



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.7.2003
KOM (2003) 393 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument

INHALT

I.	EINLEITUNG	3
II.	ZIELE	4
III.	STAND DER DERZEITIGEN ZUSAMMENARBEIT	6
IV.	DER WEG ZU EINEM NEUEN NACHBARSCHAFTSINSTRUMENT: EIN KONZEPT IN ZWEI PHASEN	8
	Die erste Phase 2004-2006: Einführung von Nachbarschaftsprogrammen	8
	Die zweite Phase nach 2006 : Ein neues Nachbarschaftsinstrument	11
V.	NÄCHSTE SCHRITTE.....	13
	ANHANG 1: Vorläufige Liste der Nachbarschaftsprogramme.....	15

I. EINLEITUNG

1. In ihrer Mitteilung "Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn"¹ (im Folgenden als Mitteilung "Größeres Europa" bezeichnet) schlug die Kommission vor, "dass sich die EU das Ziel setzt, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft ... zu entwickeln, mit [der] ... die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält". "Mindestens im kommenden Jahrzehnt wird die Fähigkeit der Union, ihren Bürgern Sicherheit, Stabilität und nachhaltige Entwicklung zu bieten, untrennbar mit ihrem Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten verbunden sein." Die Entwicklung einer solchen Politik ist eine logische Konsequenz der Erweiterung, die, wie in der Mitteilung ausgeführt, den "Bemühungen um eine Annäherung an die 385 Mio. Einwohner der Länder, die an den neuen Land- oder Seeaußengrenze liegen, nämlich Russland, die westlichen NUS und die Länder im südlichen Mittelmeerraum ... neue Impulse [verleiht]".
2. Eines der Elemente der Mitteilung "Größeres Europa" war insbesondere die Möglichkeit, ein neues Nachbarschaftsinstrument einzurichten, das "auf den positiven Erfahrungen mit der Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der Programme PHARE, TACIS und INTERREG aufbaut" und "sich auf grenzübergreifende Fragen, die Förderung der regionalen und der subregionalen Zusammenarbeit und die Entwicklung an der Ostgrenze konzentrieren" soll. Ferner soll das neue Instrument helfen, "neue Trennungslinien in Europa zu vermeiden und Stabilität und Wohlstand innerhalb der neuen Grenzen der Union und darüber hinaus zu fördern". Außerdem wird in der Mitteilung "Größeres Europa" hervorgehoben, dass im Kontext der Nachbarschaft grenzüberschreitende kulturelle Bindungen zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

Der Rat "Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" hat die Mitteilung "Größeres Europa" im Juni 2003 begrüßt und die Kommission ersucht, eine Mitteilung über das Konzept eines neuen Nachbarschaftsinstruments vorzulegen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenwirkens der verschiedenen Instrumente zu prüfen. Der Europäische Rat von Thessaloniki hat diese Schlussfolgerungen bekräftigt.

3. Die Kommission hat die Möglichkeit der Einrichtung dieses Instruments geprüft und ging und dabei von der in den letzten Jahren vorangetriebenen Koordinierung der Arbeit zwischen INTERREG, PHARE und Tacis aus. Im Interesse der Einrichtung eines übergreifenden Konzepts sollte das Instrument auch diejenigen Nachbarländer einschließen, die in den Genuss von CARDS und der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft gelangen, selbst wenn die westlichen Balkanländer politisch nicht unter die Mitteilung "Größeres Europa" fallen. Nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens werden deren Grenzen zu den westlichen NUS und den westlichen Balkanländern künftige Außengrenzen der Union und daher mitberücksichtigt. Die Mitteilung "Größeres Europa" ordnet die Türkei nicht dem Anwendungsbereich dieses Instruments zu, da die Türkei in einer engen Beziehung zur EU steht, die weit über die Beziehung der EU zu Nachbarn ohne Kandidatenstatus hinausgeht.

¹ KOM(2003) 104, 11. März 2003

4. In der vorliegenden Mitteilung werden die Möglichkeiten der Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments geprüft. Unter Berücksichtigung der kurzfristigen Zwänge bei der Koordinierung der bestehenden Finanzinstrumente (INTERREG, das grenzüberschreitende Kooperationsprogramm PHARE, das grenzüberschreitende Kooperationsprogramm, CARDS und Meda) schlägt die Kommission vor, ein zweistufiges Konzept anzunehmen. In einer ersten Phase von 2004-2006 soll es hauptsächlich darum gehen, die Koordinierung der einzelnen Finanzinstrumente innerhalb des bestehenden rechtlichen und finanziellen Rahmens erheblich zu verbessern. In einer zweiten Phase nach 2006 beabsichtigt die Kommission, ein neues Rechtsinstrument vorzuschlagen, das sich den in der Mitteilung "Größeres Europa" benannten umfassenderen Herausforderungen widmet.
5. Die vorliegende Mitteilung gliedert sich in vier Abschnitte. Nach der Einleitung werden im zweiten Abschnitt die wichtigsten Ziele benannt und im dritten Abschnitt die derzeitige Lage in Bezug auf die bestehenden Kooperationsinstrumente beschrieben. Im vierten Abschnitt werden zunächst die praktischen Maßnahmen erläutert, welche die Kommission unmittelbar bis 2006 umzusetzen gedenkt, um die Kooperationsaktivitäten an den Außengrenzen innerhalb des geltenden Rechtsrahmens zu stärken. Im Anschluss daran wird für den Zeitraum nach 2006 eine erste Analyse weiterer Optionen durchgeführt. Dazu werden die wichtigsten Fragen aufgezeigt, die im Zusammenhang mit der Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments zu prüfen sind. Im letzten Abschnitt werden die Maßnahmen erläutert, die zur Umsetzung der in der Mitteilung dargelegten Vorschläge ergriffen werden müssen.

II. ZIELE

6. Die Erweiterung wird für die jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten und für die Nachbarländer erhebliche positive Auswirkungen zeitigen. Mit den neuen Chancen im Zuge der Erweiterung gehen aber auch neue Herausforderungen einher: So kann es sein, dass sich die derzeitigen Unterschiede im Lebensstandard an den Grenzen der Union zu ihren Nachbarn verschärfen, weil die neuen Mitgliedstaaten ein schnelleres Wachstum verzeichnen als ihre Nachbarn außerhalb. Ferner müssen gemeinsame Herausforderungen in Bereichen wie Umwelt, öffentliche Gesundheit und Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität angegangen werden. Zum Schutz unserer gemeinsamen Grenzen und zur Erleichterung des rechtmäßigen Handels und Grenzverkehrs ist ein wirksamer und sicherer Grenzschutz unabdingbare Voraussetzung. Ebenso wichtig schließlich ist, dass die über diese Grenzen hinweg seit langem bestehenden kulturellen Bande verstärkt und nicht behindert werden.

DIE AUßENGRENZEN IN DER ERWEITERTEN EUROPÄISCHEN UNION NACH 2006

Im Osten verläuft die künftige Grenze der EU mit denen NUS zwischen acht Mitgliedstaaten und vier Nachbarländern. Diese Landgrenze zieht sich von der Barentssee im Norden bis zum Schwarzen Meer im Süden über 5000 Kilometer und Regionen mit äußerst unterschiedlichen geografischen, wirtschaftlichen und sozialen Merkmalen. Die Schere der Armut an dieser Grenze geht weit auseinander. Die kulturellen Bindungen an diesen Grenzen sind besonders wichtig, zumal wegen einer langen Geschichte des gemeinsamen Zusammenlebens dieser Völker über Grenzen hinweg, die häufig hin- und herverschoben wurden.

Im Südosten liegen die fünf westlichen Balkanländer an den künftigen Grenzen und sind von sechs Mitgliedstaaten umgeben. Diese Länder hatten über viele Jahrhunderte hinweg historische Verbindungen. Der derzeitige wirtschaftliche Austausch und die Erfahrung mit der rechtlichen Entwicklung und dem Prozess der Reform der öffentlichen Verwaltung in den Beitrittsländern sind für diese Art von Zusammenarbeit besonders interessant.

Im Süden handelt es sich bei der Grenze zwischen der Europäischen Union und den östlichen und den südlichen Mittelmeerländern nahezu ausschließlich um eine Seegrenze, die zwischen acht Mitgliedstaaten und 10 Nachbarländern verlaufen wird. Sie erstreckt sich über die gesamte Länge des Mittelmeers (etwa 5500 Kilometer) mit verschiedenen Seeverbindungen von äußerst unterschiedlicher Länge. Charakteristisch für diese Region ist ein erheblicher Entwicklungsunterschied zwischen dem Norden und Süden des Mittelmeeres, doch es gibt enge historische, kulturelle und menschliche Verbindungen.

7. Trotz des von Grenze zu Grenze unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kontexts (siehe Kasten unten) gelten die wichtigsten Kooperationsziele weitestgehend für alle. Daher sollte das Konzept für das künftige neue Nachbarschaftsinstrument in mehr oder weniger gleicher Form für die derzeitigen und künftigen Grenzen zwischen der EU und den westlichen NUS, der EU und den westlichen Balkanländern sowie der EU und den Mittelmeerländern gelten.
8. Innerhalb des umfassenderen Rahmens der Mitteilung "Größeres Europa" werden nach Maßgabe der oben ausgeführten Überlegungen folgende Themen als einschlägige Ziele sowohl für das künftige neue Nachbarschaftsinstrument als auch für die erste Übergangsphase vorgeschlagen.

8.1. Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Grenzgebieten

Eine engere Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Nachbarn soll helfen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Verringerung der Armut in den Grenzgebieten durch verstärkten Handel und Investitionen, die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen, die Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Verkehr und Energie sowie durch die engere Einbindung der Nachbarländer in die umfassendere europäische Zusammenarbeit zu beschleunigen.

In der Regel erhöht die Nähe zu den EU-Märkten die wirtschaftliche Attraktivität der außerhalb liegenden Nachbargebiete und bietet diesen neuen Chancen. Gegenwärtig verfügen diese Regionen häufig über natürliche wirtschaftliche Vorteile wie billige Arbeitskräfte und geringere Transportkosten.

8.2. Zusammenarbeit zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen in Bereichen wie Umwelt, öffentliche Gesundheit und Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität

In der Mitteilung "Größeres Europa" wurde bereits darauf hingewiesen, dass "die Bedrohung der beiderseitigen Sicherheit, unabhängig davon, ob sie von der grenzübergreifenden Dimension natürlicher und nuklearer Risiken, übertragbaren Krankheiten, illegaler Einwanderung, illegalem Handel, organisiertem Verbrechen

oder terroristischen Netzen ausgeht, ein gemeinsames Vorgehen [erfordert], wenn sie umfassend bekämpft werden soll." Zur Lösung vieler dieser Fragen ist eine umfassendere internationale Zusammenarbeit nötig, doch auch die regionale und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielen eine wichtige Rolle, die im Rahmen des neuen Instruments besonders berücksichtigt werden sollte.

8.3. Wirksame und sichere Grenzkontrollen

Eine wirksame Grenzkontrolle ist wesentliche Voraussetzung für Wohlstand und Sicherheit auf beiden Seiten. Die Erleichterung des Handels und des Grenzverkehrs bei gleichzeitiger Sicherung der Grenzen der Europäischen Union vor unrechtmäßigem Handel, Schleuserei, organisierter Kriminalität (einschließlich terroristischen Bedrohungen) und illegaler Einwanderung (einschließlich Durchgangsmigration) ist von entscheidender Bedeutung. Die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann bei der Bewältigung dieser Herausforderungen helfen, wenngleich auch auf nationaler Ebene gehandelt werden muss.

8.4. Förderung von Nachbarschaftsaktionen auf lokaler Ebene

Angesichts der seit langem bestehenden sozialen und kulturellen Bindungen über die Außengrenzen der Union hinweg ist es wichtig, dass die neuen EU-Außengrenzen nicht als Hürde empfunden wird, die bestehende Kontakte und Kooperationsmaßnahmen auf lokaler Ebene behindert. Diese Art der Zusammenarbeit hat insbesondere an den Landgrenzen der erweiterten Union eine lange Tradition. Daher sollten grenzüberschreitende Kontakte auf regionaler und lokaler Ebene gefördert, Austauschmaßnahmen intensiviert und die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und bildungspolitische Zusammenarbeit zwischen der Lokalbevölkerung vertieft werden.

Dieses Instrument soll andere einschlägige Strategien und Instrumente der EU ergänzen und mit ihnen in Einklang stehen, darunter nationale Finanzhilfeprogramme sowie spezifische sektorbezogene Strategien und Instrumente (z.B. Schengen-Fazilität, EQUAL, TEMPUS usw.).

III. STAND DER DERZEITIGEN ZUSAMMENARBEIT

9. Derzeit stützt sich die Zusammenarbeit an den Außengrenzen und an den zukünftigen Außengrenzen der Europäischen Union auf ein breites Spektrum an Instrumenten (siehe Kasten unten). Für diese Instrumente gelten verschiedene Rechtsgrundlagen, so dass sie mit verschiedenen Verfahren für die Identifikation, Auswahl und Umsetzung von Projekten arbeiten, was die Durchführung echter gemeinsamer Projekte erschwert (d. h. Projekte, die gemeinsamen Zielen dienen und auf beiden Seiten der Grenze zur selben Zeit laufen). Diese unterschiedlichen Instrumente und Verfahren und die sich daraus ergebenden Umsetzungsschwächen wurden vom Rechnungshof, vom Europäischen Parlament und vom Rat häufig kritisiert.

EU-INSTRUMENTE ZUR FÖRDERUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN UND SUBREGIONALEN/TRANSNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT

- Die **Gemeinschaftsinitiative INTERREG²**, ein Finanzinstrument im Rahmen der Strukturfonds der Europäischen Union, unterstützt grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Nachbarländern. Wenngleich Nachbarländer über INTERREG direkt beteiligt sind, können die Strukturfonds nur innerhalb der Union eingesetzt werden. Für die INTERREG-Programme an den Außengrenzen der Europäischen Union bedarf es daher einer Finanzierungsquelle für Maßnahmen, die im jeweiligen Nachbarland stattfinden.
- Im Rahmen des Heranführungsinstruments PHARE in den Kandidatenländern unterstützen die **PHARE CBC-Programme³** die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und zwischen den Kandidatenländern. Bislang wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Kandidatenländer zulasten nationaler PHARE-Programme finanziert. Für den Zeitraum 2004-2006 wird der geografische Geltungsbereich von PHARE CBC auf die Außengrenzen von Bulgarien und Rumänien ausgedehnt.
- In den NUS-Ländern unterstützt das **Tacis CBC-Programm⁴** die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den westlichen Grenzregionen von Russland, Belarus, der Ukraine und Moldau. Besonders bedeutend im gegenwärtigen Kontext ist die "Kleinstprojektfazilität", welche zunehmend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und andere Kooperationsinitiativen mit INTERREG unterstützt.
- In den westlichen Balkanländern ist **CARDS⁵** ein Schlüsselinstrument für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und unterstützt diesbezüglich zahlreiche Aktivitäten. Die CARDS-Verordnung legt das Ziel der Förderung regionaler, transnationaler, grenzüberschreitender und interregionaler Zusammenarbeit zwischen den Empfängerländern, zwischen diesen und der Europäischen Union und zwischen den Empfängerländern und anderen Ländern der Region fest. Bislang existiert im CARDS-Rahmen noch kein grenzüberschreitendes Kooperationsprogramm.
- Im Mittelmeerraum unterstützt das **Programm Meda⁶** im weiteren Sinne die regionale Zusammenarbeit zwischen den südlichen und den östlichen Mittelmeerranrainern, hat jedoch noch keine direkten Kooperationsmaßnahmen mit den Mitgliedstaaten finanziert.

² Verordnung des Rates (EG) Nr.1260/1999 vom 26. Juni 1999 sowie die INTERREG III-Leitlinien, ABl. C143, vom 23. Mai 2000.

³ Verordnung der Kommission (EG) Nr. 2760/98 vom 18. Dezember 1998.

⁴ Verordnung des Rates (EG, Euratom) Nr. 99/200 vom 29. Dezember 1999.

⁵ Verordnung des Rates (EG) Nr. 2666/2000 vom 5. Dezember 2000.

⁶ Verordnung des Rates (EG) Nr. 2698/2000 vom 27. November 2000.

10. Der derzeitige Rechtsrahmen und die Verfahren für diese Zusammenarbeit stützen sich jeweils auf ihre eigenen Rechtsgrundlagen, haben jedoch zahlreiche Schwierigkeiten hervorgebracht, welche die Wirksamkeit der Zusammenarbeit an den Außengrenzen beschränken. Diese Schwierigkeiten stammen aus den grundlegend verschiedenen Systemen für die Finanzverwaltung von Gemeinschaftsmitteln, die für die Kommission und die nationalen, regionalen oder lokalen Behörden unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten beinhalten. Unterschiede treten insbesondere auf beim nicht übereinstimmenden Finanzierungsvolumen, beim Programmierungsprozess (getrennte Programmierungsverfahren), bei der Projektauswahl (getrennte Bewertungs- und Auswahlprozesse sowie Entscheidungsverfahren), bei der Projektdurchführung (verschiedene Vorschriften für das interne und externe Beschaffungswesen), sowie bei der Projektüberwachung (verschiedene Verfahren für Berichterstattung, Überwachung und Evaluierung).

IV. DER WEG ZU EINEM NEUEN NACHBARSCHAFTSINSTRUMENT: EIN KONZEPT IN ZWEI PHASEN

11. Die Kommission hat bei der Verbesserung der Koordinierung zwischen INTERREG und PHARE CBC erhebliche Fortschritte gemacht, wo es sei mehreren Jahren gemeinsame Koordinierungsstrukturen und gemeinsame Programmierungs- und Auswahlverfahren gibt. Ferner wurden bei der Koordinierung von INTERREG und Tacis CBC insbesondere an der finnisch-russischen Grenze Fortschritte erzielt. Die Wirkung dieser Koordinationsmaßnahmen wird wegen des unterschiedlichen rechtlichen und haushaltsrechtlichen Rahmens immer beschränkt bleiben. Das Konzept eines neuen Nachbarschaftsinstruments bietet die Gelegenheit, ein einheitliches Konzept für die Zusammenarbeit über die Außengrenzen der Union hinweg zu entwickeln, das die bisherigen Probleme lösen würde.
12. Ein neues Nachbarschaftsinstruments jedoch wirft viele wichtige rechtliche und budgetäre Fragen auf, insbesondere in Bezug auf die derzeitige Trennung zwischen externen und internen Finanzierungsquellen. Diese lassen sich nicht sofort lösen. So beabsichtigt die Kommission angesichts der Tatsache, dass die derzeitige finanzielle Vorausschau bis Ende 2006 läuft und dass für einige Instrumente bereits Mittelbindungen vorliegen, in zwei getrennten Phasen vorzugehen: Die Anfangsphase bis 2006, während der eine Zusammenarbeit innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens erfolgen, ein pragmatischer und dynamischer Weg zur Verbesserung der derzeitigen Verfahren gefunden und die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Zusammenarbeit erhöht werden sollen. Nach Klärung der entsprechenden rechtlichen und finanzielle Fragen soll mit der Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments für den Zeitraum ab 2007 eine weiterreichende Lösung ins Auge gefasst werden.

DIE ERSTE PHASE 2004-2006: EINFÜHRUNG VON NACHBARSCHAFTSPROGRAMMEN

13. Zentrales Ziel für den Zeitraum 2004-2006 sollte es sein, auf die vorhandenen Fortschritte bei der Koordinierung der verschiedenen Instrumente aufzubauen und die bestehenden Verpflichtungen im Hinblick auf den laufenden Programmierungszeitraum bis Ende 2006 zu erfüllen. In diesem Zusammenhang

sollte dem Heranführungsbedarf von Bulgarien und Rumänien in vollem Maße Rechnung getragen werden.

14. Als einen ersten Schritt schlägt die Kommission daher für diesen Zeitraum die Einführung von **Nachbarschaftsprogrammen** vor, welche die Außengrenzen der erweiterten Union abdecken. Diese Programme werden von den jeweiligen Akteuren auf beiden Seiten der Grenze gemeinsam ausgearbeitet. Die Nachbarschaftsprogramme umfassen ein breites Spektrum an Maßnahmen, die sich aus den unter Punkt 8 genannten Zielen ergeben und beispielsweise folgende Bereiche beinhalten können: Infrastruktur in den Sektoren Verkehr, Umwelt, Energie, Grenzübergänge, elektronische Kommunikation; Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Produktivinvestitionen, Entwicklung der Humanressourcen, wirtschaftlich relevante Infrastruktur, Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung und Technologie sowie Innovation); Nachbarschaftsaktionen (wie Austauschmaßnahmen und Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung); Förderung der Verwaltung des Personenverkehrs und Unterstützung für den Aufbau der Institutionen (einschließlich Justiz und Inneres, Grenz- und Zollverwaltung und Aufgreifen anderer gemeinsamer Herausforderungen). Es kann jedoch sein, dass einige Fragen im Zusammenhang mit einer Politik der Nähe weiterhin in den nationalen Programmen aufgegriffen werden müssen. Bei der Ausarbeitung der Nachbarschaftsprogramme wird die Koordinierung mit anderen derzeit laufenden Kooperationsprogrammen sichergestellt und dafür gesorgt, dass sie in Einklang mit den entsprechenden Länderstrategiepapieren und regionalen Strategiepapieren stehen.
15. Diese Nachbarschaftsprogramme würden ein einziges Antragsverfahren sowie einen einzigen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen auf beiden Seiten der Grenze ermöglichen und über ein gemeinsames Auswahlverfahren für die Projekte verfügen. Die Finanzierung dieser Nachbarschaftsprogramme würde aus Mittelzuweisungen erfolgen, die bereits für bestehende Programme vorgesehen sind, und die förmlichen Entscheidungsprozesse blieben unverändert beibehalten. In Anhang 1 ist eine Liste möglicher Nachbarschaftsprogramme wiedergegeben.
16. In Grenzgebieten werden **INTERREG**-Programme ausgearbeitet, welche die nationale, regionale und lokale Ebene des betreffenden Landes im Rahmen von Partnerschaften zusammenbringen. Sind bereits dezentralisiert und könnten daher eine nützliche Ausgangsbasis für die Nachbarschaftsprogramme bilden. Die derzeitige geografische Verteilung dieser INTERREG-Programme ist eine geeignete Grundlage für den geografischen Bezugsrahmen der Nachbarschaftsprogramme. Diese Programme schließen bilaterale grenzüberschreitende Kooperationsprogramme (INTERREG A) und umfassendere subregionale und transnationale Kooperationsprogramme (INTERREG B) ein. Letztere ermöglichen auch bilaterale Projekte, wenn von diesen umfassendere transnationale Auswirkungen erwartet werden. Bei bereits bestehenden Programmen (z. B. an der finnisch-russischen Grenze) kann eine Anpassung im Sinne einer Einbeziehung eines breiteren Spektrums von Zielen und der vollen Berücksichtigung von Themen und Prioritäten auf beiden Seiten der Grenze notwendig sein. Des Weiteren wird die Kommission die INTERREG-Leitlinien ändern, um die Entwicklung einer direkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den MEDA-Partnern zu ermöglichen.

Im Rahmen von **Tacis** werden ein neues Strategiepapier und ein Richtprogramm für das grenzüberschreitende Kooperationsprogramm für 2004-2006 und die darunter fallenden jährlichen Aktionsprogramme formuliert, in welche die für die Nachbarschaftsprogramme notwendigen Änderungen aufgenommen werden, u.a. getrennte vorläufige Mittelzuweisungen für jedes Nachbarschaftsprogramm.

Bei **CARDS** werden die für die Nachbarschaftsprogramme erforderlichen Überlegungen in das mehrjährige regionale Richtprogramm und in die darunter fallenden jährlichen Aktionsprogramme aufgenommen.

Bei **Meda** wird das Nachbarschaftskonzept im Zuge der Formulierung der Mehrjahresrichtprogramme für 2004-2006 mit spezifischen Programmen für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Für die Grenzen Bulgariens und Rumäniens zu den westlichen NUS und den westlichen Balkanländern (künftige Außengrenzen) werden **PHARE CBC**-Programme eingerichtet, die den Zeitraum 2004-2006 abdecken und eine nützliche Grundlage für die Nachbarschaftsprogramme bilden.

17. Das Konzept der Nachbarschaftsprogramme führt am Ende zu einzelnen Projekten, die auf beiden Seiten der Grenze durchgeführt werden. Die internen und externen Komponenten jedes Projekts werden daher nicht nacheinander oder getrennt, sondern gleichzeitig umgesetzt.

NEUE NACHBARSCHAFTSPROGRAMME FÜR DIE AUßENGRENZEN

Wichtigste Maßnahmen im Hinblick auf die Einrichtung eines Nachbarschaftsprogramms unter Einschluss von INTERREG, PHARE CBC, Tacis, CARDS und Meda:

- Eine spezifische Mittelzuweisungen im Rahmen der derzeitigen finanziellen Vorausschau innerhalb der betreffenden externen Instrumente für das von den jeweiligen Nachbarschaftsprogrammen erfasste Gebiet. Die Kommission würde mit ihrem Beschluss über die Annahme des Strukturfonds-Elements des Programms die Mittelzuweisungen für den Mitgliedstaat/die Mitgliedstaaten festlegen;
- Die Prioritäten des Programms berücksichtigen die notwendigen Ziele und Maßnahmen auf beiden Seiten der Grenze sowie die Ziele der Mitteilung "Größeres Europa";
- In der Satzung für die Struktur des Programmausschusses wird für eine ausgewogene Zusammensetzung aus Mitgliedern von beiden Seiten der Grenze gesorgt und eine angemessene Vertretung der Kommission vorgesehen;
- Für jedes Programm gilt ein einziges Antragsverfahren und ein einziges Auswahlverfahren, das sich sowohl auf die interne als auch auf die externe Komponente des jeweiligen Projekts bezieht;

- Für einen endgültigen Beschluss über die externen und internen Komponenten der gemeinsam ausgewählten Projekte sowie für die Vertragsvergabe und Auszahlungen bleiben weiterhin die in den einschlägigen Verordnungen festgelegten Verfahren gültig;
- Für beide Komponenten werden die Verfahren für Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung angeglichen. Ferner wird auf Grundlage der Ergebnisse der verschiedenen Projekte ein regelmäßiger Austausch der bewährtesten Verfahren und Erfahrungen gefördert.

18. Da innerhalb der Union weiterhin der Strukturfonds und außerhalb der Union externe Mittel eingesetzt werden, erfordert dieser Prozess keine neuen Haushaltsbestimmungen. Er ermöglicht die Auswahl gemeinsamer Projekte (jeweils mit einer internen und einer externen Komponente) durch den Auswahlausschuss für das Nachbarschaftsprogramm, an dem die entsprechenden lokalen und nationalen Beamten von beiden Seiten der Grenze teilnehmen.
19. Rechtlich gesehen bleiben die Komponenten dieser Programme, die sich auf Maßnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten beziehen, weiterhin INTERREG-Programme und verbleiben deshalb im Rahmen des Strukturfonds. Die externen Komponenten dieser Programme verbleiben im Rahmen der jeweiligen Verordnungen und setzen die entsprechenden Strategie-, Richt- und Aktionsprogramme um, welche die Kommission nach Stellungnahme des zuständigen Verwaltungsausschusses angenommen hat. Aus der Warte der Beteiligten jedoch funktionieren beide Komponenten als ein einziges Nachbarschaftsprogramm.
20. Wenngleich die Abwicklung der Nachbarschaftsprogramme im Rahmen der derzeitigen finanziellen Vorausschau und Programmierung für die Jahre 2004-2006 erfolgen wird, ist es wichtig, dass in ausreichendem Umfang Finanzmittel bereitgestellt werden, um diesen Programmen eine echte Wirkung und Sichtbarkeit zu verleihen und die aktive Beteiligung von Akteuren auf beiden Seiten der Grenze zu fördern. Ferner müssen Nachbarschaftsprogramme die praktischen Fragen des Managements und der Aufnahmekapazität berücksichtigen. Unbeschadet der normalen Haushalts- und Programmierungsverfahren müsste es nach Auffassung der Kommission voraussichtlich möglich sein, für die Finanzierung dieser Programme im Zeitraum 2004-2006 innerhalb der bestehenden Instrumente und Mittelprogrammierung einen Gesamtbetrag von 955 Mio. € vorzuschlagen, von denen 700 Mio. € auf INTERREG, 90 Mio. € auf PHARE, 75 Mio. € auf Tacis, 45 Mio. € auf CARDS und 45 Mio. € auf Meda entfallen. Zu einem späteren Zeitpunkt legt die Kommission den zuständigen Verwaltungsausschüssen für jedes Nachbarschaftsprogramm eingehendere Vorschläge über die Finanzierung durch externe Instrumente vor.

DIE ZWEITE PHASE NACH 2006 : EIN NEUES NACHBARSCHAFTSINSTRUMENT

21. Das im obigen Abschnitt erläuterte Konzept bietet für viele der bereits ermittelten Hürden im Hinblick auf die Koordinierung der einzelnen Instrumente eine positive Lösung. Außerdem bereitet es den Weg für die Einrichtung eines neuen Nachbarschaftsinstruments nach 2006.

22. Dieses Instrument, das auf gleicher Grundlage auf beiden Seiten der EU-Außengrenzen greifen kann, würde ein vollständigeres Konzept liefern, das eine Mischung aus den an den Außengrenzen zu entwickelnden grenzüberschreitenden Maßnahmen und regionalen Kooperationsaktivitäten ermöglichen würde. Darüber hinaus würde es die praktischen Schwierigkeiten lösen, die wahrscheinlich selbst dann noch vorbleiben, wenn die oben erläuterten Maßnahmen umgesetzt werden, darunter Auflagen über Ort und Zweck der Mittelverwendung.

FÜR JEDE REGION EINE ANDERE AGENDA

Ein Nachbarschaftsinstrument für die Außengrenzen der erweiterten Europäischen Union stünde logischer Weise in Verbindung und in Einklang mit den verschiedenen außenpolitischen Tagesordnungen und Prozessen und sollte den bereits formulierten regionalen Prioritäten Rechnung tragen.

Im Osten wäre die grenzüberschreitende Dimension angesichts der Länge der Landgrenzen von entscheidender Bedeutung. In der Mitteilung "Größeres Europa" heißt es jedoch: *"Auch neue Initiativen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen Russland und den westlichen NUS könnten in Betracht kommen. Diese könnten auf das Konzept der Nördlichen Dimension zurückgreifen, um einen breiteren und umfassenderen Ansatz für Fragen der Nachbarschaft festzulegen."*

In den westlichen Balkanländern liefert CARDS ein strategisches Konzept für die Bereitstellung von Hilfe an die Länder der Region und zielt darauf ab, den Balkanländern auf ihrem Weg hin zum künftigen EU-Beitritt zu helfen und einen strategischen Rahmen für deren Beziehungen zur EU zu errichten. Wie in der CARDS-Verordnung festgelegt, hat die regionale, grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle zu spielen

Im Mittelmeerraum sind Landgrenzen weniger wichtig, kurze Seewege jedoch binden die Mitgliedstaaten und die Partner im südlichen und westlichen Mittelmeer häufig und intensiv aneinander. Darüber hinaus heißt es in der Mitteilung "Größeres Europa", dass *"die weitere regionale und subregionale Zusammenarbeit und Integration zwischen den Ländern im südlichen Mittelmeerraum stark gefördert werden" wird.*

23. Ein Nachbarschaftsinstrument würde sowohl außenpolitische Ziele als auch den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt kombinieren. Diese Themenkombination stellt einerseits eine Kontinuität der lokalen und regionalen Zusammenarbeit dar, wie sie bereits erfolgreich etwa im Rahmen von INTERREG und PHARE CBC durchgeführt wird, und erweitert andererseits den Bezugsrahmen der Zusammenarbeit um umfassendere geopolitische Ziele, die, wie in der Mitteilung "Größeres Europa" erläutert, nach der Erweiterung zunehmend an Bedeutung gewinnen.
24. Dieses Instrument sollte sich auf frühere Erfahrungen mit der Umsetzung grenzüberschreitender Kooperationsmaßnahmen stützen. Insbesondere sollte es leicht zu handhaben sein und alle entscheidenden Partner auf europäischer, nationaler,

regionale und lokaler Ebene einbeziehen, damit sich alle Akteure der Ziele die Instruments voll und ganz zu eigen machen.

25. Vor der Weiterentwicklung dieses Konzept muss die kritische Frage geprüft werden, welchen rechtlichen und budgetären Zwänge sich aus der Verzahnung interner und externer Finanzmittel der Europäischen Union ergeben. Derzeit können die Strukturfonds der Gemeinschaft nicht außerhalb der Europäischen Union eingesetzt und die externen Instrumente nicht intern verwendet werden. Als Antwort auf dieses Problem können folgende Alternativen in Erwägung gezogen werden:
- Inhaltliche und geografische Ausweitung eines bestehenden Kooperationsinstruments, so dass diese Mittel auf beiden Seiten der Außengrenzen eingesetzt werden können, womit ausgehend von einem bestehenden Instrument ein Nachbarschaftsinstrument geschaffen würde (z.B. Zulassung der Verwendung von INTERREG-Mitteln außerhalb der Union).
 - Erlass einer einzigen neuen Verordnung für ein Nachbarschaftsinstrument zur Finanzierung von Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Union, das sich auf eine einzige Haushaltslinie stützt. Ferner könnte ein einziges Instrument in Erwägung gezogen werden, das zulasten zweier getrennter Haushaltslinien finanziert wird. In diesem Fall jedoch müssten Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen externen und internen Finanzierung von Projekten gelöst werden.
 - Stärkere Konzentration auf die Koordinierung zwischen den bereits bestehenden Instrumenten auf Grundlage der für 2004-2006 vorgeschlagenen Nachbarschaftsprogramme und gestützt auf die dabei gewonnenen Erfahrungen sowie vielleicht Erweiterung der Ziele und der Finanzierung dieser Programme, gegebenenfalls unter weiterer Verbesserung der Verfahren.
26. Diese langfristigen Optionen müssen weiter geprüft werden und die Kommission ist derzeit dabei, sie zu untersuchen und ihre Durchführbarkeit sowie mögliche Auswirkungen auf die Zusammenarbeit an den Außengrenzen zu bewerten.

V. NÄCHSTE SCHRITTE

27. Wie in Abschnitt IV beschrieben, plant die Kommission die sofortige Einführung von Nachbarschaftsprogrammen. Dazu müssen:
- die bestehenden INTERREG-Richtprogramme geändert werden, um dem Konzept der Nachbarschaftsprogramme Rechnung zu tragen;
 - die vollständige Einbeziehung der Nachbarschaftsprogramme in die derzeitige Ausarbeitung von INTERREG-Programmen in den Beitrittsländern für deren neue Programme an den Außengrenzen gewährleistet werden;
 - die INTERREG-Leitlinien geändert werden, um die südlichen Regionen Spaniens, Frankreichs, Italiens und Griechenlands als förderfähig für Kooperationsmaßnahmen mit den Partnern im südlichen Mittelmeer einzustufen, so dass bilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit möglich wird;

- im Herbst 2003 das Richtprogramm für Tacis CBC 2004-2006 angenommen werden, in dem die erforderlichen Änderungen aufgenommen sind;
 - im Rahmen des mehrjährigen regionalen Richtprogramms von CARDS für 2004-2006 besondere Mittel für die Zusammenarbeit innerhalb des Nachbarschaftsprogramms bereitgestellt werden;
 - im Rahmen der mehrjährigen Programmierung für Meda 2004-2006 besondere Mittel für die Zusammenarbeit innerhalb des Nachbarschaftsprogramms bereitgestellt werden;
 - das Konzept des Nachbarschaftsprogramms in die Ausarbeitung der PHARE CBC-Programme für 2004-2006 an den Grenzen Bulgariens und Rumäniens zu den westlichen NUS und den westlichen Balkanstaaten einbezogen werden.
28. Die in Abschnitt IV Teil 2 genannten rechtlichen und budgetären Fragen müssen in der Kommission vor der Festlegung eines endgültigen Standpunkts weiter geprüft werden. Diese Überlegungen sind im Gange und werden im zweiten Halbjahr 2003 fortgesetzt.
29. Die Kommission beabsichtigt, Ende 2003 Leitlinien für die kommende finanzielle Vorausschau vorzulegen. Vor dem Hintergrund dieser Leitlinien und des im Dezember 2003 zu veröffentlichenden dritten Kohäsionsberichts legt die Kommission dann eingehendere Vorschläge für ein neues Nachbarschaftsinstrument nach 2006 vor.

ANHANG 1

Vorläufige Liste der Nachbarschaftsprogramme

Nachbarschaftsprogramm	Beteiligte Länder
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karelia	Fin, Rus
Südostfinnland/Russland	Fin, Rus
Estland/Lettland/ Russland	EE, LV, Rus
Lettland /Litauen/Belarus	LV, LT, Bel
Litauen /Polen/ Russland	LT, PL, Rus
Polen /Ukraine/Belarus	PL, UKR, Bel
Ungarn/Slowakei/Ukraine	Hun, SLK, UKR
Slowenien/ Ungarn /Kroatien	SLN, Hun, HR
Ungarn/Rumänien/Serbien & Montenegro	HUN, Rum, SeM
Italien/Adria	I, HR, BiH, SM, ALB
Italien/Albanien	I, ALB
Griechenland/Albanien	GR, ALB
Griechenland / ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	GR, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Spanien/Marokko	E, MAR
Gibraltar/Marokko	UK, MAR
Rumänien/Ukraine	Rum, UKR
Rumänien/Moldau	Rum, MOL
Bulgarien/Serbien & Montenegro	Bul, SeM
Bulgarien/ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Bul, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Ostsee	D, DK, S, FIN, EE, LV, LT, PL, N, Rus, Bel
CADSES	D, A, I, GR, CZ, SLK, SLN, PL, HUN, RUM, BUL, HR, SeM, BiH, FYROM, ALB, UKR, MOL
Westlicher Mittelmeerraum	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Zyp, (TÜR, ÄGY, ISR, LIB, SYR, Pal, Jor)

Diese Programmliste ist lediglich vorläufig und stützt sich auf die INTERREG-Programme für die derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten sowie auf die künftigen PHARE CBC-Programme an den Außengrenzen der erweiterten Union.