

Stellungnahme zum gemeinsamen Konsultationspapier der Europäischen Kommission – Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik

Wir, Stefanie Kahleyß, Kirstin Pingel, Ana Paula Perestrelo Marins-Stiegeler (Kontaktadresse: ana.stiegeler@web.de), Rafael Köhler und Sarah Musial, sind Mitarbeiter aus verschiedenen Verwaltungsbereichen auf Bundes- und Landesebene. Parallel belegen wir den Masterstudiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“ in der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Im Rahmen unserer Projektarbeit im Modul 4 mit dem Thema Mehrebenensystem und europäischer Lobbyismus ist eine Beteiligung an einer „Online-Konsultation“ vorgesehen. In diesem Zusammenhang haben wir uns mit dem Thema „Auf dem Weg zu einer Europäischen Nachbarschaftspolitik“ auseinandergesetzt. Zu den im gemeinsamen Konsultationspapier gestellten Fragen geben wir nachfolgende Stellungnahme ab:

Sollte die EU mit der Zeit die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Formate für die Beziehungen zu ihren Partnern ausloten, um die Erwartungen und Aspirationen der Länder zu befriedigen, die den Abschluss von Assoziierungsabkommen nicht als Schlusspunkt der politischen Assoziation und der wirtschaftlichen Integration betrachten?

Die Europäische Nachbarschaftspolitik, die sich an die Länder ohne Beitrittsperspektive richtet, weist schon jetzt eine starke Differenzierung aus. Die Tiefe der Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft richtet sich nach Ausgangslage und Ziel eines Landes.

Neue Formate der Zusammenarbeit, bspw. in den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und wirtschaftliche Zusammenarbeit, könnten zusätzliche Impulse für die Zusammenarbeit mit den o. a. Ländern geben.

Eine Differenzierung der Beziehung zu den Nachbarschaftsländern und konsequenterweise die Erstellung neuer Formate zu ihren Partner ist essentiell für eine erfolgreiche gemeinsame künftige Zusammenarbeit.

Wie sollte die EU den beim Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft im Jahr 2013 in Vilnius erteilten Auftrag zur langfristigen Schaffung eines größeren gemeinsamen Raums des wirtschaftlichen Wohlstands auf der Grundlage der WTO-Regeln und von souveränen Entscheidungen von Staaten in ganz Europa und darüber hinaus weiter umsetzen?

Die Ziele des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft im Jahr 2013 wurden teilweise erreicht, durch die Unterzeichnung:

- des vorläufigen Assoziierungs- und Freihandelsabkommens am 26.06.2014 zwischen der EU und Georgien,
- des Assoziierungsabkommens am 27.06.2014 zwischen der EU und Moldau,
- des Visaerleichterungsabkommens zwischen der EU und Aserbaidschan am 01.09.2014,
- des Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommens zwischen Armenien und der EU.

Langfristig sollte auf die Entwicklung und auf die Erfüllung des unterzeichneten Assoziierungs-, Freihandels- und Visaerleichterungsabkommens geachtet werden. Die Modifizierung und die Akzeptanz beziehen sich auf eine Beobachtungsbasis. Wenn andere europäische Nachbarländer, die noch kein Abkommen mit der EU unterzeichnet haben, feststellen, wie produktiv und fortschrittlich die Partnerschaft mit der EU ist, werden diese Länder souverän für eine gegenseitige gute Beziehungen zu der EU plädieren.

Besteht im Rahmen der ENP Spielraum für eine Art variable Geometrie mit unterschiedlich gestalteten Beziehungen für die Partner, die einen unterschiedlichen Grad an Zusammenarbeit anstreben?

Die ENP muss vielfältige Faktoren der Beziehung mit ihren Partnern berücksichtigen. Die unterschiedlichen Grade an Zusammenarbeit sind auf jeden Fall durch die verschiedenen Interessen der Länder und deren Identifizierung gegeben.

Eine variable Geometrie ist besonders bei den Anrainerstaaten sichtbar bzw. erwünscht. Als Beispiel hierfür ist die Gründung der UfM am 13.06.2008 zu nennen. Die EU-Mitgliedstaaten Spanien und Italien und die Mittelmeeraanrainerstaaten sahen

die Notwendigkeit, nach der französischen Initiative, eine EU-Politik in Einklang mit dem nationalen Interesse zu bringen.

Die UfM wurde in der Vergangenheit durch Aspekte der variablen Geometrie geprägt, in dem es eine Balance zwischen europapolitischen Interessen, der Beziehungen zu Frankreich und der nationalen Interessen im Mittelmeerraum pflegte, um eine optimale Position zu finden.

Besonders in Bezug auf die Östlichen Partner ist eine variable Geometrie mit unterschiedlichen Graden an Zusammenarbeit für die Anrainerstaaten unentbehrlich.

Sind Sie mit den für eine verstärkte Fokussierung vorgeschlagenen Bereichen einverstanden? Wenn nicht, welche Alternativen oder zusätzlichen Prioritäten würden Sie vorschlagen?

Die Fokussierung der vorgeschlagenen Bereiche wie Handel, Energie, Governance, Migration und Mobilität sind von großer Wichtigkeit. Besonders die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte sowie die Korruptions- und Betrugsbekämpfung benötigen eine intensive Zusammenarbeit.

Die ENP wird durch das ENPI finanziert. Im Zeitraum von 2007 bis 2013 betrug der Finanzrahmen des ENPI 11,2 Mrd. Euro. Damit die Finanzmittel auch richtig kanalisiert werden, muss Governance frei von Korruption und Betrug sein.

Welche Prioritäten setzten die Partner in ihrer Beziehung zur EU? Welche Sektoren oder Politikbereiche möchten sie weiter entwickeln? Welche Bereiche sind für die Partner weniger interessant?

Die Partner setzten ihre Prioritäten im Bereich Handel und in die wirtschaftliche Entwicklung, weil diese auch für die Länder eine finanzielle und wirtschaftliche Steigerung des Lebensstandards und des Wohlstands, auch wenn es nur eine Minorität der Bevölkerung betrifft, bedeutet.

Größere Aufmerksamkeit verdient die Zusammenarbeit für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus, der Korruption und des Betrugs.

Weniger interessant für die Partner ist der Bereich der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt sowie des Klimawandels. Die Nachbarländer sind teilweise im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten wirtschaftlich unterentwickelt, sodass der Schwerpunkt des Interesses der Länder in der Handels- und Wirtschaftsbeziehung liegt.

Verfügt die ENP derzeit über die richtigen Instrumente, um die Prioritäten anzugehen, auf die sie sich Ihres Erachtens konzentrieren sollte? Welchen Beitrag könnten sektorspezifische Dialoge leisten?

Unseres Erachtens investierte das ENPI zutreffend mit einem Finanzrahmen von 11,2 Milliarden Euro für den Fortschritt in den Nachbarländern in essenziellen Bereichen, wie:

- Entwicklungszusammenarbeit
- Demokratie
- Menschenrechte.

Die verfügbaren Instrumente sollten weiterentwickelt werden. Sektorspezifisch könnten die Dialoge im Bereich der Verwaltung, z.B. durch eine Art von „Twinning Projekt“ vertieft werden. So könnten eine transparente öffentliche Verwaltung und eine starke Polizei entstehen, wodurch die Korruption erschwert würde.

Wenn nicht, welche Instrumente könnten nützlich sein, um die Zusammenarbeit in diesen Bereichen zu vertiefen?

Diese Frage erübrigt sich, da wir die jetzigen Instrumente der ENP grundsätzlich für richtig halten.

Wie kann die EU eine Fokussierung auf eine begrenzte Zahl von Schlüsselbereichen für Länder, die dies wünschen, besser unterstützen?

Durch Schaffung von Transparenz und Vereinfachung von Arbeitsabläufen kann die EU eine Fokussierung auf eine begrenzte Zahl von Schlüsselbereichen besser unterstützen. Hierbei sollten die betreffenden Länder durch die EU intensiv beraten werden.

Wie können die Aktionspläne gestrafft und besser an die Bedürfnisse und Prioritäten der einzelnen Länder angepasst werden?

Es ist mühsam und kostenintensiv, eine konstruktive Beziehung zu den Nachbarländern zu pflegen. Jedes Land ist ein Unikat, das in bestimmten Bereichen Ähnlichkeiten aufweist. Die EU unterhält und sendet in die Nachbarländer Beobachter, die das Verhalten und die Entscheidung des Landes beobachten und diese Feststellungen an die EU berichten.

Fakten wie Korruptions- und Betrugsfälle, Missachtung von Menschenrechten, Bedürfnisse an Sicherheit und Entwicklung der Wirtschaft sind in diesem Bericht aufzuzeichnen, damit die EU einen gezielten Rahmen für die Aktionspläne erstellen kann.

Pauschalierte Aktionspläne sind prädestiniert zu versagen bzw. werden sicherlich von dem betreffenden Land nicht umgesetzt werden können. Daher sind von einem explizit auf dieses Land zugeschnittenen Aktionsplan, größere Erfolgsquoten zu erwarten.

Ist eine jährliche Berichterstattung auch für die Länder erforderlich, die sich gegen eine engere politische und wirtschaftliche Integration entscheiden?

Wenn die Länder eine Berichterstattung verweigern, sollte die EU auch keine Unterstützung für dieses Land leisten. Die EU wendet viel Arbeit und finanzielle Mittel für den Erfolg der Zusammenarbeit auf, was bei einer Verweigerung der Berichterstattung nicht mehr empfehlenswert wäre.

Wie sollte die EU ihre Beziehungen zu Ländern gestalten, die derzeit nicht über Aktionspläne verfügen?

Die EU sollte ihre Beziehungen zu diesen Ländern mit größter Zurückhaltung gestalten. Es ist verständlich, dass die Länder souverän sind und sich der EU und ihrer Aktionspläne nicht unterwerfen wollen. Die EU kann jedoch nicht eine kompromisslose Zusammenarbeit anbieten.

Wie kann die EU für bestimmte Partner, die sich gegen eine engere Integration entscheiden, den Grundsatz des „mehr für mehr“ anpassen, um Anreize für die Einhaltung der Grundwerte und für weitere wichtige Reformen zu schaffen?

„Mehr für mehr“ bedeutet, dass sie mehr erhalten, wenn sie auch mehr leisten. Hierbei sollte eine Abstufung, insbesondere bei der Bemessung finanzieller Anreize, hinsichtlich der Bedeutung der umzusetzenden Reformen vorgenommen werden.

Wie können die Fortschritte im Hinblick auf gemeinsam vereinbarte Reformziele in den Fällen bewertet werden, in denen ein Partnerland erheblichem externen Druck (z.B. bewaffnete Konflikte oder Flüchtlingsströme) ausgesetzt ist?

Solange ein Land erheblichem externen Druck ausgesetzt ist, sollten die gemeinsam vereinbarten Reformziele hinsichtlich der zeitlichen Abfolge neu bewertet werden. Hierbei sollten auch zusätzliche Hilfsangebote eine Rolle spielen.

Wie kann die EU wirksamer und flexibler auf Entwicklungen in Partnerländern reagieren, die von Konfliktsituationen betroffen sind?

Für solche Situationen sollte die EU einen Aktionsplan bereithalten, der bei Erfüllung bestimmter, im Vorfeld mit den Mitgliedstaaten abgestimmter, Kriterien sofort mit dem betreffenden Partnerland verhandelt werden kann.

Welche Instrumente bräuchte die EU, um wirksamer auf rasche Veränderungen und Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft reagieren zu können?

Es müssten Instrumente auf EU-Ebene entwickelt werden, an denen sich nicht nur die Anrainerstaaten, sondern alle EU-Länder untereinander durch eine Beteiligungsquote des Arbeitseinsatzes beteiligen. Die Instrumente dürfen nicht nur monetär sein, sondern auch in Form von Arbeitsgruppen, die die Partnerländer beim Aufbau der Gesellschaft, sei es im Bildungs-, Verwaltungs- oder Gesundheitssektor, durch Hilfe vor Ort unterstützen.

Ist die Auswahl der Sektoren und Mechanismen für die EU-Finanzhilfe angemessen? Wie könnte die Wirkung und Sichtbarkeit der EU-Finanzhilfe verbessert werden?

Die Mechanismen für die Finanzhilfe werden grundsätzlich als Programm für die finanzielle Hilfe gegründet. Als Beispiel ist die Bereitstellung von 200 Mio. Euro durch die EU, zur Unterstützung der Palästinensischen Behörde und des Hilfswerks der UNRWA, zu nennen.

Die EU hat die zur Verfügung stehenden Mittel für die ENP in diverse Mechanismen aufzuteilen. Die Effizienz und die Nutzbarkeit der Mittel sowie die Richtigkeit ihrer Verwendung, sollte über die Berichterstattung des Landes kontrolliert werden, welches von dem Mechanismus profitiert hat. Die Berichterstattung ist von dem EU-Beobachter Missionar zu überprüfen.

Was erwarten die Partner von der ENP? Wie kann die ENP deren Erwartungen und Interessen am besten Rechnung tragen?

Die Partner erwarten nicht nur die finanzielle Unterstützung. Die Nachbarschaftsländer sind in ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung sehr verschieden. Einige Länder brauchen weniger und andere mehr Unterstützung für ihre Entwicklung. Es bedarf hier einer Differenzierung und Einstufung der Länder. Die EU unterstützt diese durch Schulungen sowie durch den Austausch von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltungen, bis sie allein und selbständig ihre Verwaltungen organisieren können.

Können Arbeitsweisen entwickelt werden, die von den Partnern als respektvoller empfunden werden und Ausdruck einer gleichberechtigten Partnerschaft sind? Wie sollten sie sich auf die jährliche Berichterstattung auswirken?

Eine Gleichberechtigung zwischen der EU und den Nachbarländern beruht auf Gegenseitigkeit. Die EU ist bereit, die Nachbarländer durch Entwicklungshilfe zu unterstützen. Als Gegenleistung erwartet sie jedoch, dass die Nachbarländer den

vereinbarten Aktionsplan befolgen. Die Gleichberechtigung der Partnerschaft zeichnet sich durch die Erfüllung der gegenseitig gestellten Aufgaben aus.

Die jährliche Berichterstattung wirkt als Instrument der Vergleichbarkeit. Nach einem Jahr können die Partner dadurch feststellen, wie erfolgreich die erstellten Forderungen waren und welche Aufgaben nicht realisierbar waren.

Können die Strukturen der ENP kooperativer gestaltet werden, um die eigene Entscheidungsfähigkeit der Partner stärker herauszustellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in allen Partnerländern Beteiligungsmöglichkeiten zu bieten?

Wie bereits bei der Differenzierung erwähnt, ist eine Pauschalierung der Aktionspläne nicht ratsam. Die zivilgesellschaftlichen Akteure vertreten teilweise ihre eigenen Interessen. Deren Beteiligung kann jedoch in einer informellen Art, ohne direkte Auswirkungen auf die Partnerschaft, als Anregung berücksichtigt werden.

Wenn zu viele Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt sind, werden die Prozesse unübersichtlich und ineffizient.

Kann die ENP noch rascher Ergebnisse liefern, damit die Öffentlichkeit die Vorteile dieser Politik leichter erkennen kann? Was würde dies von der EU erfordern? Und von den Partnerländern?

Die Lieferung rascher Ergebnisse der ENP wäre grundsätzlich möglich. Fraglich ist, ob Schnelligkeit die richtige Lösung für große Veränderungen ist. Die leichte Erkennung ihrer Vorteile durch die Zivilgesellschaft wäre durch Öffentlichkeitsarbeiten möglich.

Wenn die Schnelligkeit hier gefragt wird, müsste die EU mehr Kontrolle auf die Partnerländer ausüben. Die Kontrolle würde signalisieren, dass die EU kein Vertrauen in die Partner hat, wodurch sie sich weniger verantwortlich für ihre Situation fühlen würden.

Die EU könnte die erfolgreichen Ergebnisse veröffentlichen, solange die Partnerländer damit einverstanden sind.

Wie kann bei der finanziellen Unterstützung durch die EU die Geber-Nehmer-Dynamik überwunden und durch ein Investitionsverhältnis ersetzt werden, bei dem die aktive Rolle der Partnerländer stärker herausgestellt wird?

Die diversen Instrumente für die Finanzierung der ENP sehen Programme vor, die vorschreiben, wofür die Mittel zu verwenden sind. Indem die Partnerländer jedoch selbständig und eigenverantwortlich über die Verwendung der Mittel entscheiden, wird ihre Verantwortung dafür gefördert. So könnte die Geber-Nehmer-Dynamik überwunden und ein Investitionsverhältnis realisiert werden. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die EU eine Berichterstattung der genauen Verwendung der Mittel erfordert.

Wie können die Mitgliedstaaten wirksamer in die Konzeption und Umsetzung der ENP, auch in Bezug auf außenpolitische und sicherheitsbezogene Aktivitäten, einbezogen werden? Wie können die Aktivitäten in den Mitgliedstaaten der EU besser mit der ENP abgestimmt werden?

Die EU wird durch ihre Mitgliedstaaten vertreten und darf in bestimmten Aufgabenbereichen supranational handeln. Eine Möglichkeit wäre, die Kontrollaufgabe an die Mitgliedstaaten zu delegieren. Dies ruft jedoch Dezentralisation der Macht hervor. Die Anrainerstaaten sind direkt von der ENP betroffen. Damit diese entlastet werden, sollten auch andere EU-Mitgliedstaaten mit Aufgaben der ENP betraut werden.