nahen und Mittleren Ostens, zwingen uns dazu, unsere Beziehungen zu unseren Nachbarn erneut auf den Prüfstand zu stellen. Auch die ermutigenden Fortschritte anderer Nachbarländer wie z. B. der Republik Moldau bei ihren Reformbemühungen, der Ukraine bei den Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen oder Marokkos und Jordaniens im Zusammenhang mit der Ankündigung von Verfassungsreformen müssen unterstützt werden. Der Vertrag von Lissabon bietet der EU die Möglichkeit zur Stärkung ihrer Außenpolitik: Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern kann nun erweitert werden, damit sie in integrierter und effektiverer Weise das ganze Themenspektrum abdeckt. Dies war der Hauptgrund, weshalb im Sommer 2010 eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Konsultation mit den Partnerländern und anderen beteiligten Akteuren eingeleitet wurde. Eine derartige Überprüfung ist angesichts der jüngsten Ereignisse im gesamten südlichen Mittelmeer dringender denn je. Die EU muss den historischen Herausforderungen in unserer Nachbarschaft gerecht werden.

Seit ihrer Einführung im Jahr 2004 dient die ENP als Rahmen für die Förderung einer Vielzahl wichtiger Initiativen - vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Handel -, die die EU und ihre Nachbarländer in die Lage versetzt haben, ihre Beziehungen auf nahezu allen Politikfeldern von Energie über Bildung und Verkehr bis hin zu Forschung auszubauen. In diesen Bereichen finden inzwischen ein Austausch und eine Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn statt. Die EU-Hilfe wurde aufgestockt und gezielter auf den Bedarf ausgerichtet. Doch auf allen Seiten gibt es Raum für Verbesserungen. Wie die jüngsten Ereignisse und die Ergebnisse der Überprüfung zeigen, hat die Unterstützung der EU für politische Reformen in benachbarten Ländern nur in beschränktem Maße Früchte getragen. Es bedarf beispielsweise einer größeren Flexibilität und stärker maßgeschneiderter Antworten im Umgang mit den im schnellen Wandel begriffenen Partnern und ihrem Reformbedarf – gleich, ob diese Länder nun einen raschen Regimewechsel erleben oder einen längeren Prozess der Reform und der demokratischen Konsolidierung durchlaufen. Die Koordinierung zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und ihren wichtigsten internationalen Partnern ist von entscheidender Bedeutung und kann verbessert werden.

---

<sup>1</sup>

Die europäische Nachbarschaft umfasst Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Republik Moldau, die besetzten Palästinensischen Gebiete, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

Um die Partnerschaft zwischen der EU und den Ländern und den Gesellschaften der Nachbarschaft zu stärken, um gesunde Demokratien aufzubauen und zu festigen, um nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern und um grenzübergreifende Verbindungen zu gestalten, ist ein neuer Ansatz erforderlich.

Bei der ENP sollte es sich um eine Politik der Union handeln, an der die Mitgliedstaaten ihre eigenen bilateralen Bemühungen ausrichten, um die allgemeinen politischen Ziele der ENP zu verwirklichen. Auch dem Europäischen Parlament kommt bei der Verwirklichung einiger der wichtigsten Ziele der ENP eine zentrale Rolle zu. Darüber hinaus sollte die ENP als Katalysator dienen, damit auch die breitere internationale Gemeinschaft angespornt wird, den demokratischen Wandel und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Region zu unterstützen.

Diese Partnerschaft mit unseren Nachbarn ist von beidseitigem Nutzen. Die EU ist für die meisten ihrer Nachbarn der wichtigste Handelspartner. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Partnerländern kommen auch der EU zugute. Ein effizient gesteuerter Personenverkehr ist ebenfalls für die gesamte Nachbarschaft von Vorteil, denn er fördert die Mobilität von Studierenden, Arbeitnehmern und Touristen bei gleichzeitiger Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels. Ein aktives Zusammenwirken der EU und ihrer Nachbarn in Bereichen wie Bildung, Ausbau und Modernisierung von Systemen des sozialen Schutzes und Stärkung der Frauenrechte wird entscheidend zur Erreichung unserer gemeinsamen Ziele, nämlich Förderung von breitenwirksamem Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen, beitragen.

Der neue Ansatz muss sich auf gegenseitige Rechenschaftspflicht und eine gemeinsame Verpflichtung zur Achtung universeller Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stützen. Er wird eine viel größere Differenzierung ermöglichen, damit jedes Partnerland seine Beziehungen zur EU je nach den eigenen Zielen, Bedürfnissen und Fähigkeiten entwickeln kann. Für die Nachbarn im Süden und Osten, die sich an diesem neuen Ansatz beteiligen können und wollen, umfasst diese Perspektive neben wirtschaftlicher Integration auch eine engere politische Zusammenarbeit in den Bereichen Staatsreform, Sicherheit und Konfliktbewältigung, einschließlich gemeinsamer Initiativen in internationalen Foren zu Fragen von gemeinsamem Interesse. Was den südlichen Mittelmeerraum anbetrifft, so haben die Kommission und die Hohe Vertreterin bereits ihren Vorschlag zur Errichtung einer Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand<sup>2</sup> mit den dortigen Partnern dargelegt

Ziel dieses oben beschriebenen, neuen Ansatzes ist es,

- (1) die Partner verstärkt beim Aufbau einer vertieften Demokratie zu unterstützen, d.h. einer Demokratie, die von Dauer ist, weil neben dem Wahlrecht auch das Recht auf Redefreiheit, auf die Bildung konkurrierender politischer Parteien, auf eine unparteiische und unabhängige Justiz, auf Sicherheit, die durch eine rechenschaftspflichtige Polizei und Armee gewährleistet wird, und auf Zugang zu einem kompetenten und nicht korrupten öffentlichen Dienst sowie weitere Bürger- und Menschenrechte wie die Gedankens-, Gewissens- und Glaubensfreiheit, die für viele Europäer selbstverständlich sind, garantiert werden,

---

<sup>2</sup> KOM(2011) 200 vom 8.3.2011.

- (2) eine inklusive wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, damit die Nachbarn der EU durch Handel, Investitionen und nachhaltiges Wachstum soziale und regionale Ungleichheiten verringern, Arbeitsplätze schaffen und den Lebensstandard der Bevölkerung anheben können,
- (3) die beiden regionalen Komponenten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die die Östliche Partnerschaft bzw. den südlichen Mittelmeerraum abdecken, weiter zu stärken, damit wir kohärente regionale Initiativen in Bereichen wie Handel, Energie, Verkehr oder Migration und Mobilität entwickeln können, die unsere bilaterale Zusammenarbeit ergänzen und verstärken, und
- (4) die zur Erreichung dieser Ziele geeigneten Mechanismen und Instrumente bereitzustellen.

Bei jedem Partner wird sich diese Partnerschaft auf der Grundlage der jeweiligen Bedürfnisse, Kapazitäten und Reformziele des Landes entwickeln. Einige Partner werden womöglich ihre Integrationsbemühungen weiter vorantreiben wollen, was eine stärkere Angleichung an die EU-Politiken und -Vorschriften voraussetzen und schrittweise zur wirtschaftlichen Integration in den EU-Binnenmarkt führen würde. Es ist zwar nicht die Absicht der EU, ihren Partnern ein vorgefertigtes Modell für ihre politischen Reformen aufzudrängen, doch sie wird darauf bestehen, dass der Reformprozess in jedem Partnerland auf einem eindeutigen Bekenntnis zu den universellen Werten gründet, die unserem neuen Ansatz zugrunde liegen. Die Initiative liegt bei den Partnern, und die EU wird ihre Unterstützung entsprechend ausrichten.

Eine verstärkte Unterstützung der EU für ihre Nachbarn ist an Bedingungen geknüpft. So müssen die Partner Fortschritte bei Aufbau und Festigung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit vorweisen. Je schneller und umfassender ein Land bei seinen internen Reformen vorankommt, desto mehr Unterstützung wird es von der EU erhalten. Diese verstärkte Unterstützung wird in verschiedenen Formen geleistet werden, wie z. B. durch die Aufstockung der Mittel für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, die Aufstellung umfangreicher Programme zum umfassenden Institutionenaufbau, die Gewährung eines größeren Marktzugangs, die Erhöhung der EIB-Finanzierung für die Investitionsförderung oder durch die Erleichterung der Mobilität. Diese Vorzugsmaßnahmen werden auf den Bedarf des jeweiligen Landes und auf den regionalen Kontext zugeschnitten werden. Sie werden dem Umstand Rechnung tragen, dass tief greifende Reformen mit hohen Anfangskosten verbunden sind. Bei der Entscheidung über die Mittelzuweisungen für die einzelnen Partnerländer für das Jahr 2014 und die folgenden Jahre wird deren auf der Grundlage der jährlichen Fortschrittsberichte bewertete Reformbilanz im Zeitraum 2010-2012 berücksichtigt werden. Bei Ländern, in denen es keine Reformen gegeben hat, wird die EU die Finanzierung überprüfen oder gar verringern.

Die EU wird nach wie vor ihre Beziehungen zu Regierungen, die die Menschenrechte und demokratischen Grundsätze verletzen, einschränken, u. a. durch die Verhängung gezielter Sanktion oder durch andere politische Maßnahmen. Dort, wo sie solche Maßnahmen ergreift, wird sie ihre Unterstützung der Zivilgesellschaft nicht nur aufrechterhalten, sondern verstärken. Bei der Anwendung dieses differenzierten Ansatzes wird die EU die Kanäle für einen Dialog mit Regierungen, Vertretern der Zivilgesellschaft und anderen beteiligten Akteuren offenhalten. Gleichzeitig wird sie im Einklang mit dem Grundsatz der gegenseitigen Rechenschaftspflicht gewährleisten, dass ihre Ressourcen zur Verwirklichung der zentralen Ziele der ENP eingesetzt werden.

Die Ressourcen, die die EU und ihre internationalen Partner zur Unterstützung des demokratischen Übergangs in der Nachbarschaft mobilisieren, müssen sowohl den unmittelbaren dringenden Bedarf als auch die mittel- und langfristigen Anforderungen abdecken.

## 1. UNTERSTÜTZUNG VON FORTSCHRITTEN AUF DEM WEG ZU VERTIEFTER DEMOKRATIE

*Wir werden ...*

- den Umfang der EU-Unterstützung für die einzelnen Partner an deren Fortschritte bei der Durchführung politischer Reformen und der Entwicklung einer „vertieften Demokratie“ anpassen.

### 1.1. Unterstützung „vertiefter Demokratie“

Eine funktionierende Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bilden die Grundpfeiler der Partnerschaft zwischen der EU und ihren Nachbarn. Es gibt kein allgemein gültiges Modell oder Patentrezept für politische Reformen. Die Reformen vollziehen sich zwar von Land zu Land unterschiedlich, doch mehrere Elemente sind für den Aufbau einer **vertieften und tragfähigen Demokratie** unverzichtbar und erfordern ein nachdrückliches und langfristiges Engagement der Regierungen. Dazu zählen

- freie und faire Wahlen,
- Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit und eine freie Presse und freie Medien,
- Rechtspflege durch ein unabhängiges Gerichtswesen und Recht auf ein faires Verfahren,
- Korruptionsbekämpfung sowie
- Reform des Sicherheitssektors und der Strafverfolgung (einschließlich der Polizei) und Gewährleitung der demokratischen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte.

Reformen, die sich auf diese Elemente stützen, werden nicht nur die Demokratie stärken, sondern auch dazu beitragen, durch die Förderung von Handel und Investitionen die Voraussetzungen für nachhaltiges breitenwirksames Wachstum zu schaffen. Diese Elemente dienen der EU zudem als Benchmarks für die Bewertung der Reformfortschritte und die Anpassung der Unterstützung.

### 1.2. Eine Partnerschaft mit der Gesellschaft

*Wir werden ...*

- in jedem Nachbarland eine Partnerschaft mit der Gesellschaft aufbauen und durch die Einrichtung einer Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft den Zugang zivilgesellschaftlicher Organisationen zur EU-Unterstützung verbessern,
- die Einrichtung eines Europäischen Fonds für Demokratie unterstützen, um politische Parteien und nicht registrierte Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften zu fördern,
- die Medienfreiheit durch Unterstützung des ungehinderten Zugangs zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Internet und zur Nutzung elektronischer

## Kommunikationstechnologien fördern und

- den Menschenrechtsdialog verstärken.

Eine dynamische Zivilgesellschaft versetzt die Bürger in die Lage, ihre Anliegen geltend zu machen, Beiträge zur politischen Entscheidungsfindung zu leisten und die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Sie trägt auch dazu bei, die Breitenwirksamkeit des Wirtschaftswachstums zu verbessern. Entscheidende Voraussetzung für eine dynamische Zivilgesellschaft ist die Gewährleistung der Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Entstehung demokratischer politischer Parteien zu fördern, die das breite Spektrum der in der Gesellschaft vorhandenen Ansichten und Ansätze widerspiegeln und auf dieser Grundlage um Macht und öffentliche Unterstützung konkurrieren. Diese Notwendigkeit zur Förderung von Zivilgesellschaft und Pluralismus ist in der gesamten Nachbarschaft spürbar, doch sie ist in den Ländern besonders dringlich, in denen sich ein rascher politischer Wandel vollzieht oder repressive Regime nach wie vor Pluralismus und Vielfalt im Keim ersticken.

Um dieser Situation Rechnung zu tragen und politische Akteure (vor allem politische Parteien, nicht registrierte NRO oder Gewerkschaften und weitere Sozialpartner) zu unterstützen, die sich für den demokratischen Wandel in ihren Ländern einsetzen, unterstützen die Hohe Vertreterin und die Kommission die Einrichtung eines **Europäischen Fonds für Demokratie**<sup>3</sup>. Zweck dieses Fonds wird es sein, den Bemühungen der EU, ihrer Mitgliedstaaten und mehrerer großer europäischer politischer Stiftungen, die bereits in diesem Bereich tätig sind, größeren Einfluss zu verschaffen und ihnen auch eine größere Kohärenz zu verleihen.

Die Zivilgesellschaft spielt eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Frauenrechten, sozialer Gerechtigkeit, Minderheitenschutz, Umweltschutz und Energieeffizienz. Die EU wird diese verstärkte politische Rolle nichtstaatlicher Akteure im Rahmen einer Partnerschaft mit der Gesellschaft fördern, die dazu dient, zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Interessenvertretung und zur Überwachung von Reformen sowie beim Ausbau ihrer Rolle bei der Durchführung und Evaluierung von EU-Programmen zu unterstützen. Die EU-Delegationen in den Partnerländern werden sich darum bemühen, Regierung und Zivilgesellschaft im Rahmen eines strukturierten Dialogs über zentrale Fragen unserer Kooperation zusammenzubringen. Die EU-Mittel für solche Maßnahmen könnten durch die Einrichtung einer **Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft** in der Nachbarschaft bereitgestellt werden.

Auch die **Medienfreiheit und der freie Zugang zu Informationen** sind wesentliche Bestandteile einer funktionierenden Demokratie. Soziale Netzwerke und neue Technologien spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung des demokratischen Wandels. Hier leistet die EU bereits Unterstützung im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Weitere Instrumente könnten entwickelt werden, damit die EU in geeigneten Fällen zivilgesellschaftliche Organisationen oder einzelne Bürgerinnen oder Bürger bei der Erlangung ungehinderten Zugangs zum Internet und zu anderen elektronischen Kommunikationstechnologien sowie zu unabhängigen Medien (Presse, Rundfunk und Fernsehen) unterstützen kann.

<sup>3</sup>

Für diesen Fonds werden zwar andere Finanz- und Verwaltungsmodalitäten gelten als für die anderen Demokratisierungsinstrumente, doch sie werden in einer Weise angewandt werden, die Synergien und Kohärenz fördert.

Eine in multilateralen Verträgen oder bilateralen Abkommen verankerte Verpflichtung zur Achtung der **Menschenrechte und Grundfreiheiten** ist unverzichtbar. Doch solche Verpflichtungen gehen nicht immer mit konkretem Handeln einher. Die Ratifizierung und uneingeschränkte Einhaltung sämtlicher einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkünfte sollte die Grundlage unserer Partnerschaft bilden. Dazu gehört auch die nachdrückliche Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern – vor dem Hintergrund der maßgeblichen Rolle von Frauen in den jüngsten Ereignissen im Süden –, zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung, zur Achtung der Religionsfreiheit und zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen und anderen Personen mit internationalem Schutzstatus. Ein verstärkter **Menschenrechtsdialog** wird die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen in diesem Bereich und die Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen ermöglichen. Eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Europarat könnte zur besseren Einhaltung von Verpflichtungen beitragen.

Die **Parlamente** können Brücken zwischen unseren Gesellschaften bauen. Die Parlamentarische Versammlung EuroNest (gemeinsame Versammlung des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Länder der Östlichen Partnerschaft), die Parlamentarische Versammlung Europa-Mittelmeer und die gemeinsamen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Partnerländer bilden ein unverzichtbares Forum für Dialog und gegenseitige Verständigung zwischen Entscheidungsträgern. Außerdem können Parlamentarier einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Reformbemühungen und zur Überwachung der Einhaltung der in den ENP-Aktionsplänen für die einzelnen Länder festgelegten Verpflichtungen, u. a. zu wichtigen politischen Themen und zu Menschenrechtsfragen, leisten.

### 1.3. Intensivierung unserer politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit

*Wir werden ...*

- die Beteiligung der EU an der Beilegung lang anhaltender Konflikte verstärken,
- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die anderen Instrumente der EU kohärent einsetzen und
- in internationalen Foren ein gemeinsames Vorgehen mit ENP-Partnern zu wichtigen sicherheitspolitischen Fragen fördern.

Der Lissabonner Vertrag bietet der EU die einmalige Gelegenheit, ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Nirgends ist dies von größerer Relevanz als in unserer Nachbarschaft. Doch wollen die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Gelegenheit nutzen, so müssen sie sich viel stärker als bisher aufeinander abstimmen, damit sie eine gemeinsame Botschaft vermitteln und die für ein wirksames Handeln notwendige Kohärenz gewährleisten können. Nur bei wirksamer Unterstützung durch die Mitgliedstaaten werden die Politiken und Instrumente der EU ihre volle Wirkung entfalten. „Einfach weiter so“ ist keine Option mehr, wenn wir die Sicherheit in unserer Nachbarschaft erhöhen und unsere Interessen schützen wollen.

Die lang andauernden Konflikte, von denen mehrere Partnerländer betroffen sind, stellen eine ernsthafte sicherheitspolitische Herausforderung für die gesamte Region dar. Die anhaltende Instabilität wirkt sich unmittelbar auf die geopolitischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der EU aus. Der israelisch-palästinensische Konflikt und andere Konflikte im Nahen und Mittleren Osten, im Kaukasus, in der Republik Moldau und in der Westsahara ziehen nach wie vor weite Bevölkerungssteile in Mitleidenschaft. Sie fördern

die Radikalisierung, führen zur Vergeudung erheblicher lokaler und internationaler Ressourcen und stellen ein großes Hindernis für Reformen dar.

Die EU beteiligt sich bereits aktiv an der Lösung einiger dieser Konflikte. So ist sie Mitglied des Nahost-Quartetts. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und der OSZE führt sie den Vorsitz bei den Genfer Gesprächen über Frieden und Sicherheit in Georgien. Sie nimmt als Beobachter an den „5+5“-Gesprächen über den Transnistrien-Konflikt in der Republik Moldau teil. Sie wäre bereit, ihre Beteiligung an Foren, in denen sie zurzeit nicht vertreten ist, wie z. B. der von der OSZE zur Beilegung des Konflikts in Berg-Karabach eingerichteten Minsk-Gruppe, zu verstärken. Die EU hat die Absicht, ihre Unterstützung für die Vertrauensbildung gegenüber und die Aufnahme von Kontakten mit abtrünnigen Gebieten, für internationale Bemühungen und Strukturen zur Überwindung dieser Konflikte und - wenn dieses Stadium erreicht ist - für die Umsetzung von Konfliktlösungen zu intensivieren. Sie wird sich weiterhin ausnahmslos gegen jede durch militärische Gewalt herbeigeführte Grenzveränderung stellen. Viele der Instrumente, die die EU überall in der Nachbarschaft zur Förderung der wirtschaftlichen Integration und sektorbezogenen Zusammenarbeit einsetzt, könnten auch zur Unterstützung der Vertrauensbildung und Konfliktbeilegung verwendet werden. Die EU ist zudem bereit, gemeinsam mit den relevanten internationalen Organisationen und anderen wichtigen Partnern Szenarien für den Wiederaufbau nach der Konfliktlösung zu entwickeln, die durch Verdeutlichung der greifbaren Vorteilen einer friedlichen Lösung als weitere Anreize für die Konfliktbeilegung bieten könnten.

Dort, wo die EU bereits vor Ort im Einsatz ist, z.B. im Rahmen der EU-Monitoring-Mission in Georgien, der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in der Republik Moldau/Ukraine oder der EU-Polizeimission und der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes am Grenzübergang Rafah in den besetzten Palästinensischen Gebieten, werden weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die Synergien zwischen dieser operationellen Präsenz und den Bemühungen um die Förderung von Reformen zu nutzen. In geeigneten Fällen wird die EU insbesondere anbieten, die Bemühungen der Partnerländer bei der Reform des Justizwesens und des Sicherheitssektors durch die Entsendung von Rechtsstaatlichkeitsmissionen oder den Einsatz anderer Instrumente im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu unterstützen, die die Partner für sinnvoll halten.

Über die Konfliktbeilegung hinaus wird die EU auch bei der Behandlung anderer sicherheitspolitischer Fragen und spezifischer Themen von gemeinsamem Interesse, wie z. B. Energie- und Ressourcensicherheit, Klimawandel, Nichtverbreitung sowie Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der grenzübergreifenden Kriminalität und des Drogenhandels, die durch den Vertrag von Lissabon gebotenen Möglichkeiten voll ausschöpfen. Sie wird ein gemeinsames Vorgehen mit ENP-Partnerländern in internationalen Foren (z. B. UN, internationale Konferenzen) zu Fragen der GASP und anderer globaler Fragen anstreben.

## **2. UNTERSTÜTZUNG EINER NACHHALTIGEN SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG**

*Wir werden ...*

- die Partnerländer bei der Umsetzung einer Politik unterstützen, die ein stärkeres, nachhaltiges und breitenwirksameres Wachstum, die Entwicklung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt,

- die industrielle Zusammenarbeit intensivieren und die Verbesserung des Unternehmensumfelds unterstützen,
- die Ausrichtung von Veranstaltungen zur Förderung von Investitionen unterstützen,
- ausländische Direktinvestitionen von KMU aus der EU und die Gewährung von Mikrokrediten fördern,
- auf den Pilotprogrammen zur Förderung der regionalen Entwicklung und zur Überwindung wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen Regionen aufbauen,
- Pilotprogramme zur Unterstützung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums auflegen,
- den wirtschaftspolitischen Dialog mit denjenigen Partnern verstärken, die am weitesten mit ihren Wirtschaftsreformen voranschreiten,
- die Wirksamkeit der makrofinanziellen Hilfe durch Straffung der Entscheidungsverfahren erhöhen und
- den Dialog über die Beschäftigungs- und Sozialpolitik verbessern.

## **2.1. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen**

Unsere Nachbarschaft ist durch enorme soziale und wirtschaftliche Herausforderungen gekennzeichnet. Dazu zählen weit verbreitete Armut, eine oft niedrige Lebenserwartung, eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und - in mehreren Ländern - eine geringe Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Leben. Das Naturkapital erodiert und die steigenden Lebensmittel- und Energiepreise haben gravierende Folgen in der gesamten Nachbarschaft. Die meisten Partnerländer verfügen über eine schwache und unzureichend diversifizierte Volkswirtschaft, die für externe Schocks anfällig bleibt. Vorrangig geht es also darum, Arbeitsplätze zu schaffen, das Wachstum anzukurbeln, den sozialen Schutz und die von den jüngsten Krisen betroffen Sektoren (wie z. B. Tourismus) wiederzubeleben. Die Bewältigung dieser Herausforderungen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Nachhaltigkeit der politischen Reformen zu gewährleisten, und kann auch zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen. Schwaches Wachstum, steigende Arbeitslosigkeit und eine wachsende Kluft zwischen Arm und Reich werden voraussichtlich zunehmende Instabilität zur Folge haben.

Durch die ENP wird die EU weiter darauf hinwirken, dass die Partnerländer eine Politik verfolgen, die ein stärkeres und breitenwirksameres Wachstum fördert. Dazu gehört Unterstützung für Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfelds, wie z. B. die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren und die gezielte Förderung von Klein- und Mittelunternehmen, und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Auch die Bemühungen der Partnerländer zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Korruptionsbekämpfung werden sich positiv auf das Unternehmensumfeld auswirken und damit ausländische Direktinvestitionen und den Technologietransfer erleichtern, was wiederum die Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen wird. Die EU wird ein besonderes Augenmerk auf die Herausforderungen richten, vor denen die Länder stehen, die einen politischen Wandel durchleben, und Initiativen wie z. B. die Ausrichtung von **Investorenkonferenzen** unterstützen, bei denen der prioritäre Investitionsbedarf der

Länder geklärt und das Vertrauen der Investoren gestärkt werden sollen. Die Einführung einer **verbesserten Investitionsschutzregelung** wäre ein starkes Signal an Investoren und Händler. Die Kommission wird Mittel und Wege prüfen, um die Rechtssicherheit für Investoren in den Nachbarländern zu gewährleisten.

Im Hinblick auf zusätzliche Unterstützung für KMU wird die Kommission gemeinsam mit der EIB und anderen beteiligten Akteuren die mögliche Rolle des **Europäischen Investitionsfonds (EIF)**<sup>4</sup> in den Partnerländern und andere Maßnahmen wie z. B. **Garantien** zur Förderung von Direktinvestitionen durch KMU aus der EU und der Gewährung von Mikrokrediten prüfen.

Die Kommission kann auch im Rahmen von **Pilotprogrammen zur Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung** und von Pilotprogrammen für die Regionalentwicklung, die sich auf die umfangreichen Erfahrungen der EU in diesen Bereichen stützen<sup>5</sup>, zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und Armut beitragen.

Die **Regionalentwicklungsprogramme** können zur Überwindung von wirtschaftlichen Ungleichgewichten und Unterschieden zwischen Regionen beitragen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes insgesamt beeinträchtigen. Die laufenden Pilotprogramme werden den Mitgliedern der Östlichen Partnerschaft dabei helfen, geeignete Strukturen und Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen - sowohl im eigenen Land als auch gegebenenfalls grenzübergreifend in Zusammenarbeit mit benachbarten Ländern der Region - zu entwickeln. Ein ähnlicher Ansatz wird auch in Bezug auf die südliche Nachbarschaft geprüft werden.

Der **Politikdialog zur Wirtschafts- und Finanzpolitik** wird fortgesetzt werden. Dieser Dialog wird mit denjenigen Partnerländern verstärkt werden, die bei ihrer wirtschaftlichen Integration mit der EU am weitesten voranschreiten, und sich auf eine Überprüfung der Wirtschaftspolitik und der wichtigsten Strukturreformen stützen. Er wird mit einem verstärkten Dialog über die **Beschäftigungs- und Sozialpolitik** einhergehen.

**Makrofinanzielle Hilfe** (MFA) könnte bereitgestellt werden, um Partnerländer bei der Überwindung kurzfristiger Leistungsbilanzprobleme zu unterstützen. Dafür kommen zunächst vor allem die Länder in Betracht, die sich mit den unmittelbaren sozialen und wirtschaftlichen Folgen der jüngsten politischen Veränderungen konfrontiert sehen. Die Kommission wird eine Rahmenverordnung vorschlagen, um die Entscheidungsverfahren bei der Gewährung von MFA effizienter zu gestalten, eine transparentere Rechtsgrundlage für diese Hilfe zu schaffen und um einige der Kriterien für die Gewährung der Hilfe zu präzisieren.

## 2.2. Stärkung der Handelsbeziehungen

*Wir werden ...*

<sup>4</sup> Der EIF verfügt über Erfahrungen in der Bereitstellung von Risikokapital für Klein- und Mittelunternehmen in der EU in den Erweiterungsländern sowie über ein großes Netzwerk von Geschäftskontakten. Er ist daher besonders dazu geeignet, Investitionen von KMU aus der EU in den Partnerländern zu fördern.

<sup>5</sup> Das in der Mitteilung „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ (KOM(2011) 200 endg.) vorgesehene ENP-Programm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ENPARD) wird auf die Länder der östlichen Nachbarschaft ausgeweitet werden.

- Verhandlungen über vertiefte und umfassende Freihandelszonen mit den Partnern führen, die dazu bereit und in der Lage sind, und
- Handelszugeständnisse weiterentwickeln, insbesondere in den Sektoren, von denen am ehesten unmittelbare Impulse für die Volkswirtschaften der Partnerländer zu erwarten sind.

Die meisten unserer Nachbarstaaten sind auf die EU als wichtigsten Exportmarkt und Hauptbezugsquelle für Importe angewiesen. Der Handel mit Waren und Dienstleistungen ist ein wirkungsvolles Instrument, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und den Konjunkturaufschwung zu fördern. Wir müssen daher mit jedem der Länder für beide Seiten vorteilhafte, weitreichende Handelsregelungen vereinbaren, die auf ihre jeweiligen Bedürfnissen und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abgestimmt sind.

Ein wichtiges und äußerst effizientes Mittel zur Förderung engerer Handelsbeziehungen bietet eine **vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCTA)**. Freihandelszonen dieser Art zielen auf einen schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen und die Angleichung von Rechtsvorschriften in für den Handel relevanten Bereichen ab, zu denen insbesondere Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz, Zoll- und Grenzverfahren, Wettbewerbsrecht und öffentliches Auftragswesen gehören. Die Freihandelzonen sind dynamisch gestaltet, um mit den regulatorischen Entwicklungen im EU-Binnenmarkt Schritt halten zu können. Für die am weitesten fortgeschrittenen Partner kann eine vertiefte und umfassende Freihandelszone so den Weg für die schrittweise wirtschaftliche Integration mit dem Binnenmarkt ebnen. Die im Rahmen der Freihandelszone vorgesehene schrittweise Annäherung an die EU-Vorschriften und -Verfahren setzt ein starkes Engagement für komplexe und weitreichende Reformen voraus und erfordert leistungsfähige institutionelle Kapazitäten. Die Durchführung solcher Reformen kann politische Herausforderungen mit sich bringen und erfordert die Unterstützung der Wirtschaft und anderer Interessengruppen. Entsprechende Verhandlungen über eine Freihandelszone können nur mit Partnerländern aufgenommen werden, die Mitglied der WTO sind und den wichtigsten Empfehlungen nachkommen, um die sich für sie daraus ergebenden Verpflichtungen erfüllen zu können. Sie müssen außerdem ausreichende Fortschritte bei der Übernahme gemeinsamer Werte und Grundsätze verzeichnen.

In der Regel beruht der Handel auf einem bilateralen Konzept der EU und des jeweiligen Partnerlandes. Dies ermöglicht den am meisten fortgeschrittenen Ländern rascher voranzukommen und entspricht dem Grundsatz der Differenzierung. Dieses Konzept steht auch im Einklang mit der langfristigen Perspektive einer Wirtschaftsgemeinschaft zwischen der EU und den ENP-Ländern<sup>6</sup>. Die regionale Wirtschaftsintegration ist für die Stärkung des Handels zwischen den Partnerländern und den Aufbau weiterreichender Wirtschaftsnetze von entscheidender Bedeutung. Langfristig würde eine solche Wirtschaftsgemeinschaft auf einem gemeinsamen Regulierungsrahmen und einem besseren Marktzugang für Waren und Dienstleistungen zwischen den ENP-Partnern und zwischen ihnen und der EU beruhen. Bei diesem Konzept wäre es möglich, Partnerländer, die über ein voll funktionsfähiges unabhängiges Justizsystem und eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung verfügen und deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung der Korruption erzielt haben, zum **nicht reglementierten Bereich des Warenverkehrs im Binnenmarkt** zuzulassen. Voraussetzung

---

<sup>6</sup> Siehe KOM (2006) 726 vom 4.12.2006 über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

dafür ist, dass die Länder eine entsprechende Integrität der öffentlichen Verwaltung und Rechtssicherheit gewährleisten können.

Kurzfristig könnten für Partnerländer, die noch nicht in der Lage oder bereit sind, Verhandlungen über eine DCFTA aufzunehmen, andere Maßnahmen zur Stärkung und Erleichterung des Handels ergriffen werden. Unter Berücksichtigung der in dem jeweiligen Partnerland herrschenden Verhältnisse und der von ihm angestrebten Ziele wird die EU sich um eine Ausweitung der Handelszugeständnisse im Rahmen der bestehenden Abkommen oder laufenden Verhandlungen bemühen, insbesondere in den Sektoren, die unmittelbar dazu beitragen können, die Volkswirtschaften der Partnerländer anzukurbeln, einschließlich einer Asymmetrie in Bezug auf das Liberalisierungstempo, um den im jeweiligen Land herrschenden Verhältnissen Rechnung zu tragen. Ein besserer Marktzugang für Waren kann im Rahmen von **Abkommen über die Konformitätsbewertung und die Anerkennung von Industrieerzeugnissen (ACAA)** gewährleistet werden, die in bestimmten Sektoren den freien Warenverkehr für gewerbliche Erzeugnisse auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbescheinigungen zulassen. Diese ACAA sollen für alle Sektoren geschlossen werden, in denen die Rechtsvorschriften bereits auf EU-Ebene harmonisiert wurden. Ein Partnerland, das dieses Stadium erreicht hat, wäre dadurch in der Praxis Teil einer Freihandelszone zwischen der EU, dem EWR und der Türkei. Durch eine enge Zusammenarbeit mit europäischen Behörden und Organisationen in den Bereichen Normung, Konformitätsbewertung und Messwesen kann die Umsetzung der ACAA erleichtert werden. Die Kommission ist bereit, ihre technische Hilfe für die Partnerländer zu verstärken, um die Vorbereitung der ACAA zu beschleunigen. Voraussichtlich werden bereits 2011 ACAA mit Tunesien und Ägypten unterzeichnet.

Weitere Fortschritte könnten auch durch die Stärkung der Handelsströme zwischen den Partnerländern untereinander und zwischen diesen Ländern und der EU erzielt werden. Die rasche Umsetzung des Übereinkommens über Präferenzursprungsregeln für den Raum Europa-Mittelmeer ist für die südlichen Partnerländer in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Die Kommission wird prüfen, wie das Übereinkommen auf andere ENP-Länder ausgeweitet werden kann, und entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Die EU wird weiterhin die Reformmaßnahmen unterstützen und ihren Partnern durch die **Bereitstellung von Fachwissen im öffentlichen Sektor** beim Kapazitätsaufbau helfen, u. a. im Rahmen von umfassenden Programmen zum Institutionenaufbau oder anderen Instrumenten wie Twinning und TAIEX<sup>7</sup>. So wird den Partnerländern die Einhaltung der EU-Standards in Bezug auf Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit sowie Tierschutz erleichtert und ihr Exportpotenzial vergrößert. Ähnliche Unterstützung wird die EU bei der Modernisierung des Agrarsektors im Rahmen von Programmen für die ländliche Entwicklung anbieten, die Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln einschließen.

---

<sup>7</sup>

TAIEX ist das von den Kommissionsdienststellen verwaltete Instrument für Informationsaustausch und technische Hilfe. TAIEX wird zur Unterstützung der Partnerländer bei der Übernahme, Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften der EU eingesetzt. TAIEX bietet vorrangig bedarfsoorientierte Hilfe und ermöglicht die kurzfristige Bereitstellung spezifischer Fachkenntnisse, um gezielt bestimmte Themen zu behandeln. [http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index_en.htm)

## 2.3. Stärkung der sektorbezogenen Zusammenarbeit

Wir werden ...

- die sektorbezogene Zusammenarbeit stärken, mit Schwerpunkt auf Wissen und Innovation, Klimawandel und Umwelt, Energie, Verkehr und Technologie, und
- die Teilnahme der Partnerländer an bestimmten EU-Agenturen und EU-Programmen erleichtern.

Eine Stärkung der Zusammenarbeit ist in allen für den Binnenmarkt relevanten Sektoren möglich, dazu gehören neben vielen anderen Sozialpolitik und öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, Statistik, Gesellschaftsrecht, Forschung und technologische Entwicklung sowie Meerespolitik, Tourismus, Raumfahrt. In folgenden Bereichen werden die Zusammenarbeit und der Austausch auf der Basis des Konzepts „mehr für mehr“ erheblich intensiviert:

- Die EU wird ihren benachbarten Partnerländern vorschlagen, auf die Schaffung eines **Gemeinsamen Raumes für Wissen und Innovation** hinzuarbeiten. Dabei würden einige Teilbereiche der derzeitigen Zusammenarbeit gebündelt: Politikdialog, Kapazitätsaufbau auf nationaler und regionaler Ebene, Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung und Verbesserung der Mobilitätsangebote für Studierende, Wissenschaftler und Akademiker. Gleichzeitig werden die Zusammenarbeit im Bereich der **Hochschulbildung** durch die stärkere Förderung von **Mobilitätsmaßnahmen für Studierende und Hochschulmitarbeiter** im Rahmen von Hochschulpartnerschaften (Erasmus Mundus) und die strukturierte **Zusammenarbeit für die Modernisierung von Hochschulen (Tempus)** ausgebaut.
- Mit Blick auf die Umsetzung der Vereinbarung von Cancún und den Abschluss eines künftigen globalen Klimaschutzrahmens wird die EU die Bemühungen ihrer Nachbarländer im Bereich **Klimawandel** unterstützen und die Zusammenarbeit bei der Entwicklung CO<sub>2</sub>-armer Lösungen und der effizienteren Vorsorge gegen die Auswirkungen des Klimawandels (Anpassungsmaßnahmen) stärken. Gemeinsam sollten die EU und ihre Partnerländer ein höheres **Umweltschutzniveau<sup>8</sup>** anstreben, das strengere Umweltstandards, u. a. für die Luft- und Wasserqualität, ein besseres Umweltmanagement, eine effizientere Ressourcennutzung, einen stärkeren Schutz der Artenvielfalt und Ökosysteme und die Förderung der erforderlichen Infrastrukturinvestitionen vorsieht.
- Die Zusammenarbeit im **Energiebereich** soll durch einen intensiveren energiepolitischen Dialog verstärkt werden, der darauf abzielt, die Marktintegration voranzutreiben, die Energiesicherheit auf der Grundlage einer Angleichung des Regulierungsrahmens und der entsprechenden Sicherheits- und Umweltstandards zu stärken und die Entwicklung neuer Partnerschaften in den Bereichen erneuerbare Energien, Energieeffizienz und nukleare Sicherheit zu fördern. Mittelfristig könnte dies die Ausweitung der Energiegemeinschaft auf die Nachbarländer, die ihr noch

<sup>8</sup> Die Kommission hat in ihrer Mitteilung KOM (2011) 21 zur Initiative EU 2020 „Ressourcenschonendes Europa“ die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnerländern, einschließlich den ENP-Ländern, betont.

nicht angehören, oder die Schaffung einer weiteren Energiegemeinschaft zwischen der EU und dem südlichen Mittelmeerraum zur Folge haben.

- Die Kommission wird einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit im Bereich **Verkehr** vorschlagen, um die Integration der Verkehrsmärkte zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf der Ausweitung der Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-T) auf die Partnerländer, der Beseitigung administrativer Schwachstellen unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheit und Gefahrenabwehr (einschließlich Luft- und Schienenverkehrmanagement und Seeverkehr) und der Stärkung der Zusammenarbeit mit verschiedenen EU-Verkehrsagenturen liegt.
- Die Kommission unterstützt zudem auch einen stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Zusammenarbeit bei **maritimen Angelegenheiten**, der eine engere Kooperation in allen Bereichen der maritimen Wirtschaft und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ermöglichen soll.
- Die jüngsten Entwicklungen in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums haben gezeigt, welche Bedeutung die **Informations- und Kommunikationstechnologien** als Instrumente des politischen und sozialen Wandels gewonnen haben. Daher soll die Zusammenarbeit mit den Partnerländern bei der Entwicklung der digitalen Wirtschaft gefördert werden, die diese Technologien zur Bewältigung nationaler und globaler Herausforderungen nutzt.

Außerdem wird die EU die Beteiligung der Partnerländer an den ihnen offen stehenden **Agenturen und Programmen der EU** weiter fördern<sup>9</sup>. Dieses Angebot besteht bereits seit einigen Jahren und führte zu einem gewissen Maß an Zusammenarbeit in den Bereichen Drogenüberwachung oder Flugsicherheit. Priorität hat für die Kommission nun die Erstellung einer Liste der Programme, an denen die Partnerländer teilnehmen können, unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen, die sich an Jugendliche richten oder persönliche Kontakte fördern. Sie wird darüber hinaus die Partnerländer bei der Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen für die Teilnahme an den Agenturen und durch die Beteiligung an den damit verbundenen Kosten unterstützen.

## 2.4. Migration und Mobilität

*Wir werden ...*

- den Prozess der Visaerleichterungen für bestimmte ENP-Länder vorantreiben und für die am weitesten fortgeschrittenen Länder Visaliberalisierungen einführen,
- die bestehenden Mobilitätspartnerschaften weiterentwickeln und neue einrichten und
- dafür Sorge tragen, dass die Mitgliedstaaten alle durch den EU-Visakodex gebotenen Möglichkeiten ausschöpfen.

Mobilität und persönliche Kontakte sind für die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der wirtschaftlichen Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Sie sind unverzichtbare Voraussetzungen für den Handel, insbesondere den Handel mit Dienstleistungen, für den

<sup>9</sup> KOM(2006) 724 vom 4.12.2006

Austausch von Ideen, die Verbreitung von Innovationen, die Behandlung beschäftigungs- und sozialpolitischer Fragen und den Aufbau starker Beziehungen zwischen Unternehmen, Universitäten und Organisationen der Zivilgesellschaft.

Im Bereich der Arbeitskräftemobilität können die EU und ihre Nachbarstaaten einander ergänzen. In spezifischen Arbeitsmarktsegmenten der EU wird mit der Alterung der Erwerbsbevölkerung ein Arbeitskräfteangel entstehen, der durch gut ausgebildete, begabte junge Arbeitskräfte aus unseren Nachbarstaaten ausgeglichen werden könnte. Die EU ist sich dabei durchaus der Gefahr der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte bewusst, der sie möglicherweise durch weitere Unterstützungsmaßnahmen entgegenwirken muss.

Diese Partnerländer sind auch wichtige Herkunfts- und Transitländer für irreguläre Migranten. Bei der Bekämpfung der irregulären Migration ist die Zusammenarbeit mit unseren Partnern von entscheidender Bedeutung, um menschliches Leid und das Sicherheitsrisiko zu verringern. Diese Zusammenarbeit ist daher eine der Voraussetzungen, die den Mobilitätspartnerschaften zugrunde liegen.

Im Rahmen der ENP soll ein für beide Seiten vorteilhafter Ansatz entwickelt werden, bei dem die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern und der EU, die Erleichterung einer gut gesteuerten regulären Migration, der Kapazitätsaufbau in den Bereichen Grenzverwaltung, Asyl und wirksame Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung Hand in Hand gehen. Dieser Ansatz entspricht den drei Schwerpunktbereichen des Gesamtansatzes der EU zur Migrationsfrage und der kürzlich angenommenen Mitteilung der Kommission zur Migration<sup>10</sup> und zielt darauf ab, die reguläre Migration besser zu organisieren, die positiven Auswirkungen der Migration auf die wirtschaftliche Entwicklung maximal zu nutzen, und die für die Grenzverwaltung und Migrationssteuerung erforderlichen Kapazitäten zu stärken. Auch die Förderung und Achtung der Rechte von Migranten ist ein wichtiger Bestandteil dieser Ansatzes.

Die **Mobilitätspartnerschaften** bieten einen umfassenden Rahmen, um einen gut organisierten Personenverkehr zwischen der EU und einem Drittland sicherzustellen. Mit diesen Partnerschaften werden alle Maßnahme gebündelt, die gewährleisten, dass die Mobilität für beide Seiten vorteilhaft ist. Sie erleichtern den Zugang zu regulärer Migration und stärken die Kapazitäten für die Grenzverwaltung und die Bekämpfung der irregulären Migration. Dies kann auch die Unterstützung der Partnerländer beim Aufbau einer Struktur für die Steuerung der regulären Migration u. a. in den Bereichen Anwerbung von Arbeitskräften, Berufs- und Sprachausbildung, Anerkennung von Qualifikationen und Rückkehr- und Wiedereingliederungsmaßnahmen einschließen<sup>11</sup>. Um insbesondere die Mobilität der Studierenden, Forscher und Geschäftsleute zwischen den Partnerländern und der EU zu stärken, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, alle durch den **EU-Visakodex** gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Sie wird prüfen, wie sie diesen Prozess unterstützen und die praktische Umsetzung verfolgen kann. In diesem Kontext sollte auf die Möglichkeiten der Befreiung von der Visumsgebühr und der Ausstellung von Mehrfachvisa für die genannten Antragsteller hingewiesen werden.

---

<sup>10</sup> KOM(2011) 248 endg. vom 4.5.2011.

<sup>11</sup> Die Kommission wird den Kapazitätsaufbau im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) fördern.

Bislang wurden solche Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Georgien geschlossen. Die Kommission ist überzeugt, dass einige der EU-Nachbarländer geeignete Kandidaten für eine solche Partnerschaft wären. Sie wird sich um den Abschluss der Verhandlungen mit Armenien und die Vorbereitung der Aufnahme von Verhandlungen z.B. mit Marokko, Tunesien und Ägypten bemühen<sup>12</sup>.

Außerdem wird die EU die Ukraine und Moldau weiterhin bei der Umsetzung ihrer Aktionspläne für die Visaliberalisierung unterstützen. Wie schon mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft, mit denen bereits Abkommen über Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen geschlossen wurden oder vorbereitet werden, sollte die EU auch bemüht sein, mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums Visaliberalisierungs- und -gleichzeitig - Rückübernahmeabkommen zu schließen. Diese Abkommen setzen die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Migration, Mobilität und Sicherheit voraus. Die Länder müssen spezifische Maßnahmen ergreifen, um die irreguläre Migration zu unterbinden, ein wirksames Grenzmanagement und ausreichende Dokumentensicherheit sicherzustellen und gegen die organisierte Kriminalität einschließlich des Menschenhandels und der Schleusung von Migranten vorzugehen. Fallweise sollte dann langfristig eine schrittweise Visaliberalisierung geprüft werden, sofern die Rahmenbedingungen für eine reibungslose und sichere Mobilität gegeben sind.

Im Asylbereich wird die EU ihre Unterstützung des internationalen Schutzsystems in der Region in Form regionaler Schutzprogramme für Belarus, die Republik Moldau und die Ukraine fortsetzen. Sie wird außerdem mit der Umsetzung solcher Schutzprogramme für Ägypten, Libyen und Tunesien beginnen. Auch andere Initiativen einzelner ENP-Länder in diesem Bereich werden gefördert werden. Die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU muss integraler Bestandteil der EU-Hilfsmaßnahmen für Nachbarländer sein, die erhebliche Flüchtlingsströme zu bewältigen haben.

### **3. EFFIZIENTE REGIONALE PARTNERSCHAFTEN IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN NACHBARSCHAFTSPOLITIK**

Die EU ist sich der zwischen ihren Nachbarländern bestehenden Unterschiede bewusst, bietet aber jedem Land einen einheitlichen Rahmen für die Partnerschaft an, der sich auf gegenseitige Rechenschaftspflicht stützt. Dieser einheitliche Rahmen wird durch die östliche und südliche Dimension der ENP ergänzt, die die Zusammenarbeit und die Entwicklung von Synergien und Lösungen für spezifische geografische, wirtschaftliche und soziale Probleme auf regionaler Ebene fördern. Sie knüpfen an die verschiedenen EU-Strategien an, die in der Vergangenheit für die jeweiligen Regionen umgesetzt wurden. So wurde kürzlich die bereits fünfzehn Jahre andauernde Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern des Mittelmeerraums in allen Bereichen durch die Union für den Mittelmeerraum ergänzt. Die Östliche Partnerschaft wiederum hat in den letzten zwei Jahren die Beziehungen zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarstaaten deutlich gestärkt.

#### **3.1. Stärkung der östlichen Partnerschaft**

*Wir werden...*

<sup>12</sup> Im Einklang mit der Mitteilung „Dialog mit den südlichen Mittelmeerländern über Migration, Mobilität und Sicherheit, – KOM(2011) 292/3.

- auf den Abschluss und die Umsetzung von Assoziationsabkommen einschließlich DCFTA hinarbeiten,
- uns für die Demokratisierung einsetzen,
- den Prozess der Visaerleichterung und der Visaliberalisierung vorantreiben,
- die sektorspezifische Zusammenarbeit stärken, insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung,
- die Vorteile der östlichen Partnerschaft stärker ins Bewusstsein der Bürger rücken, und
- die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern stärken.

Durch die Schaffung der Östlichen Partnerschaft wurden die Beziehungen zu den Partnerländern Osteuropas und des Südkaukasus intensiviert. Sie hat dazu beigetragen, dass in diesen Ländern ungeachtet aller Schwierigkeiten ein Wandel stattfinden und konsolidiert werden konnte. Die Region hat im letzten Jahrzehnt insgesamt Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie erzielt, u. a. infolge von Regimewechseln. Aber sie steht weiterhin vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen, insbesondere aufgrund der großen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Ländern dieser generell armen Region bestehen und durch die sie für externe Entwicklungen und Einflüsse besonders anfällig ist.

Die Partnerländer haben sehr unterschiedliche Fortschritte bei der Umsetzung der zentralen Elemente der östlichen Partnerschaft erzielt (z.B. Achtung der universellen Werte der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, nachhaltige Reformanstrengungen und eine stärkere Konzentration auf die Lösung von Langzeitkonflikten). Einige der Länder sind eindeutig bestrebt, ihr Potenzial voll auszuschöpfen, während andere nur vereinzelte Fortschritte erzielen. Die EU will gewährleisten, dass die Partnerländer, die am weitesten vorangeschritten sind und sich für die demokratischen Reformen, die die Grundlage der Östlichen Partnerschaft bilden, besonders engagieren, auch am meisten von ihr profitieren. Gleichzeitig müssen die Instrumente der Östlichen Partnerschaft anhand der Erkenntnisse, die in der ersten Umsetzungsphase gewonnen wurden, besser auf die Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern abgestimmt werden - insbesondere ist zu prüfen, mit welchen Maßnahmen der lange Verhandlungszeitraum, der für weitreichende und komplexe Assoziierungsabkommen erforderlich ist, überbrückt werden kann.

Die **Assoziierungsabkommen**, von denen die meisten auch DCFTA einschließen, bieten dem jeweiligen östlichen Partnerland die Möglichkeit, das Tempo zu bestimmen, mit dem es Integration und Reformen vorantreiben will. Partnerländer, die zu nachhaltigen Anstrengungen bereit sind, können mit Unterstützung der EU im Rahmen dieser Abkommen eine entsprechende Kohärenz der Rechtsvorschriften und Institutionen erreichen. Die Abkommen sehen eine Angleichung an die Rechtsvorschriften, Normen und Standards der EU vor, die schrittweise zur wirtschaftlichen Integration in den Binnenmarkt führt.

Mit fünf Partnerländern werden bereits Verhandlungen über Assoziierungsabkommen geführt, die eine solide Basis für einen Ausbau der Beziehungen bieten. Mit der Ukraine wurden im Rahmen des Assoziierungsabkommens Verhandlungen über ein DCFTA aufgenommen. Andere Partnerländer werden folgen, sobald die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Obwohl aufgrund der geringen Größe der Länder der Östlichen Partnerschaft das Volumen

des Handels mit der EU begrenzt ist, betrachtet die EU die DCFTA als wirksames Instrument zur Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn und misst ihnen große Bedeutung bei. Um die Partnerländer beim Aufbau der für tiefgreifende Reformen erforderlichen Verwaltungskapazitäten zu unterstützen, sieht die Östliche Partnerschaft auch umfassende Programme zum Institutionenaufbau vor. Diese werden durch ein neues EU-Instrument in Form von Pilotprogrammen für die regionale Entwicklung ergänzt, die die Länder bei der Bewältigung des wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Gefälles unterstützen sollen. Diese werden den Partnerländern die Festlegung geeigneter Strukturen und Maßnahmen zur Bewältigung regionaler Herausforderungen erleichtern.

Einige Länder der Östlichen Partnerschaft messen ihrer europäischen Identität große Bedeutung bei, so dass die Entwicklung engerer Beziehungen mit der EU nachhaltige Zustimmung in der Öffentlichkeit findet. Die Werte auf die sich die Europäische Union stützt - Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundrechte sowie Rechtsstaatlichkeit - bilden auch die Grundlage für die politische Assozierung und wirtschaftliche Integration, die mit der Östlichen Partnerschaft angeboten wird. Diese Werte sind in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankert und liegen auch den Artikeln 8 und 49 zugrunde.

Persönliche Kontakte sind ein wichtiges Element der Partnerschaft. Außerdem wird die EU die Ukraine und die Republik Moldau weiterhin bei der Umsetzung ihrer Aktionspläne für die **Visaliberalisierung** unterstützen, die für andere Länder der Östlichen Partnerschaft als Muster dienen könnten. Zwischenzeitlich sollten diese Länder bereits Visaerleichterungen in Anspruch nehmen.

Für die östlichen Partnerländer wurden bereits fünf **Flaggschiff-Initiativen**<sup>13</sup> für Grenzmanagement, KMU-Entwicklung, Zusammenarbeit im Energiebereich, Katastrophenschutz und besseres Umweltmanagement umgesetzt. Diese Programme werden nun stärker auf die Ziele der bilateralen Partnerschaft ausgerichtet. So soll die Unterstützung im Rahmen der Initiative für die integrierte Grenzverwaltung stärker auf die Erfüllung der Voraussetzungen für die Visaerleichterung und Visaliberalisierung ausgerichtet werden. Die Sichtbarkeit bilateraler und multilateraler Maßnahmen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft muss verstärkt werden, um der breiten Öffentlichkeit ihre Vorteile vor Augen zu führen. Um zur Konsolidierung der regionalen Solidarität beizutragen, sollte die EU die Zusammenarbeit auf subregionaler Ebene massiver unterstützen, die sich auf spezifische Bereiche mit nur wenigen Partnern konzentriert. Der multilaterale Rahmen muss strategischer eingesetzt werden, um die bilaterale Beziehungen zwischen unseren Partnerländern u. a. im Bereich der Konfliktbeilegung zu fördern.

Um die neue ENP stärker auf die Beziehungen zwischen den Gesellschaften auszurichten, wird die EU ihre Kontakte zu den verschiedenen Akteuren intensivieren, u. a. zu den Parlamenten im Rahmen der vom Europäischen Parlament eingesetzten Parlamentarischen Versammlung EuroNest, zu regionalen Akteuren in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen, zu führenden Geschäftsleuten im Rahmen des Wirtschaftsforums der Östlichen

---

<sup>13</sup> Sie umfassen Projekte zur Stärkung der integrierten Grenzverwaltung, der kleinen und mittleren Unternehmen, der regionalen Strommärkte, der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien, der Vorbereitung auf den Katastrophenfall, der Katastrophenvorsorge und -abwehr im Fall von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen und des Umweltmanagements.

Partnerschaft sowie zur Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern, gestützt auf das Forum der Zivilgesellschaft für die Östliche Partnerschaft und ihre nationalen Plattformen.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Östlichen Partnerschaft wird über den politischen Dialog in folgenden Bereichen fortgesetzt:

- Bildung, Jugend und Kultur - durch die Förderung der Teilnahme an Programmen wie Erasmus Mundus, Tempus, Youth in Action und e-Twinning durch die Öffnung künftiger neuer EU-Programme wie Lebensbegleitendes Lernen für die Länder der Östlichen Partnerschaft und durch Folgemaßnahmen zu dem Sonderprogramm Kultur 2009-2010 und dem Programm Kultur für die Östliche Partnerschaft;
- Verkehr - durch die Anbindung der Infrastrukturnetze der EU an die östlichen Partner;
- Energie, Umwelt, Klimawandel - durch einen verstärkten Dialog im Anschluss an die Schaffung der Partnerschaft für Energieeffizienz und Umweltschutz in Osteuropa und den Beitritt der Ukraine und der Republik Moldau zur europäischen Energiegemeinschaft, um die Zusammenarbeit im Bereich der Energiesicherheit zu intensivieren;
- Austausch von Wissen, Forschung und Informationsgesellschaft - Durch die vollständige Einbeziehung der Forschungs- und Bildungsgemeinschaften der Region in die elektronische Infrastruktur (z.B. GÉANT, das paneuropäische Computernetz und die Europäische Gridinfrastruktur für intelligente Netze und verteilte Datenverarbeitung);
- Zölle und Strafverfolgung - auf der Grundlage der strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit im Zollbereich mit der Ukraine, der Republik Moldau und Belarus und der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Schmuggels;
- ländliche Entwicklung (im Einklang mit dem ENP-Programm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung);
- Beschäftigung und sozialpolitische Fragen;
- Förderung von Recht, Freiheit und Sicherheit - auf der Grundlage des Aktionsplans der östlichen Partnerschaft für den Bereich Justiz und Inneres, der im Laufe dieses Jahres im Rahmen des Stockholmer Programms<sup>14</sup> vorgelegt werden soll, einschließlich Mobilitätspartnerschaften;
- Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP).

Einige Mitgliedstaaten der EU, Drittländer und Internationale Finanzinstitutionen (IFI) zeigten Interesse daran, zur Verwirklichung der Ziele der Östlichen Partnerschaft beizutragen und Projekte von strategischer Bedeutung zu unterstützen. Weitere Mittel werden über die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität sowie bilaterale Partner und IFI, vorrangig EIB, EBWE und Weltbank, bereitgestellt. Diese Zusammenarbeit sollte dynamisch gestaltet werden und

---

<sup>14</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF..>

auf der Schaffung der KMU-Fazilität, der EIB-Fazilität für die östlichen Partnerländer und des EIB-Treuhandfonds zur Bereitstellung technischer Hilfe im Rahmen der Östlichen Partnerschaft aufzubauen.

In der Informations- und Koordinierungsgruppe für die Östliche Partnerschaft sind IFI und Drittländer vertreten, die sich an der Geberkoordinierung und der Entwicklung der Östlichen Partnerschaft im Allgemeinen beteiligen, einschließlich Kanada, Japan, Norwegen, Russland, der Schweiz, der Türkei und den USA. Diese informelle Zusammenarbeit soll nach Maßgabe der Interessen der östlichen Partnerländer intensiviert werden.

Das **zweite Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft** wird im September 2011 in Warschau stattfinden. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin werden im Anschluss an den Gipfel einen Fahrplan für die künftige Umsetzung der Östlichen Partnerschaft vorlegen, der unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gipfeltreffens ausgearbeitet wurde.

### **3.2. Aufbau der Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand**

*Wir werden ...*

- umfassende Programme zum Institutionenaufbau auf den Weg bringen, die ähnlich angelegt sind wie die Programme, die mit den östlichen Partnern durchgeführt werden,
- mit Tunesien, Marokko und Ägypten einen Dialog zu den Themen Migration, Mobilität und Sicherheit aufnehmen (als erster Schritt auf dem Weg zu einer Mobilitätspartnerschaft),
- die industrielle Zusammenarbeit Europa-Mittelmeer ausbauen,
- Pilotprogramme zur Unterstützung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums starten,
- konkrete Projekte mit klar erkennbarem Nutzen für die Bevölkerung im Mittelmeerraum in den Mittelpunkt der Union für den Mittelmeerraum stellen,
- die Zusammenarbeit auf subregionaler Ebene voranbringen und
- den Dialog zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Fragen ausbauen.

Die ENP muss eine ambitionierte Reaktion auf die historischen Veränderungen sein, die sich derzeit im südlichen Mittelmeerraum vollziehen. In der am 8. März angenommenen gemeinsamen Mitteilung über eine *Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand*<sup>15</sup> wurden die ersten Elemente des Angebots für eine neue Partnerschaft mit Partnern skizziert, die einen Demokratisierungsprozess und weitreichende Reformen eingeleitet haben. Die dort genannten drei Hauptbereiche, in denen die EU ihre künftigen Beziehungen mit ihren Partnern im Mittelmeerraum weiterzuentwickeln beabsichtigt, werden in dieser Mitteilung aufgegriffen: Demokratisierungsprozess und

<sup>15</sup>

KOM(2011) 200.

Institutionenaufbau, eine engere Partnerschaft mit der Bevölkerung sowie eine nachhaltige und breitenwirksame Wirtschaftsentwicklung. Durch die verschiedenen politischen Strategien und Instrumente wird die Partnerschaft umfassend und breit angelegt sein, gleichzeitig aber auch deutlicher gemäß dem spezifischen Bedarf und den Zielsetzungen der einzelnen Partner differenziert werden. Die EU hat die Stärkung der Beziehungen mit einer Reihe von Partnern bereits aufgenommen, insbesondere durch die Gewährung eines „fortgeschrittenen Status“<sup>16</sup>.

Von den Partnerländern, die mit der EU eine Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand einzurichten wünschen, wird erwartet, dass sie Fortschritte bei den unter Punkt 1.1 aufgeführten Schlüsselementen machen. Die langfristige Perspektive für die am weitesten fortgeschrittenen Partner im Mittelmeerraum ist eine enge politische Assoziation mit der EU und eine wirtschaftliche Integration in den Binnenmarkt. Auf kurze Sicht werden denjenigen Partnern, die Fortschritte bei den Reformen erzielen, die im Folgenden aufgeführten Optionen offenstehen.

Zur Unterstützung der Demokratisierungsprozesse werden **umfassende Programme zum Institutionenaufbau** eingerichtet, die ähnlich angelegt sind, wie die Programme, die mit den östlichen Nachbarn durchgeführt werden: Mit diesen Programmen werden umfassende Fachkenntnisse und Erfahrungen sowie finanzielle Unterstützung zur Verfügung gestellt, um die Kapazität zentraler Verwaltungseinrichtungen (Zoll, Strafverfolgung, Justiz) auszubauen; sie werden vorrangig auf Institutionen ausgerichtet sein, die besonders relevant für die Unterstützung der Demokratisierung sind.

Um eine **stärkere Partnerschaft mit der Bevölkerung** aufzubauen, wird die Kommission z. B. mit Tunesien, Marokko und Ägypten einen Dialog zu den Themen Migration, Mobilität und Sicherheit aufnehmen (als erster Schritt auf dem Weg zu einer Mobilitätspartnerschaft). Diese Vorschläge werden in der Mitteilung zu Migration, Mobilität und Sicherheit in der südlichen Nachbarschaft<sup>17</sup> näher ausgeführt. Zudem werden auch die Zusammenarbeit zwischen Schulen (eTwinning), Mobilitätsmaßnahmen für Studierende und Hochschulmitarbeiter im Rahmen von Hochschulpartnerschaften (Erasmus Mundus), die strukturierte Zusammenarbeit für die Modernisierung von Hochschulen (Tempus) und Mobilitätsmaßnahmen für junge Menschen (Jugend in Aktion) weiter ausgebaut, um die Jugend besser zu unterstützen. Auch auf dem Gebiet der Kultur können neue Initiativen gefördert werden.

Um eine **nachhaltige und breitenwirksame Wirtschaftsentwicklung** zu fördern, wird die EU auf kurze Sicht ihre Bemühungen zur Stärkung der handelsbezogenen Bestimmungen der bestehenden Assoziierungsabkommen durch den Abschluss der laufenden Verhandlungen zum Agrarhandel und der Verhandlungen in den Bereichen Dienstleistungen und Niederlassungsfreiheit intensivieren. Zudem werden ausgewählte südliche Nachbarn auch die Gelegenheit erhalten, Vorbereitungen für künftige Verhandlungen über die Einrichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) aufzunehmen. Um die strukturellen

---

<sup>16</sup> Auf der Grundlage der guten Umsetzung des ENP-Aktionsplans wurde der fortgeschrittene Status Marokko im Jahr 2008 und Jordanien im Jahr 2010 gewährt. Er könnte weiteren Ländern der ENP-Region Süd gewährt werden, die Reformfortschritte erzielen. Die Gewährung dieses Status kann – je nach Land – die Stärkung der allgemeinen politischen und der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, Handelszugeständnisse und eine stärkere Integration in den EU-Binnenmarkt sowie zusätzliche finanzielle Unterstützung für Reformen nach sich ziehen. Dies erfolgt auf der Grundlage eines neuen und umfassender angelegten Aktionsplans.

<sup>17</sup> KOM(2011) 292/3.

Anpassungen im Zusammenhang mit der Marktöffnung zu begleiten und ein breitenwirksames Wachstum zu fördern, wird die Kommission Pilotprogramme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums sowie – unter Rückgriff auf die Erfahrungen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft – Pilotprogramme zur Regionalentwicklung finanzieren.

Die Kommission wird die industrielle Zusammenarbeit Europa-Mittelmeer durch die weitere Umsetzung der Unternehmenscharta Europa-Mittelmeer fördern, die an den Bedarf von KMU im Sinne des „Small Business Act“ der EU angepasst wird, sowie durch den Austausch bewährter Verfahren in prioritären Sektoren (Textil, Tourismus, Rohstoffe). Sie wird den Dialog zum Thema Beschäftigung und Sozialpolitik verstärken und einen wirksamen sozialen Dialog unterstützen, unter anderem durch das Europa-Mittelmeer-Forum für den sozialen Dialog. Auf regionaler Ebene könnte eine Zusammenarbeit bei Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Handelsbeziehungen erleichtern und das Investitionsklima verbessern. Die Entwicklung eines effizienten, sicheren und tragfähigen multimodalen Verkehrsnetzes im Mittelmeerraum wird ebenfalls zu einer nachhaltigen und breitenwirksamen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Die Kommission arbeitet bereits mit der EIB und der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation an der Ermittlung von Pilotmaßnahmen, mit denen die Zusammenarbeit zwischen den maritimen Sektoren im Mittelmeerraum verbessert werden kann.

Die **Union für den Mittelmeerraum**, die die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern ergänzt, sollte ihr Potenzial zur Organisation einer wirksamen und ergebnisorientierten regionalen Zusammenarbeit ausbauen. Sie sorgt weiterhin dafür, dass die regionale Zusammenarbeit im Mittelmeerraum so angelegt ist, dass sie allen Beteiligten offen steht, unter anderem indem Akteure wie die Türkei und die westlichen Balkanländer einbezogen werden. Die Hohe Vertreterin und die Kommission sind bereit, in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon eine größere Rolle im Rahmen der Union für den Mittelmeerraum zu übernehmen. Um dieser Union neuen Schwung zu verleihen, muss nun zu einem pragmatischeren und projektorientierten Ansatz übergegangen werden. Das Sekretariat der Union für den Mittelmeerraum muss als Katalysator wirken, um Staaten, die EIB, internationale Finanzinstitutionen und den Privatsektor durch die gemeinsame Arbeit an konkreten wirtschaftlichen Projekten von strategischer Bedeutung zusammenzubringen, die in der gesamten Region Arbeitsplätze schaffen und Innovation und Wachstum fördern. Die Beteiligung der Partnerländer an diesen Projekten könnte nach dem Grundsatz der variablen Geometrie in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Bedarf und ihren Interessen erfolgen. EU-Mittel für die Kofinanzierung spezifischer Infrastrukturprojekte könnten über die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität bereitgestellt werden. Im aktuellen wirtschaftlichen und politischen Kontext ist die Relevanz der auf dem Pariser Gipfeltreffen ausgewählten Flaggschiffprojekte weiterhin uneingeschränkt gegeben; zu nennen sind insbesondere der Mittelmeer-Solarplan, die Umweltsanierung im Mittelmeerraum, die Entwicklung der Hochgeschwindigkeitsseewege und der Autobahnen sowie die Mittelmeer-Initiative für Unternehmensförderung. Um die nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, sollte der Umsetzung bereits bestehender regionaler Übereinkommen wie des Übereinkommens von Barcelona zum Schutz des Mittelmeers und seiner Küstenregionen vor Verschmutzung eine höhere Priorität eingeräumt werden.

Schließlich kann eine **Zusammenarbeit auf subregionaler Ebene**, die sich unter Beteiligung einer geringeren Zahl von Nachbarn auf spezifische Themen konzentriert, Vorteile bieten und eine größere Solidarität schaffen. Zum Beispiel könnte die subregionale Zusammenarbeit im Maghreb vorangebracht werden, indem der Aufbau verstärkter physischer Verbindungen

unterstützt wird. Die EU wird in naher Zukunft spezifische Vorschläge vorlegen, unter anderem zur Frage, wie die mögliche Öffnung der Grenzen innerhalb der Region unterstützt werden könnte.

## 4. EIN VEREINFACHTER UND KOHÄRENTER POLITIK- UND PROGRAMMRAHMEN

### 4.1. Klarere Prioritäten durch stärkere politische Steuerung

*Wir werden ...*

- die ENP-Aktionspläne und die EU-Hilfe auf eine geringere Zahl von Prioritäten fokussieren und dabei präzisere Benchmarks heranziehen.

Die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und jedem ihrer Nachbarn wurden in den letzten Jahren verstärkt. Nicht nur zu allgemeinen politischen Fragen, sondern auch zu allen spezifischen Bereichen unserer Zusammenarbeit wurde ein enger und intensiver Dialog aufgebaut. Diese sehr engen Beziehungen und ein erhöhtes Engagement fordern nun eine deutliche Stärkung des politischen Dialogs und der politischen Zusammenarbeit. Der Vertrag von Lissabon bietet der Europäischen Union die Grundlage für die Gestaltung kohärenter und beständiger Politiken und Programme, in denen verschiedene Teilbereiche der EU-Außenpolitik und der EU-Außenhilfe, die zuvor in der Hand verschiedener Institutionen lagen, zusammengeführt werden.

Sowohl die Partnerländer als auch die Mitgliedstaaten sind davon überzeugt, dass stärker mit Inhalten befasste Assoziationsräte es ermöglichen würden, tiefgreifendere Gespräche auf politischer Ebene zu führen. Dabei darf der politische Dialog jedoch nicht auf eine jährliche Diskussion im Assoziationsrat beschränkt bleiben: Vielmehr müssen die Kontakte häufiger und auf Ad-hoc-Basis stattfinden können, wenn die Umstände dies erfordern. Um das Vertrauen aufzubauen, das wir für die Bewältigung unserer gemeinsamen Herausforderungen benötigen, ist ein kontinuierlicherer und engerer politischer Dialog unverzichtbar. Außerdem beabsichtigt die Kommission, den sektorpolitischen Dialog mit den Partnerländern auf ministerieller Ebene auszubauen (z. B. in den Bereichen Energie, Bildung, Jugend, Migration und Verkehr).

Während die **ENP-Aktionspläne** weiterhin den Rahmen für unserer allgemeine Zusammenarbeit bilden, wird die EU den Partnern vorschlagen, sich auf eine begrenzte Zahl kurz- und mittelfristiger Prioritäten zu konzentrieren, und dabei präzisere Benchmarks und eine klarere Abfolge der Maßnahmen vorzusehen. Die EU wird die Prioritäten für ihre Finanzhilfe entsprechend anpassen. Diese Prioritäten werden das politische Tempo vorgeben und sowohl die EU als auch ihre Nachbarn in die Lage versetzen, innerhalb eines gemeinsam vereinbarten Zeitrahmens entscheidende Ergebnisse zu erzielen. Außerdem wird es dank der Prioritätenliste möglich sein, die politischen Ziele besser mit der Programmierung der Hilfe zu verknüpfen. Folglich können die Programmierungsdokumente dann vereinfacht und auf die Hervorhebung derjenigen Prioritäten der Aktionspläne konzentriert werden, in denen in besonderem Maße EU-Hilfe benötigt wird.

Außerdem soll bei der Abfassung der neuen Verordnung zum Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau eine Vereinfachung der Finanzhilfe angestrebt werden, damit eine flexiblere und gezieltere Bereitstellung der Mittel erreicht werden kann.

Gleichzeitig wird die EU weiter jährlich über die Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne berichten. In diesen Berichten wird das Thema Demokratie stärker in den Mittelpunkt gerückt, und langfristig wird eine stärkere Verknüpfung zwischen den in den Berichten verzeichneten Ergebnissen, der bereitgestellten Hilfe und der Höhe der finanziellen Unterstützung entwickelt werden.

## 4.2. Finanzierung

*Wir werden ...*

- die vorgesehenen und die bereits programmierten Mittel im Rahmen des ENPI sowie anderer relevanter Politikinstrumente im Außenbereich unter Berücksichtigung dieses neuen Ansatzes auf neue Schwerpunkte und Ziele ausrichten,
- bis 2013 zusätzliche Mittel in Höhe von mehr als 1 Mrd. EUR bereitstellen, um den dringendsten Bedarf unserer Nachbarländer abzudecken,
- weitere Haushaltsmittel aus verschiedenen Quellen mobilisieren und
- der Haushaltsbehörde zügig entsprechende Vorschläge vorlegen (Mittelübertragungen für 2011, Berichtigungsschreiben für 2012, Neuprogrammierung für 2013).

Die Umsetzung des neuen Konzepts für die Nachbarschaftspolitik auf der Grundlage der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und einer beiderseitigen Verpflichtung zu den universellen Werten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfordert **zusätzliche Ressourcen in Höhe von bis zu 1 242 Mio. EUR bis 2013**. Diese Mittel werden zusätzlich zu den 5 700 Mio. EUR zur Verfügung gestellt, die im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments 2011-2013 vorgesehen sind. Falls neue Notfälle eintreten sollten, kann die Finanzierung gezielter Maßnahmen für die Region im Rahmen thematischer Instrumente und der Mechanismen für Krisenbewältigung im EU-Haushalt mit neuen Ressourcen gewährleistet werden. Finanzielle Unterstützung wird für den weiteren Ausbau der Partnerschaft mit der Bevölkerung in der Region, die Unterstützung eines nachhaltigen und breitenwirksamen Wachstums, die Berücksichtigung des zusätzlichen Bedarfs infolge der Demokratisierungsprozesse in den Partnerländern, die Förderung der Millenniums-Entwicklungsziele und zur Unterstützung der neuen Initiativen gewährt, die infolge dieser Überprüfung ergriffen werden, insbesondere in den Bereichen Partnerschaft mit den Gesellschaften, ländliche Entwicklung und Regionalentwicklung (*siehe Punkt 3.1 und 3.2*). Dies schließt einen Betrag von bis zu 250 Mio. EUR ein, die aus Rückflüssen aus früheren Krediten und Risikokapital-Transaktionen stammen und der Investitions- und Partnerschaftsfazilität Europa-Mittelmeer (FEMIP) zur Verfügung gestellt werden sollen, um Wachstum und Beschäftigung durch die Finanzierung neuer Maßnahmen zu fördern und den langfristigen Finanzierungsbedarf von KMU zu decken. Zu diesem Zweck sollte der Rat den Vorschlag der Kommission zur Änderung von Artikel 23 der ENPI-Verordnung annehmen.

Diese zusätzlichen Mittel werden durch Umschichtungen innerhalb der Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau 2007-2013, durch Rückgriff auf nicht zugewiesene Mittel unterhalb der Ausgabenobergrenze (2012) und – soweit erforderlich – durch das Flexibilitätsinstrument bereitgestellt. Die Kommission wird in Kürze ein Berichtigungsschreiben zum Entwurf des Haushaltsplans 2012 vorlegen.

Die Kommission befasst sich derzeit mit der Frage, wie sie die Gesamtsituation der einzelnen Länder in Bezug auf die Aspekte Demokratie, Rechenschaftspflicht, Rechtsstaatlichkeit und solide Finanzverwaltung in ihre Entscheidungen über Budgethilferegelungen einbeziehen kann, und wird ihren diesbezüglichen Ansatz in der künftigen Mitteilung zur Budgethilfe darlegen. Damit wird auch die gebotene Flexibilität gegeben sein, um Höhe und Art der Unterstützung gezielt auf die konkreten Reformfortschritte der einzelnen Partnerländer abstimmen zu können.

#### **4.3. Einbeziehung der EIB und der EBWE**

*Wir werden ...*

- zusätzliche Kreditmöglichkeiten bei der EIB und der EBWE schaffen, unter anderem durch eine Ausdehnung des Mandats der EBWE auf ausgewählte südliche Partner.

Sollen große Infrastrukturprojekte unterstützt werden, die der EU dabei helfen können, Verbindungen zu ihrer Nachbarschaft aufzubauen, die Entwicklung zu fördern und wichtige Herausforderungen in den Bereichen Energie, Umwelt und Verkehr anzugehen, so muss sichergestellt werden, dass die Europäische Investitionsbank und andere regionale Entwicklungsbanken wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Die Kommission unterstützt die Erhöhung des externen Mandats der EIB sowohl für östliche als auch südliche Nachbarn, wie auch die Ausdehnung des Mandats der EBWE auf ausgewählte Länder des südlichen Mittelmeerraums. Die EIB und die EBWE können gemeinsam zur Verwirklichung der politischen Ziele der EU beitragen, indem sie ihre komparativen Vorteile optimal nutzen. Mit den Tätigkeiten der EBWE in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums sollten die politischen Ziele der EU unterstützt werden; dies sollte aber nicht dazu führen, dass Ressourcen aus Maßnahmen in der östlichen Nachbarschaft der EU abgezogen werden.

Die Annahme der Neufassung des externen Mandats der EIB würde eine Steigerung der Kreditvergabe durch die EIB mit EU-Garantien in der gesamten Nachbarschaft der EU ermöglichen. Insbesondere könnte die EIB den Ländern im Mittelmeerraum – sofern der Rat die von dem Europäischen Parlament vorgeschlagenen zusätzlichen Kreditmittel in Höhe von 1 Milliarde EUR genehmigt – im Zeitraum 2011–2013 fast 6 Milliarden EUR zur Verfügung stellen. Mittel in Höhe von bis zu 90 Mio. EUR werden zur Bereitstellung der Haushaltsgarantien mobilisiert, die im Zuge der Erhöhung der EIB-Kredite für den Mittelmeerraum benötigt werden, mobilisiert.

#### **4.4. Planung bis 2013 und darüber hinaus**

*Wir werden ...*

- dafür sorgen, dass die Hilfe im Rahmen des Folgeprogramms für das aktuelle ENPI nach 2013 flexibler und einfacher bereitgestellt wird und
- die Bemühungen zur Koordinierung zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten sowie anderen wichtigen IFI und bilateralen Gebern verstärken.

In seinen Schlussfolgerungen vom Juli 2010 zur ENP bekräftigte der Rat, „dass Marktöffnung, wirtschaftliche Integration und Konvergenz der Rechtsvorschriften sowie der Prozess der Verstärkung bilateraler Beziehungen in der gesamten Nachbarschaft mit

angemessener finanzieller Unterstützung, technischer Hilfe und Kapazitätenaufbau einhergehen muss“ und wies darauf hin, er werde „sich im Rahmen der Beratungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen erneut mit der finanziellen Unterstützung befassen“. Die Kommission wird die neugestaltete Vision für die ENP und die mittelfristigen Ziele in ihren Vorschlägen für die Finanzielle Vorausschau der EU nach 2013 berücksichtigen<sup>18</sup>. Der Großteil der finanziellen Unterstützung für die Partnerländer wird über das neue Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) als wichtigste Finanzierungsquelle bereitgestellt: hauptsächlich im Rahmen von Programmen für die bilaterale, regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit. Das Instrument wird mit ausreichenden Mitteln auszustatten sein, um den Ambitionen der neugefassten ENP gerecht zu werden. Es sollte zunehmend politikorientiert sein und nicht nur eine stärkere Differenzierung ermöglichen, sondern auch eine größere Flexibilität, eine strengere Konditionalität sowie Anreize für die beiden Partner, die die besten Ergebnisse erzielen, wobei die Zielsetzung der jeweiligen Partnerschaft zu berücksichtigen ist (z. B. Aufnahme der Verhandlungen über eine DCFTA). Zudem könnte die Durchführung der EU-Hilfe zunehmend den Partnerländern übertragen werden, sofern die Finanzvorschriften der Union eingehalten werden und die finanziellen Interessen der EU geschützt sind.

Um die Außenhilfe für die im Rahmen der ENP vereinbarten Reformagenda zu optimieren wird die EU ihre Bemühungen zur Koordinierung ihrer Hilfe mit EU-Mitgliedstaaten, anderen bilateralen Gebern, der EIB, der EBWE und den internationalen Finanzinstitutionen verstärken. Dies kann durch gemeinsame Programmierung, gemeinsame Kooperationsinitiativen sowie durch die Kofinanzierung von Programmen und Projekten erfolgen. Um die Koordinierung der EU-Hilfe zu verbessern, werden der EAD und die Dienststellen der Kommission prüfen, ob in den Ländern der südlichen Nachbarschaft im Rahmen eines Modellversuchs gemeinsame Programmierungsverfahren mit interessierten Mitgliedstaaten durchgeführt werden können.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere Nachbarschaft bietet große Chancen für Integration und Zusammenarbeit, die für beide Seiten von Vorteil sind, zum Beispiel eine zahlenmäßig große und gut qualifizierte Erwerbsbevölkerung, beträchtliche noch unerschlossene Märkte und „Win-Win-Lösungen“ im Bereich Energiesicherheit. Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn ist der einzige Weg zur Bewältigung von Herausforderungen und Bedrohungen, die an den Grenzen nicht Halt machen – wie Terrorismus, irreguläre Migration oder die Verschmutzung unserer gemeinsamen Meere und Flüsse. Wenn wir zusammenarbeiten, können wir die Quellen von Instabilität und Konflikten in der Region beseitigen.

Mehrere Nachbarn im Osten und im Süden haben im Laufe des letzten Jahrzehnts den Übergang mit ehrgeizigen Zielen auf den Weg gebracht. Sie brauchen Unterstützung, um diesen Prozess festigen zu können. Andere wiederum haben sich erst vor Kurzem auf diesen Weg begeben. Auch sie benötigen dringend unsere Hilfe und können von den Erfahrungen anderer Partner lernen. Es liegt im eigenen Interesse der EU, diese Transformationsprozesse zu unterstützen und mit unseren Nachbarn zusammenzuarbeiten, damit nicht nur die zentralen Werte und Grundsätze Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sondern auch die

---

<sup>18</sup>

Die Vorschläge der Kommission werden im Laufe des Jahres vorgelegt.

Marktwirtschaft und eine breitenwirksame, nachhaltige Entwicklung in ihrem politischen und wirtschaftlichen Gefüge fest verankert werden.

Das neue Konzept für die ENP, das in dieser Mitteilung dargelegt wird, ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die Kommission und die Hohe Vertreterin ersuchen den Rat und das Europäische Parlament, sowohl das Gesamtkonzept als auch die konkreten Vorschläge, die darin vorgelegt werden, zu billigen. Wir beabsichtigen nun, unsere Konsultationen mit unseren Nachbarn fortzuführen, um zu erkunden, wie dieser neue Ansatz in jeder einzelnen Partnerschaft am besten Niederschlag finden kann.

Die Herausforderungen sind zahlreich und sie werden kaum von heute auf morgen zu bewältigen sein. Was wir gemeinsam anstreben ist eine Region, in der Demokratie, Wohlstand und Stabilität herrschen; eine Region, in der mehr als 800 Millionen Menschen leben, arbeiten und die Zukunft ihres Landes in der Gewissheit prägen können, dass ihre Würde und ihre Rechte geachtet werden.

## **FINANZBOGEN ZU VORSCHLÄGEN FÜR RECHTSAKTE**

### **1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE**

#### **1.1 Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative**

Gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“

#### **1.2. Politikbereich(e) in der ABM/ABB-Struktur<sup>19</sup>**

Außenbeziehungen

#### **1.3. Art des Vorschlags/der Initiative**

- Der Vorschlag / die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme**.
  - Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme<sup>20</sup>**.
- X Der Vorschlag / die Initiative betrifft **die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme**.
- Der Vorschlag/die Initiative betrifft **eine neu ausgerichtete Maßnahme**.

#### **1.4. Ziel(e)**

##### *1.4.1. Mit dem Vorschlag / der Initiative verfolgte(s) mehrjährige(s) strategische(s) Ziel(e) der Kommission*

Europa in der Welt: Verstärkung unserer Präsenz auf der internationalen Bühne

##### *1.4.2. Einzelziele und ABM/ABB-Tätigkeiten*

###### ABM/ABB-Tätigkeit(en)

Kapitel 19 08 – Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland

###### Einzelziele der ABM-Tätigkeit

1. Förderung der Bedingungen für eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarn und für die regionale und multilaterale Integration.
2. Unterstützung der wirtschaftlichen und der Sektorreformen in den Nachbarländern der EU und Förderung einer weiteren Integration der Nachbarländer in die EU und untereinander.

<sup>19</sup> ABM: Activity Based Management: maßnahmenbezogenes Management – ABB: Activity Based Budgeting: maßnahmenbezogene Budgetierung.

<sup>20</sup> Gemäß Artikel 49 Absatz 6 Buchstabe a oder b der Haushaltsoordnung.

### 3. Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit und Beitrag zur Konfliktlösung in der Nachbarschaft der EU.

#### 1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

*Bitte geben Sie an, wie sich der Vorschlag/die Initiative auf die Begünstigten/die Zielgruppe auswirken dürfte.*

Im Rahmen der im letzten Jahr vorgenommenen strategischen Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wurden Bereiche festgestellt, in denen die Politik erheblich verbessert werden kann. Durch die Revolutionen und Protestbewegungen im südlichen Mittelmeerraum und die starken Bedürfnisse, die die Menschen dieser Länder in Bezug auf politischen und wirtschaftlichen Wandel geäußert haben, gewinnt die EU-Hilfe noch stärker an Gewicht als in der Vergangenheit und werden Bereiche aufgezeigt, in denen die EU und ihre Partnerländer noch bessere Leistungen erbringen können und sollten. Gleichzeitig bleibt die EU einer dauerhaften Unterstützung der Demokratisierung und der Reformprozesse in der gesamten östlichen und südlichen Nachbarschaft verpflichtet.

In der Mitteilung „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ werden die aus der strategischen Überprüfung der ENP hervorgegangenen Vorschläge aufgegriffen und die Konzepte für das östliche Europa und den südlichen Kaukasus anhand der fortgeföhrten Umsetzung der Östlichen Partnerschaft und die Konzepte für den südlichen Mittelmeerraum im Rahmen der neuen „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ ausgestaltet. Insbesondere mit dem Angebot einer „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ möchte die EU den in Ägypten und Tunesien begonnenen und sich möglicherweise auf andere Länder des südlichen Mittelmeerraums ausbreitenden demokratischen Wandel unterstützen.

Die neuen, aus der Überprüfung hervorgegangenen Maßnahmen können in drei Hauptkomponenten zusammengefasst werden:

#### **Komponente 1. Demokratischer Wandel und Institutionenaufbau (von Bedeutung für das Einzelziel Nr. 3 – oben)**

*Unterstützung des demokratischen Wandels und des Institutionenaufbaus über umfassende Programme zum Aufbau von Institutionen für den demokratischen Wandel und andere einschlägige Maßnahmen zugunsten dieser Institutionen, die für die demokratischen Gesellschaften von grundlegender Bedeutung sind und bei der demokratischen Reform des Sicherheitssektors helfen.*

##### *Erwartete Ergebnisse*

verstärkte Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

bessere demokratische Governance,

unabhängigeres und effizienteres Justizwesen,

weniger Korruption,

bessere demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors,

erhöhte Mobilität aufgrund eines besseren Grenz- und Migrationsmanagements, bessere Übereinstimmung der Rechtsvorschriften mit dem EU-Besitzstand.

**Komponente 2. Aufbau einer verstärkten Partnerschaft mit den Menschen (betrifft ABM-Einzelziel Nr. 1 – siehe oben)**

*Aufbau einer verstärkten Partnerschaft mit Menschen durch die Ausweitung von Kontakten zwischen Studenten, Forschern und Jugendlichen.*

Verbesserung der Mobilität von Studenten und akademischen Lehrkräften innerhalb der Hochschulpartnerschaften (Erasmus Mundus) und strukturierte Zusammenarbeit für die Modernisierung von Hochschulen (Tempus);

durch den Start des EU-Programms „eTwinning“ (Internet-Partnerschaften) initiierte Zusammenarbeit zwischen Schulen,

bessere Kontakte zwischen Jugendlichen,

bessere Kenntnisse über die Erfolge, Möglichkeiten und Herausforderungen der europäischen Nachbarschaftspolitik seitens der Bürger der teilnehmenden Länder (auch in abrinnigen Gebieten).

**Komponente 3. Nachhaltiges und breitenwirksames Wachstum/wirtschaftliche Entwicklung (betrifft ABM-Einzelziel Nr. 2 – siehe oben)**

*Förderung eines nachhaltigen und breitenwirksamen Wachstums durch Unterstützung der KMU und durch Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb eines Partnerlandes durch „Pilotprogramme“ nach dem Modell der EU-Kohäsionspolitik und der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums*

Verringerung der internen wirtschaftlichen Unterschiede,

Schaffung von Arbeitsplätzen,

Entwicklung der KMU,

bessere berufliche Bildung und Schulungen,

bessere Existenzgrundlagen der in der Landwirtschaft tätigen Gemeinschaften,

höhere Lebensmittelsicherheit,

stärkere Integration in den EU-Binnenmarkt durch Teilnahme an EU-Programmen.

#### 1.4.4. Leistungs- und Erfolgsindikatoren

*Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Realisierung des Vorschlags/der Initiative verfolgen lässt.*

Einhaltung der Menschenrechte und demokratischen Normen, wie von NRO, VN und regionalen Gremien berichtet,

adäquate Überwachung demokratischer und glaubwürdiger Wahlen,

Ausmaß der Korruption,

Anzahl der Schulen, die am Programm „eTwinning“ teilnehmen,

Anzahl der Studenten und Wissenschaftler, die an Erasmus Mundus teilnehmen,

Anzahl der strukturierten Kooperationsprojekte im Hochschulbereich,

Wohlstand der in der Landwirtschaft tätigen Gemeinschaften,

Anzahl der erfolgreichen Anträge für die Teilnahme von ENP-Partnern an Programmen der EU,

eine nachhaltigere Bereitstellung erschwinglicher Nahrungsmittel in den ENP-Ländern,

geringere wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten,

geringere Arbeitslosigkeit.

## 1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

### 1.5.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf

#### *Politische Perspektive und mittelfristige Ziele*

Die langfristige **Perspektive** der ENP ist eine Nachbarschaft, in der jedes Partnerland je nach den eigenen Zielen, Bedürfnissen und Fähigkeiten seine Beziehungen zur EU entwickeln kann. Politisch betrachtet beinhaltet dies ein Angebot für eine engere Zusammenarbeit mit der EU, einschließlich mehr gemeinsamer Initiativen in internationalen Gremien zu globalen Fragen von gemeinsamem Interesse. Auf wirtschaftlicher Ebene ist die EU auch einer tieferen wirtschaftlichen Integration aufgeschlossen, die zu einer schrittweisen wirtschaftlichen Integration in den EU-Binnenmarkt führt. Dies fördert auch die Beschleunigung eines breitenwirksamen und nachhaltigen Wachstums in unseren Nachbarländern, das ihnen dabei helfen sollte, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen. Die EU sollte den gesamten Bereich ihrer politischen Konzepte entsprechend den beiderseitigen Bedürfnissen und Interessen sowie im Einklang mit den Reform- und Demokratisierungsverpflichtungen jedes einzelnen Landes mobilisieren.

Das **Ziel** besteht in einer stärkeren gegenseitigen Verpflichtung zum politischen und wirtschaftlichen Wohlergehen unserer Bürger – sowohl der Europas als auch der der Nachbarländer – als beste Garantie für Stabilität und gemeinsamen Wohlstand. Diese Vision birgt natürlich auch Herausforderungen. Für die Partnerländer bedeuten die erforderlichen Reformen erhebliche Kosten und Anstrengungen, bevor die Vorteile zum Tragen kommen.

Auf Seiten der EU ist es wichtig, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht zu gefährden und zu gewährleisten, dass die Mobilität in einer sicheren Umgebung stattfindet.

In den nächsten vier bis fünf Jahren können die Partnerländer, die entscheidende Schritte im Rahmen der politischen und wirtschaftlichen Reformen unternehmen, damit rechnen, **im Rahmen der Östlichen Partnerschaft ein Assoziierungsabkommen** abzuschließen oder in einer **Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand** beizutreten. Dies geht einher mit einer größeren Mobilität und mehr direkten persönlichen Kontakten (beispielsweise durch die Schaffung von Mobilitätspartnerschaften), wirtschaftliche Integration durch industrielle Zusammenarbeit, Entwicklung von KMU, ausländische Direktinvestitionen und stärkere Handelsbeziehungen mit der EU (z. B. durch die Schaffung von vertieften und umfassenden Freihandelszonen und den Abschluss anderer Vereinbarungen, beispielsweise in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich, und von Abkommen über die Konformitätsbewertung und die Anerkennung von Industriezeugnissen in Schwerpunktbereichen), vertiefte Sektorintegration (z. B. durch die Integration in einem paneuropäischen Energiemarkt und die Teilnahme an Programmen und Agenturen der EU in Übereinstimmung mit den sich durch das jeweilige Programm ergebenen Möglichkeiten und mit den allgemeinen Leitlinien für die Beteiligung an EU-Agenturen).

Mit dem Angebot einer Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand<sup>21</sup> möchte die EU den in Ägypten und Tunesien begonnenen und sich möglicherweise auf andere Länder ausbreitenden demokratischen Wandel unterstützen. Diese Länder benötigen Unterstützung bei der Reform ihrer Institutionen und bei der Wiederankurbelung ihres Wirtschaftswachstums, um den demokratischen Wandel entschlossen verfolgen zu können. Auch ihre Bevölkerung muss erkennen können, dass die EU bereit ist, bei diesem anspruchsvollen und schwierigen Wandel zu helfen.

#### *Zusätzliche Mittel*

Die Umsetzung des neuen Ansatzes der Nachbarschaftspolitik auf der Grundlage der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und einer beiderseitigen Verpflichtung zu den universellen Werten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfordert **zusätzliche Ressourcen in Höhe von bis zu 1242 Mio. EUR bis 2013**. Hierzu zählen:

a) Der Rechtsrahmen des ENPI ist besonders dazu geeignet, den Großteil der neuen, im Rahmen der Überprüfung festgestellten Kooperationsmaßnahmen zu unterstützen. Aus diesem Grund schlägt die Kommission die Aufstockung der ENPI-Mittel (750,5 Mio. EUR) aus den folgenden Quellen vor: 355 Mio. EUR durch Umschichtung von Mitteln aus anderen Instrumenten und – für die Tranche 2012 – die Marge von Rubrik 4 im Haushaltsentwurf (HE) 2012 (241,5 Mio. EUR) sowie 154 Mio. EUR aus dem Flexibilitätsinstrument. Die vorgeschlagene Erhöhung kann im Sinne von Nummer 37 der Interinstitutionellen Vereinbarung über den Finanzrahmen für 2007-2013 ohne eine formelle Änderung der ENPI-Verordnung umgesetzt werden, da sie eine Reaktion auf „*neue objektive und fortdauernde Gegebenheiten (sind), die unter Berücksichtigung der (...) ermittelten Durchführungsergebnisse des betreffenden Programms ausdrücklich und genau darzulegen sind*“. In Bezug auf die gegenwärtig im HE 2012 bestehende Marge, die durch die

<sup>21</sup>

KOM(2011) 200 vom 8.3.2011.

Verringerung bestimmter Haushaltlinien im Vergleich mit dem vorherigen Finanzplan geschaffen wurde, könnte die vorgeschlagene Lösung auch als „Umschichtung“ betrachtet werden. Weitere Angaben werden über ein Berichtigungsschreiben eingereicht.

- b) Einsetzen von Mitteln aus anderen Instrumenten wie dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) (13,4 Mio. EUR für den Zeitraum 2011-2012), dem themenbezogenen Programm für nichtstaatliche Akteure im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (3,8 Mio. EUR im Jahr 2011),
- c) Nutzung des Instruments für Stabilität (40 Mio. EUR)<sup>22</sup>,
- d) Einplanung von 90 Mio. EUR als Garantie für ein Darlehen über eine weitere Milliarde von der EIB in der Südlichen Partnerschaft<sup>23</sup>,
- e) Einsetzen des Instruments für Finanzhilfe (100 Mio. EUR)<sup>24</sup>,
- f) Genehmigung der Wiederverwendung durch die EIB von Mittelrückflüssen aus früheren Transaktionen für Kapitalinvestitionen in KMU (244 Mio. EUR).

Um Letzteres zu ermöglichen, muss der Rat die Änderung von Artikel 23 der ENPI-Verordnung billigen.

Gleichzeitig werden die bestehenden nationalen Richtprogramme auf die Schwerpunktziele der neuen Partnerschaft ausgerichtet und 150 Mio. EUR aus dem ENPI zugewiesen, um die neue ENP-Fazilität für die Zivilgesellschaft und andere Maßnahmen zur Förderung einer engeren Partnerschaft mit Gesellschaften zu unterstützen.

### *Differenzierung*

Während alle Partnerländer in den Genuss der Maßnahmen zur Vertiefung der „Partnerschaft mit Gesellschaften“ (Komponente 2) kommen, werden die im Rahmen der beiden anderen Komponenten bereitgestellten Mittel Partnerländern auf der Grundlage des auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht beruhenden Konzeptes „mehr für mehr“ zugewiesen.

Für eine höhere Unterstützung seitens der EU müssen die Partner Fortschritte beim Aufbau und bei der Festigung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit vorweisen. Je schneller und umfassender ein Land bei seinen internen Reformen vorankommt, desto mehr Unterstützung wird es von der EU erhalten. Diese verstärkte Unterstützung wird in verschiedenen Formen

---

<sup>22</sup> Der genaue Betrag, der über das IfS bereitgestellt wird, hängt von der Bestimmung geeigneter Projekte ab. Sollten diese Projekte weniger als 40 Mio. EUR erfordern, wird der Restbetrag an das ENPI übertragen.

<sup>23</sup> Stimmen der Rat und das Parlament auch der Erhöhung der Höchstgrenze für die Östliche Nachbarschaft im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des externen Mandats der EIB zu, wird der erforderliche Betrag für den Garantiefonds eingeplant. Es sei daraufhin gewiesen, dass im Einklang mit der Garantiefondsverordnung (Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 480/2009) die erforderliche Mittelausstattung für mehrere Jahre ab 2013 gilt.

<sup>24</sup> Der genaue aus dem Instrument bereitgestellte Betrag hängt vom Finanzbedarf der aus diesem Instrument förderfähigen Länder ab und wird im Rahmen der mit Unterstützung dieses Instruments durchgeführten Reformprogramme zur wirtschaftlichen Stabilisierung bestimmt. Sollte sich der Betrag der aus dem Instrument für Finanzhilfe durchgeführten Programme auf weniger als 100 Mio. EUR belaufen, könnte die Differenz auf das ENPI übertragen werden.

erfolgen, wie z. B. durch die Aufstockung der Mittel für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, durch die Auflage umfassenderer Programme zum Institutionenaufbau, durch die Gewährung eines größeren Marktzugangs, durch die Erhöhung der EIB-Finanzierung zur Investitionsförderung und durch die Erleichterung der Mobilität. Diese Präferenzmaßnahmen werden auf den Bedarf des jeweiligen Landes und auf den regionalen Kontext zugeschnitten werden. Sie werden dem Umstand Rechnung tragen, dass tief greifende Reformen mit hohen Anfangskosten verbunden sind. Bei Ländern, in denen es keine Reformen gegeben hat, wird die EU die Finanzierung überprüfen oder gar verringern.

### 1.5.2. *Mehrwert durch die Intervention der EU*

Der Vorschlag sollte im Gesamtkontext der neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik betrachtet werden, die den Partnerländern im Einklang mit Artikel 8 des Lissabonner Vertrags eine engere politische Zusammenarbeit und eine tiefere wirtschaftliche Integration bietet. Er beruht darauf, dass die bei der europäischen Integration gesammelten Erfahrungen an unsere Nachbarn weitergegeben werden. Die Länder sollen schrittweise in die EU-Politikbereiche einbezogen werden. Da das Angebot der EU weitestgehend auf der Integration in den EU-Binnenmarkt beruht, ist die EU bei dieser Unterstützung besser aufgestellt als die einzelnen Mitgliedstaaten.

### 1.5.3. *Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene wesentliche Erkenntnisse*

Es wurden fünf Länder- und zwei Regionalevaluierungen (MEDA II und TACIS) der vorherigen Hilfen für Länder der europäischen Nachbarschaft durchgeführt. Wichtigste betroffene Sektoren: wirtschaftliche Entwicklung (einschließlich Handel), sozialer Sektor (einschließlich Gesundheit und Bildung), Privatsektor, Landwirtschaft (einschließlich Lebensmittelsicherheit) und Energie (einschließlich Atomstrom).

Evaluierungen haben gezeigt, dass die Zusammenfassung der bilateralen und der regionalen Zusammenarbeit mit Ländern, die zuvor unter zwei verschiedene Verordnungen (TACIS und MEDA) fielen, unter einem Rahmen (dem ENPI) insbesondere bei den Mechanismen für die Bereitstellung von Hilfen zur Unterstützung von Reformen positiv zur einer gegenseitigen Befruchtung geführt hat. Auf der Grundlage der positiven Ergebnisse und der mit MEDA gewonnenen Erfahrungen<sup>25</sup> hat seit Einführung des ENPI die Unterstützung für Reformen über Budgethilfe erheblich zugenommen und greifbare Resultate erbracht, Reformen gefördert und dabei geholfen, den Politikdialog mit den Partnerländern zu verstärken<sup>26</sup>. Das Konzept sollte jedoch noch verfeinert werden, um den erhöhten Fokus auf Grundwerte und demokratische Regierungsführung aufzunehmen. Es sollten auch Anstrengungen unternommen werden, um die Zivilgesellschaften bei der Gestaltung und Überwachung der Maßnahmen stärker einzubeziehen und deren Sichtbarkeit zu erhöhen.

Andererseits hat die Einführung eines neuen, auf den Erfahrungen der Erweiterung beruhenden „Instrumentariums“ (TAIEX, Twinning und noch aktueller die Programme zum Institutionenaufbau im Rahmen der Europäischen Östlichen Partnerschaft) die Fähigkeit von

<sup>25</sup>

Vgl. wichtigste Schlussfolgerungen der Bewertung von MEDA II und dessen Umsetzung (Juni 2009).

<sup>26</sup>

Wie in den Schlussfolgerung der Bewertung von Budgethilfemaßnahmen in Tunesien (November 2010) aufgezeigt.

ENPI gestärkt, Projekte zum Institutionenaufbau zu schaffen und die rechtliche Angleichung an den EU-Besitzstand zu fördern. Die Komponente der grenzübergreifenden Zusammenarbeit gab dem ENPI einen besseren Mechanismus an die Hand, um die Zusammenarbeit zwischen den Regionen über eine gemeinsame Grenze hinweg anzugehen.

#### 1.5.4. *Kohärenz mit anderen einschlägigen Finanzierungsinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte*

Das ENPI ist zwar weiterhin das wichtigste Instrument, über das die finanzielle Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarländern im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) abgewickelt wird, die ENP-Länder kommen jedoch auch in den Genuss anderer finanzieller Instrumente, die für besondere Politikbereiche (globale Herausforderungen, Menschenrechte, nukleare Sicherheit) oder für Krisensituationen (Finanzhilfe, Stabilitätsinstrument, Instrument für humanitäre Hilfe) geschaffen wurden.

Manche dieser Instrumente wurden kürzlich mobilisiert, um die in den Ländern der südlichen Nachbarschaft entstandenen Bedürfnisse zu decken, und werden weiterhin zur Unterstützung des Wandels in der Nachbarschaftsregion verwendet.

In **Tunesien** wurde im Rahmen des Stabilitätsinstruments ein mit 2 Mio. EUR ausgestattetes Paket zur Unterstützung 1) politischer Reformen und des Wahlprozesses und 2) der unabhängigen Zivilgesellschaft und der Medien angenommen. Auch im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) ist in Bereichen wie Wahlbeobachtung durch die nationale Zivilgesellschaft, Schulungen für politische Parteien, Unterstützung der freien Meinungsäußerung, Förderung demokratischer Werte und Fähigkeit zur Überwachung der Menschenrechte eine weitere Unterstützung der Zivilgesellschaft im Umfang von 2 Mio. EUR geplant. Für Tunesien wurden in den im Rahmen des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit aufgelegten themenbezogenen Programm „nichtstaatliche Akteure und lokale Verwaltung“ 1,2 Mio. EUR vorgesehen. Im Rahmen des EIDHR wird ferner eine Wahlbeobachtungsmission (mit bis zu 4 Mio. EUR) finanziert.

In **Ägypten** werden im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) 2,9 Mio. EUR bereitgestellt, um Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter zu unterstützen, die Bedingungen in der Untersuchungshaft zu verbessern und die Freiheit der Medien sowie die Religionsfreiheit zu fördern. 2,6 Mio. EUR werden im Rahmen des themenbezogenen Programms „nichtstaatliche Akteure und lokale Verwaltung“ (Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit) bereitgestellt, um die Rechte von Jugendlichen und Frauen zu stärken und die sozialen und wirtschaftlichen Rechte zu fördern.

Das Instrument für humanitäre Hilfe (70 Mio. EUR) wurde herangezogen, um die Folgen des internen Konflikts in Libyen anzugehen und Flüchtlingen und Vertriebenen zu helfen. Mit 5 Mio. EUR aus der Soforthilfereserve, die über den Katastrophenschutzmechanismus geleitet wurden, wird die Repatriierung von Drittstaatenangehörigen finanziert.

## **1.6. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkung(en)**

- Vorschlag/Initiative mit **befristeter Geltungsdauer**
  - Geltungsdauer: 2011 bis 2013
  - Finanzielle Auswirkungen: 2011 bis 2013
- Vorschlag/Initiative mit **unbefristeter Geltungsdauer**
  - Umsetzung mit einer Anlaufphase von [Jahr] bis [Jahr]
  - und anschließendem gleichmäßigen Normalbetrieb.

## **1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung<sup>27</sup>**

- Direkte zentrale Verwaltung** durch die Kommission
- Indirekte zentrale Verwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:
  - Exekutivagenturen
  - von den Gemeinschaften geschaffene Einrichtungen<sup>28</sup>
  - nationale öffentliche Einrichtungen bzw. privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden
  - Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Rahmen von Titel V des Vertrags über die Europäische Union betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt nach Artikel 49 der Haushaltsoordnung bezeichnet sind
- Geteilte Verwaltung** mit Mitgliedstaaten
- Dezentrale Verwaltung** mit Drittstaaten
- Gemeinsame Verwaltung** mit internationalen Organisationen (*bitte präzisieren*)

### Bemerkungen

Die Ziele werden mittels einer Kombination von Maßnahmen verfolgt, die über verschiedene Durchführungsmodalitäten durchgeführt werden, insbesondere:

Maßnahmen zum Institutionenaufbau werden hauptsächlich im Wege der direkten Verwaltung durch die Kommission durchgeführt.

<sup>27</sup> Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsoordnung enthält die Website BudgWeb (in französischer und englischer Sprache): [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

<sup>28</sup> Im Sinne von Artikel 185 der Haushaltsoordnung.

Austauschmaßnahmen für Studierende und Jugendliche und die Zusammenarbeit von Hochschulen und Schulen wird in der Regel über die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur durchgeführt.

Der Kohäsions- und der Landwirtschaftspolitik angepasste Pilotprogramme werden im Wege der direkten zentralen Verwaltung oder der dezentralen Verwaltung durchgeführt.

Die gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen kommt bei spezifischen Maßnahmen zur Anwendung (d. h. Unterstützung der Einhaltung der Übereinkommen des Europarats). Im Interesse der Wirksamkeit der Hilfe und der Arbeitsteilung mit den Mitgliedstaaten kann auch eine delegierte Zusammenarbeit in Betracht gezogen werden.

## 2. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

### 2.1. Monitoring und Berichterstattung

*Bitte geben Sie an, wie oft und unter welchen Bedingungen diese Tätigkeiten erfolgen.*

Die Kommission überwacht die Fortschritte ihrer Zusammenarbeit mit Drittländern in allen Bereichen, d. h. hinsichtlich:

*Input* (insbesondere Finanzflüsse: Verpflichtungen, Verträge und Zahlungen);

*Tätigkeiten / Outputs* (Ausführung von Projekten und Programmen, vor Ort von den Delegationen der Kommission durchgeführte interne Überwachung);

*Fortschritte / Ergebnis* (externes ergebnisorientiertes Monitoringsystem – ROM<sup>29</sup>) und *Wirkung*;

Die Programmierung langfristiger Außenhilfe für Partnerländer und -regionen geschieht im Rahmen der Vorbereitung der Strategiepapiere (bis zu 7 Jahre) und der Richtprogramme (3-4 Jahre). Diese Programmierungsdokumente können jederzeit überprüft werden, um die Prioritäten der Programmierung neu auszurichten. Richtprogramme enthalten Einzelziele und erwartete Ergebnisse für jeden Kooperationsbereich.

### 2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem

#### 2.2.1. Ermittelte Risiken

1) Mangelnde politische und administrative Stabilität in den Partnerländern kann zu Schwierigkeiten bei der Gestaltung der Programme, zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Mittel und zu Verlusten bezüglich der Wirksamkeit führen.

2) Der Mangel an ausreichenden Verwaltungsmitteln kann zum Mangel an Personal bei der Verwaltung der Hilfe führen.

<sup>29</sup> Das ergebnisorientierte Monitoringsystem (ROM) ermöglicht eine schnelle Bewertung der Leistung eines Projekts oder eines Programms sowie deren weitere Auswirkungen und versorgt die Kommission mit unabhängigen Informationen über ihre Projekte. Ein kohärenter Ansatz garantiert, dass die Kommission über vergleichbare Daten für alle Regionen verfügt, in denen sie Außenhilfe leistet.

- 3) Eine unzureichende Anwendung der Qualitätsstandards kann zu schlecht geplanten Programmen und Projekten führen.
- 4) Mangelnder Informationsfluss kann die Klärung problematischer Fragen in Bezug auf die Verwaltung der Hilfe behindern.

## 2.2.2. *Vorgesehene Kontrollen*

Bessere Vorbeugung: Bestimmung der risikoreichsten Länder, Entwicklung eines länderspezifischen Risikomanagementplans, Verfolgung der Entwicklungen in diesen Ländern über verschiedene Informationskanäle.

Ausreichende Verwaltungsmittel: Detaillierte Programmierung der Verwaltungsmittel aus Rubrik 4 und Rubrik 5 der Finanziellen Vorausschau 2007-2013. Verteilung der zugewiesenen Personalressourcen auf die Dienststellen in Brüssel und die Delegationen aufgrund der Bedarfsprognose und der Bewertung der Arbeitslast anhand messbarer Kriterien, soweit möglich (z. B. Anzahl der vorzubereitenden Verträge).

Umsetzung und Beachtung der Standards und Anforderungen vor und nach der Prüfung durch die Qualitätssicherungsgruppe, die Delegationen und die zuständigen Dienststellen in der GD DEVCO, mobilisieren bereits zu einem frühen Zeitpunkt das benötigte Fachwissen durch Fernbetreuung oder Unterstützung vor Ort.

Verbesserung der Systemdatenqualität und der Berichterstattung: rechtzeitige Information über laufende Verhandlungen und Gewährleistung, dass alle problematischen Fragen in Bezug auf die Verwaltung der Hilfe bereits erkannt und an die Personen übermittelt wurden, die an den Verhandlungen beteiligt sind.

## 2.3. **Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten**

*Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen vorhanden oder vorgesehen sind.*

Der Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Union und die Bekämpfung von Betrug und Unregelmäßigkeiten sind Bestandteil der ENPI-Verordnung. Für die administrative Überwachung der Verträge und Zahlungen sind die EU-Delegationen in den begünstigten Ländern zuständig. Jede im Rahmen dieser Verordnung finanzierte Maßnahme wird zu jedem Zeitpunkt des Projektzyklus durch die Delegationen überwacht<sup>30</sup>. Besondere Aufmerksamkeit wird der Art der Ausgaben (Förderfähigkeit der Ausgaben), der Einhaltung der Budgets (tatsächlich getätigte Ausgaben) und der Prüfung der vorgelegten Belege und sonstigen diesbezüglichen Unterlagen (Nachweis der Ausgaben) gewidmet.

<sup>30</sup>

Sie beauftragen die Kommission (OLAF) mit der Durchführung von Kontrollen und Inspektionen vor Ort im Einklang mit der Verordnung des Rates (Euratom, EG) Nr. 2185/96 vom 11. November 1996.

### **3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS / DER INITIATIVE**

#### **3.1. Betroffene Rubrik(en) des mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n)**

- Bestehende Haushaltlinien

In der Reihenfolge der Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltlinien.

<b>Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens</b>	<b>Haushaltlinie</b>	<b>Art der Ausgabe</b>	<b>Beitrag</b>			
			<b>von EFTA<sup>32</sup>-Ländern</b>	<b>von Kandidatenländern<sup>33</sup></b>	<b>von Drittländern</b>	<b>nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe aa der Haushaltordnung</b>
19.01.04.02	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) — Verwaltungsausgaben	NGM	Nein	Nein	Nein	Nein
19.08.01	Europäische Nachbarschaftspolitik – Finanzielle Zusammenarbeit	GM	Nein	Nein	Nein	Nein

<sup>31</sup>

GM = Getrennte Mittel / NGM = Nicht getrennte Mittel.

<sup>32</sup>

EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

<sup>33</sup>

Kandidatenländer sowie gegebenenfalls potenzielle Kandidatenländer des Westbalkans.

3.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Geschätzte Auswirkungen auf die Ausgaben						
Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens	Rubrik 4 - Außenbeziehungen					
			2011	2012	213	INSGESAMT
Operative Mittel						
19 08 01 - Europäische Nachbarschaftspolitik – Finanzielle Zusammenarbeit	Verpflichtungen	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Zahlungen	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben (15)						
19 01 04 02 – Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) – Verwaltungsausgaben		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
Mittel für die GD DEVCO INSGESAMT	Verpflichtungen	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Zahlungen	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Operative Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Zahlungen	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Aus der Dotation bestimmter operativer Programme finanzierte Verwaltungsausgaben			0,000	11,750	8,250	20,000
Mittel INSGESAMT	Verpflichtungen		85,000	395,500	270,000	750,500
	Zahlungen		0,000	126,875	112,950	239,825

(15). Ausgaben für technische und/oder administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

### 3.2.1. Geschätzte Auswirkungen auf die operativen Mittel

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

Mittel für Verpflichtungen, in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Ziele und Outputs ↓			Jahr – 2011		Jahr – 2012		Jahr – 2013		INSGESAMT	
	EINZELERGEBNISSE (Outputs)									
	Art des Outputs	Durchschnittskosten der Outputs	Anzahl der Outputs	Kosten	Anzahl der Outputs	Kosten	Anzahl der Outputs	Kosten	Gesamtzahl der Outputs	Gesamtkosten
<b>KOMPONENTE 1 - DEMOKRATISCHER WANDEL UND INSTITUTIONENBILDUNG</b>										
Umfassendes Programm für den Institutionenaufbau*	Programm	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Mobilitätspartnerschaften*	Programm	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Zwischensumme – Komponente 1				25		73		52		150
<b>KOMPONENTE 2 – PARTNERSCHAFT MIT MENSCHEN</b>										
Erasmus – Studierendenmobilität	Student/Jahr	0,035	857	30	1286	45	1000	35	3143	110
TEMPUS – Zusammenarbeit im Hochschulbereich	Projekte	0,9	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30
Jugendprojekte	Projekte	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2250	45
Andere Outputs		entfällt		5		11,25		9,75		26
Zwischensumme – Komponente 2				50		86,25		74,75		211

KOMPONENTE 3 – NACHHALTIGES UND BREITENWIRKSAMES WACHSTUM/WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG										
Pilotprogramme Kohäsion	Programm	40	3	0	3	85	3	40	3	125
Pilotprogramme Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums	Programm	30	6	10	6	110	6	65	6	185
Beteiligung an EU-Programmen**	entfällt	entfällt	5,95		5,95		5,95		5,95	
Zwischensumme – Komponente 3			10		224,5		135		369,5	
<b>GESAMTKOSTEN</b>			85		383,75		261,75		730,5	

\* In Form von mehrjährigen Programmen zum Institutionenaufbau über einen Zeitraum von drei Jahren. Die Durchschnittskosten beziehen sich auf 3 Jahre.

\*\* Für die Teilnahme der Partnerländer an EU-Programmen vorbehaltene Mittel. Die einzelnen Beiträge sind von dem jeweiligen Programm und Land abhängig und können nicht geschätzt werden. Die meisten für Personal benötigten Mittel beziehen sich auf die Delegationen des betreffenden begünstigten Landes, zum aktuellen Zeitpunkt.

Anmerkung: Es sei darauf hingewiesen, dass die Auflistung der Tätigkeiten und die den Komponenten zugewiesenen Mittel zum jetzigen Zeitpunkt lediglich als Anhaltspunkt dienen und dass die oben angegebenen Outputs zunächst auf Schätzungen beruhen und lediglich zur Erläuterung angegeben wurden.

### 3.2.2. Geschätzte Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

#### 3.2.2.1. Übersicht

- Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr <b>N<sup>34</sup></b>	Jahr <b>N+1</b>	Jahr <b>N+2</b>	Jahr <b>N+3</b>	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen	<b>INSGESAMT</b>
--	-------------------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--	------------------

<b>RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>							
Personalausgaben							
Sonstige Verwaltungsausgabe n							
<b>Zwischensumme RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>							

<b>Außerhalb der RUBRIK 5<sup>35</sup> des mehrjährigen Finanzrahmens</b>							
Personalausgaben							
Sonstige Verwaltungsausgabe n							
<b>Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 5 des mehrjährigen Finanzrahmens</b>							

<sup>34</sup>

Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird.

<sup>35</sup>

Ausgaben für technische und/oder administrative Unterstützung und Ausgaben zur Unterstützung der Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

INSGESAMT							
-----------	--	--	--	--	--	--	--

### 3.2.2.2. Geschätzter Personalbedarf

- Für den Vorschlag/die Initiative wird kein Personal benötigt.
- Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

*Schätzung in ganzzahligen Werten (oder mit höchstens einer Dezimalstelle)*

	Jahr 2011	Jahr 2012	Jahr 2013
<b>ellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)</b>			
01 01 (am Sitz und in den Vertretungen ommission)			
01 02 (in den Delegationen)			
05 01 (indirekte Forschung)			
05 01 (direkte Forschung)			

**nes Personal (in Vollzeitäquivalenten)<sup>36</sup>**

02 01 (CA, INT, SNE der ldotation)				
02 02 (CA, INT, JED, LA und SNE in elegationen)				
04 02 <sup>37</sup>	- am Sitz <sup>38</sup>	0		
	- in den Delegationen		131	92
05 02 (CA, INT, ANS der indirekten nung)				
05 02 (CA, INT, SNE der direkten nung)				
ge Haushaltslinie (bitte angeben)				
<b>ESAMT</b>			<b>131</b>	<b>92</b>

*Der Personalbedarf wird durch Personal der GD, das für die Verwaltung der Maßnahmen zugeordnet ist, oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel für Personal, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden könnten.*

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Für die Verwaltung der zusätzlichen Mittel und zur Durchführung der neuen Maßnahmen, die Teil der ENP-Überprüfung sind, wird zusätzliches Personal benötigt. Für die neuen

<sup>36</sup> CA = Vertragsbediensteter (Contract Agent), INT= Zeitbediensteter (*Intérimaire*), JED= Delegations-Nachwuchsexperte (*Jeune Expert en Délegation*), LA = Örtlicher Bediensteter (*Local Agent*), ANS = Abgeordneter nationaler Sachverständiger (*Seconded National Expert*).

<sup>37</sup> Teilobergrenze für aus den operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

<sup>38</sup> Strukturfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Fischereifonds (EFF).

Maßnahmen, die nach der Überprüfung der ENP durchgeführt werden sollen, wie die Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand (Institutionenaufbau, direkte Kontakte zwischen den Menschen, die über relativ kleine Projekte durchgeführt werden, Unterstützung für die Zivilgesellschaft usw.) ist zusätzliches Personal für die Verwaltung und Überwachung der Programme erforderlich. Die meisten diesbezüglichen Humanressourcen werden bei den Delegationen in den betreffenden begünstigten Ländern und in der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ (zur Verwaltung von Bildungs-, Jugend- und Kulturprogrammen) benötigt.

Insofern die zusätzlichen operativen Mittel aus Umschichtungen aus anderen Instrumenten stammen, werden die diesbezüglichen Ausgaben für die administrative Verwaltung auch entsprechend neu zugewiesen. Die administrativen, aus anderen Instrumenten übertragenen Mittel belaufen sich im Jahr 2012 auf 6,78 Mio. EUR und im Jahr 2013 auf 8,25 Mio. EUR. Sie sind für die Umschichtung aus den anderen Instrumenten von rund 76 Vollzeitäquivalenten für das Jahr 2012 und von 92 Vollzeitäquivalenten für das Jahr 2013 vorgesehen.

Die Stückkosten für externes Personal in Delegationen beliefen sich auf 88 937 EUR, was dem Durchschnitt der geschätzten Kosten für einen Vertragsbediensteten (134 120 EUR) und der geschätzten Kosten für einen örtlichen Bediensteten (43 754 EUR) im HE 2012 für die Haushaltsslinie 19 01 04 02 entspricht.

Beamte und Zeitbedienstete	
Externes Personal	2012: 131 Vollzeitäquivalente/Jahr, 2013: 92 Vollzeitäquivalente/Jahr. Gesamtbetrag: 20 Mio. EUR (2012: 11,75 Mio. EUR und 2013: 8,25 Mio. EUR)

### 3.2.3. Vereinbarkeit mit dem mehrjährigen Finanzrahmen

- Der Vorschlag/die Initiative ist mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar.
- Der Vorschlag/die Initiative erfordert eine Anpassung der betreffenden Rubrik des mehrjährigen Finanzrahmens.

Die zusätzlichen Mittel für die in diesem Bogen aufgeführten Maßnahmen werden größtenteils über die Neuprogrammierung der Mittel der Instrumente für die Außenhilfe finanziert, die unter die Rubrik 4 des mehrjährigen Finanzrahmens zugunsten des ENPI (sowohl operative als auch administrative Mittel) fallen.

2011 wird der Großteil der zusätzlichen 85 Mio. EUR durch eine Mittelübertragung aus dem Instrument für die Entwicklungshilfe (51 Mio. EUR) ermöglicht, der Rest ergibt sich aus einer Verringerung der EU-Beiträge an die EBWE (34 Mio. EUR).

Im Jahr 2012 kommen die zusätzlichen 395,5 Mio. EUR aus folgenden Quellen: 1) aus der Marge der Rubrik 4 (241,5 Mio. EUR), die Mittel umfasst, die ursprünglich für das Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (89 Mio. EUR), das Instrument für die Heranführungshilfe (60 Mio. EUR) und das Stabilitätsinstrument (60 Mio. EUR) programmiert waren und 2) aus dem Flexibilitätsinstrument (154 Mio. EUR).

Für das Jahr 2013 wird davon ausgegangen, dass die zusätzlichen 270 Mio. EUR durch eine Mittelübertragung aus dem Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (100 Mio. EUR), dem Instrument für die Heranführungshilfe (60 Mio. EUR) und dem Stabilitätsinstrument (70 Mio. EUR) sowie durch Mittelübertragung aus anderen Instrumenten, insbesondere aus dem Haushalt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (40 Mio. EUR), zusammenkommen<sup>39</sup>.

- X Der Vorschlag / die Initiative erfordert eine Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens<sup>40</sup>

Wie oben angegeben ist für die Bereitstellung zusätzlicher Mittel (im Jahr 2012 in Höhe von 154 Mio. EUR) zur Finanzierung der in diesem Bogen beschriebenen Maßnahmen die Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments erforderlich.

Die Kommission wird der Haushaltsbehörde umgehend entsprechende Budgetvorschläge vorlegen (Mittelübertragungen für 2011, Berichtigungsschreiben für 2012, Neuprogrammierung für 2013).

### 3.2.4. Finanzierungsbeteiligung Dritter

- Der Vorschlag/die Initiative sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor.
- Der Vorschlag/die Initiative sieht folgende Kofinanzierung vor:

Mittel in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr <b>N</b>	Jahr <b>N+1</b>	Jahr <b>N+2</b>	Jahr <b>N+3</b>	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen	INSGESA MT
Geldgeber/kofinanzierende Organisation						
Kofinanzierung INSGESAMT						

<sup>39</sup> Einzuleiten aufgrund des Vorschlags der Hohen Vertreterin und im Einklang mit den spezifischen Regelungen für den GAS-P-Haushalt.

<sup>40</sup> Siehe Nummern 19 und 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

### 3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- Der Vorschlag/die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar
  - auf die Eigenmittel
  - auf die sonstigen Einnahmen.

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Für das laufende Haushaltsjahr eingesetzte Beträge	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative <sup>41</sup>				
		Jahr N	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3	Bei längerer Dauer (Ziff. 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen
Artikel .....						

Bitte geben Sie für die sonstigen zweckgebundenen Einnahmen die einschlägigen Ausgabenlinien an.

[...]

Bitte geben Sie an, wie die Auswirkungen auf die Einnahmen berechnet werden.

[...]

<sup>41</sup>

Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 25 % für Erhebungskosten, anzugeben.