

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 03.04.2008
KOM(2008) 164 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS PARLAMENT UND DEN RAT

Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2007

{SEK(2008) 391}
{SEK(2008) 392}
{SEK(2008) 393}
{SEK(2008) 394}
{SEK(2008) 395}
{SEK(2008) 396}
{SEK(2008) 397}
{SEK(2008) 398}
{SEK(2008) 399}
{SEK(2008) 400}
{SEK(2008) 401}
{SEK(2008) 402}
{SEK(2008) 403}

1. HINTERGRUND

In den letzten Jahren konnten die EU und ihre Partner dank der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) deutliche Fortschritte bei der Vertiefung ihrer Zusammenarbeit machen und diese gezielter auf die Bedürfnisse und Bestrebungen der Partner ausrichten. Die ENP etabliert sich zunehmend als eine für beide Seiten vorteilhafte Reform- und Entwicklungspartnerschaft, die unsere Nachbarn bei der Annäherung an die EU unterstützt, den dortigen und den hiesigen Bürgern neue Vorteile bringt und über die Grenzen der Europäischen Union hinaus die Regionalintegration fördert. Die vorliegende Mitteilung gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beziehungen der EU zu den in die ENP einbezogenen Nachbarn¹. Sie deckt den Zeitraum seit November 2006² ab. In der Mitteilung der Kommission vom Dezember 2007³ wurden Bereiche genannt, in denen die EU ihre Maßnahmen ausbauen muss. Hierzu zählen insbesondere die Themen Handel und wirtschaftliche Integration, Mobilität und Bewältigung regionaler Konflikte.

Die Strukturen und Instrumente für den Dialog und die Zusammenarbeit, auf die in Abschnitt 2 eingegangen wird, sind mittlerweile gut entwickelt. Noch bemerkenswerter ist die zunehmende Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern, denn in vielen Ländern und Bereichen wird eine umfassende Agenda für die Annahme und Durchführung EU-orientierter Reformen unterstützt. Abschnitt 3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Fortschritte der Partnerländer und über die Bereiche, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht. Ausführlichere Informationen sind den länderspezifischen Fortschrittsberichten und dem sektoralen Fortschrittsbericht zu entnehmen, die der Mitteilung als Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen beigelegt sind. Vor dem Hintergrund der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vielfalt der ENP-Partner und angesichts der Unterschiede bei Reformabfolge und -prioritäten lassen sich diese Berichte nicht direkt miteinander vergleichen. Die in der vorliegenden Mitteilung und ihren Anhängen enthaltene Analyse der Fortschritte im Bereich der verantwortungsvollen Staatsführung bildet die Grundlage, auf der über die Zuweisungen 2008 aus der Governance-Fazilität entschieden wird. Abschnitt 4 behandelt multilaterale Entwicklungen, die die EU und ihre Partner betreffen. In Abschnitt 5 werden Schlussfolgerungen zur weiteren Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnerländern gezogen.

2. INSTITUTIONELLER RAHMEN

Vertragliche Beziehungen: Mit Ausnahme von Belarus, Libyen und Syrien wurden mit allen ENP-Ländern Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (östliche ENP-Länder) bzw. Assoziationsabkommen (südliche ENP-Länder) geschlossen.

Aufbauend auf den bereits erzielten erheblichen Fortschritten nahmen die EU und die Ukraine im März 2007 Verhandlungen über ein neues, verbessertes Abkommen auf. Es soll durch die Unterstützung weiterer innerer Reformen und der allmählichen Integration der ukrainischen Wirtschaft in den Binnenmarkt die Ukraine deutlich stärker an die EU annähern und damit nach Möglichkeit über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und den Aktionsplan EU-Ukraine hinausgehen. Seither haben sieben Verhandlungsrunden stattgefunden und beide Seiten zeigen großes Engagement für die Entwicklung eines neuen ehrgeizigen Rahmens für

¹ Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Republik Moldau, besetzte palästinensische Gebiete, Syrien, Tunesien, und Ukraine. Der Kürze wegen bezieht sich im Folgenden der Begriff „Partnerländer“ auch auf die besetzten palästinensischen Gebiete.

² KOM(2006) 726.

³ KOM(2007) 774.

ihre sich vertiefenden Beziehungen. Nachdem im Februar 2008 der WTO-Beitrittsprozess der Ukraine abgeschlossen worden war, wurden noch im selben Monat Verhandlungen über eine tiefgreifende und umfassende Freihandelszone als Kernstück des neuen, verbesserten Abkommens aufgenommen.

Im Oktober 2007 nahm der Rat neue Schlussfolgerungen zu Libyen an, in denen er die Kommission aufforderte, einen Entwurf für Verhandlungsrichtlinien im Hinblick auf ein künftiges Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen auszuarbeiten. Die Kommission legte diese im Februar 2008 vor. Die EU ist bereit, mit Belarus eine uneingeschränkte Partnerschaft einzugehen, sofern das Land konkrete und überzeugende Schritte in Richtung Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit unternimmt. Die Regierung von Belarus bemühte sich nach wie vor nur wenig um die Behebung des Demokratiedefizits und Fortschritte in Richtung einer solchen Partnerschaft waren bisher nicht möglich. Indessen werden Kontakte auf fachlicher Ebene zu Fragen von beiderseitigem Interesse gefördert. Für die Beziehungen zwischen der EU und Syrien bildet das Kooperationsabkommen von 1977 die Grundlage, solange das Assoziationsabkommen noch nicht unterzeichnet ist.

Aktionspläne: Nach der Annahme von Aktionsplänen mit Armenien (November 2006), Aserbaidschan (November 2006), Georgien (November 2006), Libanon (Januar 2007) und Ägypten (März 2007) sind es nunmehr zwölf Länder, die beschlossen haben, ihre Beziehungen zur EU weiterzuentwickeln und dieses Instrument für die Begleitung innerer Reformen und die Stärkung der bilateralen und regionalen Zusammenarbeit zu nutzen. Mit Algerien wurde auf der Grundlage des Assoziationsabkommens im Rahmen zahlreicher Arbeitsgruppen und Unterausschüsse ein Politikdialog aufgenommen. Im März 2008 beschloss der Assoziationsrat, ein gemeinsames Arbeitsprogramm mit Prioritäten für die Umsetzung des Assoziationsabkommens auszuarbeiten.

Die ersten Aktionspläne traten Anfang 2005 in Kraft. Dabei war in drei Fällen (Ukraine, Republik Moldau und Israel) zunächst ein Zeithorizont von drei Jahren vorgesehen. Da diese drei Länder erhebliche Fortschritte erzielt haben und ihre Beziehungen zur EU mit dem Ziel eines deutlichen Ausbaus derzeit überprüft werden, bilden diese Aktionspläne aus pragmatischen Gründen vorerst weiterhin die Grundlage für die Zusammenarbeit.

3. EIGENE REFORMAGENDEN DER PARTNERLÄNDER

Politikdialog und politische Reformen

Die politischen Reformprozesse weisen zwar grundlegende Gemeinsamkeiten auf, doch bestehen zwischen den verschiedenen ENP-Ländern in dieser Hinsicht auch Unterschiede, die auf die von ihnen jeweils eingegangenen Verpflichtungen zurückzuführen sind. Alle östlichen ENP-Partner, mit denen Aktionspläne vereinbart wurden, sind Mitglieder der OSZE und des Europarats, weshalb die weitgehende Angleichung an die grundlegenden Standards in der EU hier einen besonderen Reformschwerpunkt bildet. Zudem erfolgt die Umsetzung der Reformen in den meisten Ländern der Region vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und relativer Stabilität. Im Süden stützt sich die Reformagenda auf die in der Erklärung von Barcelona verankerten Werte und orientiert sich an diesen Werten sowie an UN-Verpflichtungen. In vielen Ländern, die diese Standards noch nicht in vollem Umfang einhalten, verlaufen die politischen Reformen schleppend. Im Falle Libanons und der besetzten palästinensischen Gebiete ist es aufgrund der politischen Rahmenbedingungen trotz erheblicher Anstrengungen bislang nicht gelungen, die Aktionsplanziele nennenswert voranzubringen. Insgesamt ist festzustellen, dass beim politischen Dialog mit den einzelnen

ENP-Partnern und bei ihren Reformagenden große Unterschiede bestehen. Die nachstehenden Ausführungen nehmen Bezug auf die jeweiligen Aktionspläne und Fortschrittsberichte.

Einige Länder, insbesondere die Republik Moldau und Armenien, führen Reformen zur Stärkung ihrer *demokratischen Institutionen* durch. So hat die Republik Moldau gesetzgeberische Maßnahmen in den Bereichen Parlamentsreform und kommunale Selbstverwaltung ergriffen. Armenien hat die Gewaltenteilung einschließlich der Befugnisse der Nationalversammlung gestärkt und ebenfalls die kommunale Selbstverwaltung verbessert. Marokko wurde Mitglied der Venedig-Kommission des Europarats. Es hat Fortschritte bei der Rechenschaftspflicht von Regierungsmitgliedern gegenüber der Justiz und bei der Reform der kommunalen Selbstverwaltung gemacht. Ägypten hat ein Paket von Verfassungsänderungen angenommen, unter anderem um bis Juli 2008 den Ausnahmezustand aufzuheben. In Jordanien wurde ein neues Kommunalwahlrecht verabschiedet, das (außer in Amman) die Direktwahl der Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister vorsieht, und hat damit Fortschritte bei der Förderung der lokalen Demokratie gemacht. Die Beziehungen zwischen den Parlamenten können einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der parlamentarischen Kultur leisten. In dieser Hinsicht spielt die vom Europäischen Parlament in seinem ENP-Bericht vom November 2007 geäußerte Absicht, die Zusammenarbeit mit den Parlamenten der Partnerländer auszubauen, eine bedeutende Rolle.

In einer Reihe von Partnerländern wurden *Wahlen* – Präsidentschafts-, Parlaments- oder Kommunalwahlen – durchgeführt. Sie lieferten wichtige Hinweise auf den Stand der demokratischen Entwicklung. In der Republik Moldau wurden die Kommunalwahlen im Juni 2007 insgesamt ordnungsgemäß abgewickelt und boten den Wählern echte Alternativen, auch wenn einige Mängel festgestellt wurden, vor allem in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang aller Kandidaten zu den Medien. Im Anschluss an die Wahlen zum ägyptischen Oberhaus (Schura-Rat) äußerte der EU-Vorsitz in einer Erklärung Bedenken bezüglich ihres Ablaufs. Marokko erzielte bei den Parlamentswahlen im September 2007 hinsichtlich der Transparenz des Wahlprozesses und des Zugangs der Kandidaten zu den Medien Fortschritte. In der Ukraine wurde 2007 trotz der Kontroverse um die Ausrufung vorgezogener Parlamentswahlen eine Konsolidierung des demokratischen Prozesses erreicht. Den Bewertungen zufolge wurden die internationalen Standards für demokratische Wahlen weitgehend eingehalten. In Jordanien wurden im November 2007 Parlamentswahlen auf einer rechtlichen Grundlage abgehalten, die einige internationale Standards nicht erfüllt. So ließ Jordanien keine internationalen Wahlbeobachter zu. In Georgien führte der Vorschlag, die Präsidentschaftswahlen auf Herbst 2008 zu verschieben, zu Unruhen und zur Verhängung des Ausnahmezustands. Daraufhin wurden die Präsidentschaftswahlen bereits im Januar 2008 abgehalten. Dabei waren verschiedene Defizite zu bemängeln, u. a. eine unausgewogene Darstellung der Kandidaten in den Medien, die Nutzung öffentlicher Gelder für Wahlkampfzwecke, Versuche der Wählereinschüchterung und Unregelmäßigkeiten bei der Stimmenzählung und -auswertung. Georgien wird diese Defizite angehen müssen, wenn es die Aktionsplanziele im Bereich der politischen Reform erreichen will. In Armenien folgte die Durchführung der Präsidentschaftswahlen im Februar 2008 weitgehend den internationalen Standards. Jedoch wurden Bedenken hinsichtlich der unzureichenden Trennung von Staats- und Parteaufgaben und der Notwendigkeit, den Kandidaten einen gleichberechtigten Zugang zu den Medien zu gewähren, geäußert. Hier gilt es, Abhilfe zu schaffen. Besorgnis erregte auch der nach den Wahlen ausgerufenen Ausnahmezustand.

Die Wahlbeteiligung kann in manchen Fällen als Indikator für das Ausmaß des Vertrauens der Bürger in ihre Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme gewertet werden. Bei den aufgeführten Wahlen war folgende Wahlbeteiligung zu verzeichnen: Republik Moldau 52 %,

Ägypten 31 %, Ukraine 63 %, Marokko 37 %, Jordanien 54 %, Georgien 56 % und Armenien 69 %.

Mehrere Länder (namentlich Armenien, Georgien, die Republik Moldau und Marokko) führten Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Transparenz der *Justiz* ein, ein Schlüsselement politischer Reformen. Insgesamt bleibt das Ausmaß der *Korruption* in den meisten Partnerländern besorgniserregend. Gegenmaßnahmen wurden in Georgien, in der Republik Moldau, in Marokko und in der Ukraine ergriffen (Prüfung geplanter Rechtsvorschriften im Hinblick auf Korruption, Verpflichtung hoher Beamter, ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen, oder Sensibilisierungskampagnen). In Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Jordanien, Libanon, den besetzten palästinensischen Gebieten und der Ukraine wurden gewisse Schritte unternommen, um eine transparente, rechenschaftspflichtige und gut funktionierende öffentliche Verwaltung zu schaffen.

Was die *Menschenrechte und Grundfreiheiten* betrifft, so trat Jordanien im Dezember 2006 dem Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie und im Mai 2007 dem Fakultativprotokoll zum selben Übereinkommen betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten bei. Ägypten trat letzterem Fakultativprotokoll im Februar 2007 bei. Georgien, die Republik Moldau, Marokko und die Ukraine erzielten ebenfalls Fortschritte bei der Ratifizierung verschiedener internationaler Übereinkommen. Eine Reihe von Ländern ergriff Maßnahmen zur Stärkung der für die Überwachung und den Schutz der Menschenrechte zuständigen Institutionen: In Armenien und Aserbaidschan wurde die Rolle der Ombudsperson ausgebaut, in der Republik Moldau wird derzeit ein Nationaler Präventionsmechanismus im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter eingerichtet und Ägypten hat der nationale Menschenrechtsrat einen nationalen Aktionsplan für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte angenommen.

Die Ukraine trat im Juli 2007 dem zweiten Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe) zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bei. Einige Länder hielten an ihren De-facto-Moratorien für die *Todesstrafe* fest und Jordanien reduzierte auch die Zahl der Verbrechen, auf die die Todesstrafe steht. Aus den meisten Partnerländern wird weiterhin von *Folter und Misshandlung* berichtet, wenn auch mit sehr unterschiedlicher Häufigkeit und Schwere. Oft kommt es in der Untersuchungshaft und in den Gefängnissen zu derartigen Zwischenfällen. Bei der Prävention von Folter und Misshandlung wurden beispielsweise in Georgien, in der Republik Moldau und in der Ukraine gewisse Fortschritte erzielt. Tunesien und Marokko machten einige Fortschritte bei der Strafverfolgung der Täter. In vielen ENP-Partnerländern gibt die Lage im Bereich der Unabhängigkeit der Medien und der *freien Meinungsäußerung* Anlass zu Besorgnis. Armenien ist bei der Stärkung der Medienfreiheit vorangekommen. In einer Reihe von Ländern wurden Fortschritte bei der *Gleichstellung der Geschlechter* erzielt: In Ägypten wurde die Genitalverstümmelung von Frauen und Mädchen gesetzlich verboten, in Marokko wurde durch eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts der Erwerb der Staatsangehörigkeit der Mutter ermöglicht und in Tunesien wurde das Verfahren zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingeleitet. Die Beteiligung von Frauen am politischen Leben hat in Jordanien, in der Republik Moldau und in Marokko zugenommen. Schritte zur Verbesserung der Bedingungen für nationale *Minderheiten* wurden in folgenden Ländern unternommen: Georgien (Umsetzung eines Integrationsprogramms), Republik Moldau (Annahme eines Aktionsplans zur Unterstützung der Roma) und Ukraine (Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit). Hinsichtlich der *Kernarbeitsnormen* ist die Ratifizierung und Umsetzung von IAO-Übereinkommen in einigen Partnerländern weiterhin problematisch.

In Bezug auf die *Beilegung regionaler Konflikte* führt die EU einen offenen Dialog mit allen Partnerländern. Die Republik Moldau und die Ukraine arbeiteten im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Lösung der Transnistrien-Frage eng mit der EU zusammen. Das Mandat der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes (EU BAM) in Moldau und der Ukraine wurde bis Ende November 2009 verlängert. In den besetzten palästinensischen Gebieten wurde die Polizeiausbildungsmission EU POL COPPS reaktiviert und die EU-Minister erklärten ihre Bereitschaft, die Grenzüberwachungsmission EU BAM Rafah wiedereinzusetzen, sobald die Umstände dies zulassen. In Georgien wurde im Herbst mit der Umsetzung eines Pakets vertrauensbildender Maßnahmen in Abchasien und Südossetien begonnen, doch sind nur sehr geringe Fortschritte in Richtung auf eine Beilegung dieser Konflikte zu verzeichnen. Trotz eines informellen Treffens zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans im Juni 2007 sind auch die Fortschritte bei der Lösung des Berg-Karabach-Konflikts begrenzt. Ägypten und Jordanien spielten eine wichtige Rolle bei der Wiederankurbelung der Arabischen Friedensinitiative, unter anderem durch ihre Beteiligung am Folgekomitee der Arabischen Liga und am Annapolis-Treffen im November 2007. Die Verhandlungen über den Status der Westsahara wurden kürzlich wieder aufgenommen, jedoch wurden bisher kaum Fortschritte erzielt.

Festzuhalten ist auch, dass die meisten ENP-Partnerländer der besseren Kontrolle der Migrationsströme und dem Ausbau der Zusammenarbeit mit der EU in dieser wichtigen Frage höhere Aufmerksamkeit widmen.

Sozioökonomische Reformen

Die *makroökonomische Entwicklung* war 2007 in den meisten ENP-Partnerländern durch ein hohes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. In der Republik Moldau verlangsamte sich das Wachstum geringfügig aufgrund der Folgen einer schweren Dürre. In Marokko beeinträchtigte ebenfalls eine Dürre die landwirtschaftliche Erzeugung. In Libanon litt die Wirtschaft unter der politischen Instabilität. Länder mit hohen Einnahmen aus dem Energiesektor verzeichneten die höchsten Wachstumsraten, so vor allem Aserbaidshan. Staatshaushaltsdefizite und Gesamtverschuldung blieben generell unter Kontrolle. Die Inflation nahm in den meisten Ländern zu, was vor allem auf den Anstieg der Weltmarktpreise für Rohstoffe zurückzuführen war. In einigen Fällen ist jedoch das Tempo des Geldmengenwachstums bedenklich. Der bilaterale Handel zwischen der EU und den ENP-Partnerländern verzeichnete deutliche Zuwächse, was zur Stärkung der Beziehungen beitrug, während sich die Handelsbilanz und das Leistungsbilanzdefizit in den meisten Partnerländern negativ entwickelten. In einigen Fällen erfolgt die Finanzierung der Defizite über verstärkte ausländische Direktinvestitionen. Israel und Jordanien konnten ihre Handelsbilanz verbessern. Im Falle Jordaniens ist jedoch das erhebliche Defizit im Handel mit der EU im Auge zu behalten. Aserbaidshan und Algerien verzeichneten Haushalts- und Handelsbilanzüberschüsse. Israel konnte seine hohe Wachstumsrate aufrechterhalten, verringerte die Staatsverschuldung ganz erheblich und führte das Haushaltsdefizit fast vollständig zurück. Die Position der EU als wichtigster Handelspartner der ENP-Länder wurde 2007 weiter konsolidiert, wozu auch der Beitritt Bulgariens und Rumäniens maßgeblich beitrug.

Armenien, Ägypten, Georgien, Jordanien und Tunesien kamen bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für *Unternehmen* weiter voran, indem sie beispielsweise die Registrierungsverfahren für Unternehmen vereinfachten, Zulassungsgebühren senkten oder zentrale Anlaufstellen einrichteten. Die Unternehmenscharta Europa-Mittelmeer, der die meisten südlichen ENP-Partnerländer beigetreten sind, begünstigte diesen Prozess. Wie sich insbesondere in einigen ENP-Partnerländern im Mittelmeerraum zeigte, zog dies jedoch noch

nicht in allen Fällen einen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen nach sich. In Ägypten, Georgien und der Republik Moldau erreichten die ausländischen Direktinvestitionen 2007 Rekordhöhe.

In den meisten ENP-Länder besteht eine ausgeprägte informelle Wirtschaft. Generell ist eine konsequentere Wirtschaftspolitik erforderlich. Trotz eines relativ starken Wirtschaftswachstums war die *Arbeitslosigkeit* in den meisten ENP-Partnerländern hoch, so vor allem die Jugendarbeitslosigkeit in den Partnerländern des Mittelmeerraums. In Israel und der Ukraine entwickelte sich die Arbeitslosigkeit jedoch rückläufig. Eine zentrale Herausforderung ist die Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Trotz der Anstrengungen einiger Länder hat sich die Rolle der Frau im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben insgesamt nicht nennenswert verbessert.

Die Kommission wird im Juni 2008 einen Bericht über die Wirtschaftsentwicklung in den EU-Nachbarländern vorlegen.

Sektorreform

Der beigefügte sektorale Fortschrittsbericht enthält einen Überblick über die Fortschritte in den anderen Politikbereichen der ENP-Aktionspläne sowie einige Indikatoren zur Bewertung der Governance- und Wirtschaftslage. Insgesamt sind die ENP-Partnerländer bei der Anpassung ihrer sektorpolitischen Konzepte, der Annahme von Strategien, ihren Reform- und Modernisierungsbemühungen und ihrer Integration in die Wirtschaft und den Markt der EU weiter vorangekommen. Sie haben neue Rechtsvorschriften eingeführt und ihre institutionellen Kapazitäten ausgebaut. Die Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen und die Schaffung der für die Umsetzung der Reformen erforderlichen Verwaltungskapazitäten bleiben die wichtigsten Aufgaben. Tempo und Ausmaß der Fortschritte waren in den einzelnen Ländern und Bereichen jedoch unterschiedlich. In mehreren ENP-Partnerländern nahm die Bereitschaft zu, die eigenen Rechtsvorschriften je nach Bereich in unterschiedlichem Ausmaß an das EU-Recht anzugleichen. Zudem wurde die EG-Finanzhilfe zunehmend unter politikorientierten Gesichtspunkten vergeben und auf die in den ENP-Aktionsplänen vereinbarten Prioritäten ausgerichtet.

In einigen Politikbereichen sind Fortschritte nur langfristig möglich. Daher wird im Fortschrittsbericht stets sowohl auf laufende Bemühungen als auch auf abgeschlossene Modernisierungsmaßnahmen eingegangen. Der Politikdialog zwischen der EG und den ENP-Partnerländern wurde in allen Bereichen intensiviert.

Der sektorale Politikdialog ist eine wichtige Plattform für die mit der ENP verbundene reformorientierte Partnerschaft. Die Schaffung einer öffentlichen Verwaltung, die den Bedürfnissen und Rechten der Bürger gerecht wird, d. h. die Einrichtung zentraler Unternehmensregister, bürgerorientierte und unbestechliche Polizei- und Zolldienste, eine effiziente Hafenverwaltung zur Erleichterung von Handel und Verkehr oder der Zugang zu Umweltinformationen, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, stellt – wenn für ihren langfristigen Bestand gesorgt wird – einen erheblichen politischen Beitrag zur verantwortungsvollen Staatsführung und Rechtsstaatlichkeit dar.

4. ENTWICKLUNGEN AUF MULTILATERALER EBENE

Im November 2005 wurde auf dem Gipfeltreffen von Barcelona ein Fünfjahresarbeitsprogramm angenommen und im November 2006 einigten sich die Europa-Mittelmeer-Partner auf dem Ministertreffen von Tampere auf ein Arbeitsprogramm für 2007. In diesem Jahr wurde in den vier Kapiteln der Zusammenarbeit Erhebliches geleistet und der bilaterale Politikdialog im Rahmen der ENP trug weiterhin dazu bei, dass in vielen Bereichen

Fortschritte in Richtung auf eine regionale Zusammenarbeit gemacht werden konnten. Die meisten der in Tampere vereinbarten 21 Initiativen waren Ende 2007 umgesetzt. Im November 2007 wurde in Lissabon auf der Europa-Mittelmeer-Ministertagung eine Reihe neuer Initiativen für 2008 vereinbart. Im Mittelpunkt des politischen und sicherheitspolitischen Dialog standen die regelmäßige Prüfung der politischen Lage im Nahen Osten, die Umsetzung des Verhaltenskodex für die Terrorismusbekämpfung, die Vertiefung des Dialogs über die ESVP und Sicherheitsfragen, die Einleitung eines regionalen Dialogs über eine Zusammenarbeit bei Wahlen sowie Initiativen im Zusammenhang mit Zivilgesellschaft, Menschenrechten und Demokratie. Bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind in folgenden Bereichen Fortschritte zu verzeichnen: finanzielle Zusammenarbeit im Rahmen der Investitions- und Partnerschaftsfazilität Europa-Mittelmeer (FEMIP), Schaffung eines Europa-Mittelmeer-Netzes von Experten für öffentliche Finanzen, Verhandlungen über Dienstleistungen und Niederlassungsrecht und Einrichtung einer Gruppe hoher Beamter, die sich mit Aufgaben wie der Verwirklichung einer Freihandelszone bis 2010 und weitergehenden Arbeiten befassen soll. Außerdem wurde der Dialog in zahlreichen anderen Bereichen fortgesetzt, so etwa auf dem Gebiet der Lösung von Umweltproblemen der Mittelmeerpartner. Im Energiebereich nahm die Konferenz der Europa-Mittelmeer-Energieminister im Dezember 2007 einen Aktionsplan mit vorrangigen Maßnahmen für den Zeitraum 2008-2013 an. Was die kulturelle und menschliche Dimension betrifft, so wurde eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft angestrebt. Der Dialog konzentrierte sich auf Fragen wie die Rolle der Frau in der Gesellschaft, Hochschulbildung und wissenschaftliche Forschung sowie Informationsgesellschaft. Der politische Dialog mit den ENP-Partnern wurde auch im Anschluss an das Afrika-EU-Gipfeltreffen vom Dezember 2007 in Lissabon gestärkt, bei dem Afrika und die EU eine gemeinsame Strategie und einen ersten Aktionsplan vereinbart hatten. In diesem Rahmen werden auch weitere Synergien in den Beziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Partnerländern gefördert werden.

Im März 2008 stimmte der Europäische Rat im Grundsatz einer Union für den Mittelmeerraum zu, die die EU-Mitgliedstaaten und die nicht der EU angehörenden Mittelmeer-Anrainerstaaten umfassen wird. Er forderte die Kommission auf, dem Rat im Hinblick auf die Gipfeltagung, die am 13. Juli 2008 in Paris stattfinden wird, die notwendigen Vorschläge zur Festlegung der Modalitäten für den künftigen „Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum“ zu unterbreiten. Die Kommission wird diese Vorschläge rasch vorlegen und zu diesem Zweck auch die südlichen Nachbarn konsultieren.

In einer Mitteilung vom April 2007 präsentierte die Kommission die Schwarzmeersynergie-Initiative als Antwort auf bestehende Herausforderungen und Chancen, die eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum erforderlich machen. Diese vor dem Hintergrund des EU-Beitritts Bulgariens und Rumäniens und des Beitrittsprozesses der Türkei ergriffene Initiative ergänzt die vorwiegend auf bilateraler Ebene unternommenen Anstrengungen im Rahmen der ENP und der anderen politischen Konzepte für die Region. Sie liefert eine neue regionale Kooperationsplattform für die EU, die Türkei, alle östlichen ENP-Partner, mit denen Aktionspläne vereinbart wurden, und die Russische Föderation. Nach der Billigung der Schwarzmeersynergie durch den Rat begann die Kommission mit der Umsetzung einer Reihe konkreter Maßnahmen, vor allem in den Bereichen Energie, Verkehr, Umwelt, Fischerei, Migration und Entwicklung der Zivilgesellschaft. Die Kommission erhielt in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum (BSEK) Beobachterstatus und baute Arbeitsbeziehungen zu ihr auf. Am 14. Februar 2008 fand ein Treffen der Außenminister der EU und der Schwarzmeersynergie-Partner statt. Dabei wurde eine gemeinsame Erklärung abgegeben, wonach die Schwarzmeersynergie ein gemeinsames,

langfristiges Ziel darstellt. Im Juni 2008 wird die Kommission dem Rat einen Bericht über das erste Jahr der Umsetzung der Schwarzmeersynergie vorlegen.

5. WEITERENTWICKLUNG DER BEZIEHUNGEN DER EU ZU DEN PARTNERLÄNDERN

Zukunft der Aktionspläne

Der Rat unterstrich in seinen Schlussfolgerungen vom Februar 2008 die zentrale Rolle der Aktionspläne bei der Vorantreibung der Ziele der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Die in der vorliegenden Mitteilung festgestellten Fortschritte bestätigen diese Einschätzung. Die Aktionspläne sind von zentraler Bedeutung für die praktische Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern und entwickeln sich auch für die Gebergemeinschaft zu einem wichtigen Bezugsrahmen. Da sich diese Beziehungen weiter vertiefen und manche Ziele erreicht und neue Vereinbarungen getroffen werden, wird es erforderlich sein, entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Die Aktionspläne sehen die Möglichkeit derartiger Anpassungen vor. So können die Parteien weitergehende Ziele in einem Dokument niederlegen, das der Organisation ihrer Zusammenarbeit dient. Nach Auffassung der Kommission werden derartige Instrumente – wie auch immer sie heißen mögen – im Zusammenhang mit den neuen vertraglichen Vereinbarungen mit den ENP-Partnern auch in Zukunft nützlich sein.

Nach den Erfahrungen, die bislang bei der Umsetzung der ersten Generation der Aktionspläne gesammelt wurden, sollte bei den künftigen Anpassungen darauf geachtet werden, dass die fraglichen Dokumente stärker auf die spezifischen Ziele und Kapazitäten der Partnerländer zugeschnitten sind, den unterschiedlichen Beziehungen der EU zu ihren Partnern Rechnung tragen und gleichzeitig realistische Maßnahmen zur Angleichung an die Rechtsvorschriften und Standards der EU fördern. Diese Differenzierung wird auch dazu beitragen, dass die Partnerländer mehr Eigenverantwortung übernehmen.

Die wesentlichen Merkmale der Aktionspläne, nämlich dass sie relativ spezifisch, zeitlich begrenzt und aktionsorientiert sind, müssen beibehalten und verbessert werden. Eine klarere Abfolge der zur Verwirklichung der Aktionsplanziele ergriffenen Maßnahmen wäre ebenfalls von Nutzen. Generell sollte der Umfang der Aktionspläne (d. h. die Zahl der behandelten Bereiche) beibehalten werden, da dies die Vielfalt der Beziehungen ausmacht, die die EU mit ihren Partnern aufbaut. Ferner sollte eine realistische Bestandsaufnahme vorgenommen werden, in welchem Maße die Aktionspläne umgesetzt wurden.

Weiterentwicklung der Beziehungen zu den Partnern

Die ENP gewinnt als Instrument der Entwicklung intensiver und fruchtbarer Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnern zunehmend an Bedeutung. Die EU muss nun ihr Konzept weiterverfolgen, 1) die Nachbarschaftspolitik und ihre Umsetzung so auszubauen, dass sie einen deutlicheren Nutzen bringt, 2) schrittweise vorzugehen und eine leistungsorientierte und differenzierte Strategie zu verfolgen sowie 3) Bereitschaft zu zeigen, die Beziehungen zu ausgewählten Partnern zu vertiefen, wenn dies vonseiten der betreffenden Länder gerechtfertigt und gewünscht ist.

Mit vier Ländern hat sich die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Aktionspläne so intensiviert, dass eine besondere Vertiefung der Beziehungen zur EU gerechtfertigt ist. Dies wird jeweils in einer auf die spezifischen Umstände zugeschnittenen Weise erfolgen, die mit

der Gesamtphilosophie der ENP, zu der auch der Grundsatz gemeinsam vereinbarter Benchmarks gehört, in Einklang steht. Mit der **Ukraine** wird durch die rasch voranschreitenden Verhandlungen über ein neues, verbessertes Abkommen, das auch Bestimmungen über eine tiefgreifende und umfassende Freihandelszone enthalten wird, ein neuer ehrgeiziger Rahmen für eine solche Partnerschaft geschaffen. Die **Republik Moldau** hat bei der Umsetzung ihres ENP-Aktionsplans gute Fortschritte erzielt und den deutlichen politischen Willen gezeigt, weiter voranzukommen. Wie der Rat im Februar 2008 festgestellt hat, ist die EU bereit, auf der Grundlage anhaltender Fortschritte Überlegungen über ein neues Abkommen anzustellen, das den Interessen der **Republik Moldau** angepasst sein sollte und über das PKA hinausgehen würde. Die Beratungen mit **Marokko** über den konkreten Weg zu einem „weitergehenden Status“ laufen ebenfalls weiter. Dabei könnte es sich um ein umfassendes Paket handeln, das parallel zu Fortschritten in Fragen der Rückübernahme auch umfangreiche Maßnahmen im Bereich der Mobilität von Personen vorsieht. Im Falle **Israels** prüft eine Reflexionsgruppe, auf welchen Gebieten die Beziehungen zur EU ausgebaut werden und einen besonderen Status erhalten könnten. Dazu sollte sowohl eine Vertiefung des politischen Dialogs als auch die engere Einbeziehung Israels die Wirtschaft und den Markt der EU sowie in verschiedene wichtige EU-Politikbereiche gehören.

Die Zusammenarbeit mit **Jordanien** und **Tunesien** wird zur Unterstützung ihrer jeweiligen Reformagenda in zahlreichen Politikbereichen fortgesetzt.

Mit anderen Ländern lief die Umsetzung der ENP-Aktionspläne erst vor relativ kurzer Zeit an. Im Fall von **Armenien**, **Ägypten** und **Georgien** bietet der vielversprechende Anfang Anknüpfungspunkte für weitere Fortschritte, wobei jeweils die spezifischen Gegebenheiten und Ziele der Länder berücksichtigt werden. Auch mit **Aserbaidschan** kommt die Arbeit in einer Reihe von Bereichen gut voran, darunter die Zusammenarbeit in Energiefragen.

Im Falle **Libanons** und der besetzten **palästinensischen Gebiete** werden die ENP-Aktionspläne dazu beitragen, die Reformen auf ein solides Fundament zu stellen, sobald die äußeren Umstände größere Fortschritte zulassen. Bis dahin werden die Kontakte auf verschiedensten Ebenen fortgesetzt, um die Vertrauensbildung und den Kapazitätsaufbau zu fördern. Ein für das zweite Quartal 2008 geplantes Treffen des Gemischten Ausschusses mit der Palästinensischen Behörde soll die gemeinsame Umsetzung des Aktionsplans wieder in Gang bringen.

Mit vier ENP-Ländern wurden keine Aktionspläne vereinbart. Dennoch waren in einigen Fällen Fortschritte bei der Weiterentwicklung der Beziehungen möglich. Mit **Algerien** kommt die Umsetzung des Assoziationsabkommens gut voran und die Beziehungen vertiefen sich rasch in Bereichen wie Energie und Migration. Die Beziehungen zu **Libyen** haben sich spürbar verbessert. Die Kommission schlägt die Aushandlung eines ehrgeizigen, umfassenden Abkommens mit diesem wichtigen Land vor. Ein Ausbau der Beziehungen zu **Syrien** wäre auf der Grundlage des im Entwurf vorliegenden Assoziationsabkommens möglich, wenn die politischen Umstände dies zulassen. Auf Ministerebene sind die Beziehungen zu **Belarus** wegen der innenpolitischen Situation im Land nach wie vor begrenzt, doch werden Kontakte auf Expertenebene aufgebaut. Die Eröffnung einer Kommissionsdelegation in Minsk wird es ermöglichen, diese Kontakte wie auch die Beziehungen zur belarussischen Zivilgesellschaft zu vertiefen.

Eine stärker wahrnehmbare Politik

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom Dezember 2006 die Notwendigkeit festgestellt, der Europäischen Nachbarschaftspolitik eine bessere Sichtbarkeit zu verleihen, um zur Übernahme von Verantwortung für den Reformprozess beizutragen und die Unterstützung der EU für ihre Nachbarn bei ihrer Annäherung an die Union zu untermauern. Im Umfeld der Konferenz, die im September 2007 in Brüssel stattfand und Minister und Vertreter der Zivilgesellschaft aus der EU und den Partnerländern zusammenbrachte, waren 2007 in vielen Partnerländern eine deutliche Zunahme des allgemeinen öffentlichen Interesses für die im Rahmen der Aktionspläne eingegangenen Verpflichtungen und eine verstärkte Konzentration zivilgesellschaftlicher Organisationen auf ENP-Fragen zu beobachten. Innerhalb der EU ist die Bedeutung eines Ausbaus der Beziehungen zu unseren Nachbarn stärker in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt. Die Kommission wird gemeinsam mit den anderen Organen, den Mitgliedstaaten und den Partnerländern auf diesen Errungenschaften aufbauen.