

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen — Die Nachbarschaft am Scheideweg: Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013

(2015/C 019/10)

Berichterstatter	Olgierd GEBLEWICZ (PL/EVP), Marschall der Woiwodschaft Westpommern
Referenzdokument	Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Nachbarschaft am Scheideweg — Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2013 JOIN(2014) 12 final

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Hauptpunkte

1. unterstreicht die Bedeutung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) als außenpolitisches Instrument der Europäischen Union, das auf die Länder südlich und östlich der EU ausgerichtet ist und den Ausbau der Beziehungen zu diesen Ländern zum Ziel hat;
2. unterstreicht die Komplexität und Vielschichtigkeit der Beziehungen im Rahmen der ENP und weist auf die Multi-Level-Governance hin, die eine Unterstützung der regionalen und lokalen Dimension der ENP als Ergänzung zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene erforderlich macht;
3. ruft die neu ernannte Hohe Vertreterin daher auf, die lokale und regionale Ebene sowohl in der EU als auch in den Ländern der ENP in die weitere Entwicklung der Politik einzubeziehen und eng mit dem AdR zusammenzuarbeiten, um das Konzept, die Umsetzung und die Akzeptanz der ENP vor Ort zu verbessern;
4. betont auch, dass für die Unterstützung des demokratischen Wandels und der Wirtschaftsreformen in den einzelnen Empfängerländern die Maßnahmen flexibler sein müssen und eine individuelle, maßgeschneiderte Vorgehensweise erforderlich ist;
5. betont die Bedeutung der beiden Initiativen Östliche Partnerschaft und Union für den Mittelmeerraum, die den regionalen Aspekt der ENP ausmachen und nicht nur Bestandteil der thematischen Politik der EU sind, sondern sich auch zu außenpolitischen Prioritäten einzelner EU-Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene entwickeln;
6. fordert eine aktivere Beteiligung und ein größeres Engagement der subnationalen Behörden bei der Verwirklichung der ENP. Die Einrichtung zweier paralleler Plattformen des Dialogs und der Zusammenarbeit durch den Ausschuss der Regionen, nämlich der Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (ARLEM) und der Konferenz der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Östlichen Partnerschaft (CORLEAP), ermöglicht den Ausbau dieser Dimension der ENP durch konkrete Zusammenarbeit und direkten Dialog auf lokaler und regionaler Ebene;
7. würdigt die Bemühungen der Europäischen Union zur Unterstützung der Struktur- und Wirtschaftsreformen durch entsprechende finanzielle und technische Hilfe für die Länder der ENP; diese Hilfe muss jedoch weiter strukturiert und vereinfacht werden. Die stärkere Unterstützung der Nachbarschaftsländer durch die EU sollte von den Fortschritten bei den Reformen, dem Grad der Demokratisierung, der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichstellung von Frauen und Männern abhängig gemacht werden. Vor dem Hintergrund der jüngsten tragischen Ereignisse sind Fortschritte auf diesen Gebieten besonders dringlich. Diese sollten dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Menschenrechte voll und ganz eingehalten werden und dass die betreffenden Länder den Angehörigen aller religiösen und ethnischen Minderheiten die volle Staatsbürgerschaft gewähren;
8. weist auf die grundlegende Bedeutung der regionalen und lokalen Ebene bei der korrekten Antizipation, Planung, Umsetzung und Kontrolle der Programme und Hilfsinstrumente hin und fordert, den Zugang zu Hilfgeldern für regionale und lokale Gebietskörperschaften zu erleichtern sowie die damit zusammenhängenden Mechanismen und Verfahren zu vereinfachen;

9. hebt hervor, dass starke und demokratische Regierungen auf subnationaler Ebene gefördert werden müssen, und weist auf die Frage der lokalen Demokratie in den Partnerländern sowie auf die Probleme bei der Funktionsweise der Gebietskörperschaften hin; plädiert in diesem Zusammenhang für eine insbesondere fiskalische Dezentralisierung, für die Unterstützung von Basisinitiativen und die Anerkennung der Rolle der Gebietskörperschaften bei der Durchführung der erforderlichen internen Reformen;

Einleitende Bemerkungen

10. betont, dass 2013 in den Ländern im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik Veränderungen mit enormer Dynamik zu beobachten waren. Im vergangenen Jahr konnte die ENP, mit der die Entwicklung besonderer Beziehungen zwischen der EU und einzelnen Nachbarstaaten im Hinblick auf mehr Sicherheit, Wohlstand und gutnachbarliche Beziehungen angestrebt werden, einen Teil ihrer Ziele verwirklichen, wobei es allerdings auch eine Reihe erheblicher Rückschläge zu verzeichnen gab. Die ENP als Ganzes muss kritisch auf die Frage hin geprüft werden, ob sie in ihrer derzeitigen Form angemessen ist;

11. positiv zu vermerken ist, dass sich im Bereich der südlichen Nachbarschaft der schwierige demokratische Wandel in Tunesien und Marokko sowie in gewissem Maße in Ägypten beschleunigt hat. Zum anderen wurden im November 2013 zwei Assoziierungsabkommen (mit Vereinbarungen über vertiefte und umfassende Freihandelszonen) mit Ländern der östlichen Dimension der ENP, namentlich mit Georgien und Moldau, und 2014 auch eines mit der Ukraine paraphiert. Die Unterzeichnung der Verträge durch die ersten beiden Länder war das Ergebnis langwieriger Verhandlungen und schuf die Grundlage zur Aufstellung der Agenda für die Umsetzung der in diesen Abkommen enthaltenen Verpflichtungen;

12. stellt jedoch fest, dass 2013 auch ein Jahr der politischen Unruhen und der wirtschaftlichen und sozialen Krisen in zahlreichen Ländern der ENP war. Die Bedrohungen der Sicherheit auf nationaler und regionaler Ebene (in den südlichen ebenso wie in den östlichen Ländern) haben sich vervielfältigt. Die dramatischen Ereignisse in der Ukraine, der Bürgerkrieg in Syrien und die Eskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts haben gezeigt, dass es wichtiger denn je ist, eine kohärente europäische Politik zur Förderung der Stabilität mit einer ausgeprägten lokalen und regionalen Dimension zu entwickeln;

13. fordert dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kommunen bei der Bewältigung der humanitären Krise, insbesondere der Flüchtlingswellen infolge der instabilen Situation in vielen ENP-Staaten und derzeit vor allem in Syrien und der Ukraine, zu unterstützen. Migrationsströme, insbesondere im Mittelmeerraum, bedürfen eines langfristigen und umfassenden Ansatzes; zudem sollten alle Mitgliedstaaten ebenso wie die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aktiv darin eingebunden werden, und nicht nur diejenigen, die geografisch unmittelbar betroffen sind. Die Länder, Regionen und Kommunen an den EU-Außengrenzen sollten bei der Überwachung der Außengrenzen und bei der Bewältigung migrationsbedingter Krisensituationen — u. a. im Gesundheitsbereich — angemessene Unterstützung erhalten.;

14. stellt fest, dass es zwischen den verschiedenen Ländern der ENP große Unterschiede bezüglich der Programme und des politischen Willens zur Durchführung der notwendigen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformen gibt. Initiativen im Rahmen der ENP sollten daher entsprechend der tatsächlichen Bereitschaft der einzelnen Regierungen zu Veränderungen und zur Vertiefung der Beziehungen zur EU sowie ihrem Willen zur Förderung der Reformen und der entsprechenden Unterstützung in der Bevölkerung angepasst werden. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften spielen in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle, sind jedoch oft auf die nationale Regierung angewiesen — dennoch sollten sie als wichtige Ansprechpartner gesehen werden;

15. teilt die Auffassung, dass der Aufbau der Demokratie in den Partnerländern für die EU ein entscheidender Faktor ist. Demokratisierung und Dezentralisierung sind Voraussetzung für die sozioökonomische Entwicklung und haben grundlegende Bedeutung für die Transformationsprozesse in den östlichen Partnerländern und im Mittelmeerraum. Die ENP ist eine hervorragende Initiative zur Unterstützung dieser Prozesse, und CORLEAP und ARLEM sind geeignete Plattformen zur Förderung von Partnerschaft und Offenheit im Demokratisierungsprozess und beim Aufbau der Zivilgesellschaft;

16. unterstützt voll und ganz die in der gemeinsamen Mitteilung vertretene Ansicht, dass die ENP eine attraktive Initiative der Zusammenarbeit bleiben soll, die sich den Bedürfnissen ihrer Partner anpasst. Die EU sollte für die Länder der ENP ein strategischer Partner sein und sie bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung ebenso unterstützen wie bei ihrem Bemühen um eine bessere Regierungsführung. Die Souveränität der Länder bleibt dabei gewahrt;

17. erinnert daran, dass die künftige EU-Mitgliedschaft einer der wichtigsten Anreize ist, die die EU anzubieten hat, um Partnerländer dazu zu veranlassen, auf Reformen zu setzen. Es ist daher von maßgeblicher Bedeutung, dass dieses Instrument in einer angemessenen, transparenten und realistischen Weise eingesetzt wird, abhängig von der spezifischen Lage des jeweiligen Landes;

18. weist darauf hin, dass den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Förderung und der Gestaltung der Demokratisierungsprozesse eine Schlüsselrolle zukommt. Sie sind strategische Partner bei der Entwicklung einer guten Regierungsführung und bei der Erzielung positiver Entwicklungseffekte und auch wichtige Akteure in der EU-Außenpolitik;

19. hebt jedoch zugleich hervor, dass die Verwirklichung der ENP in Zukunft auch unter dem Gesichtspunkt der Einbindung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und ihrer Vertreter auf länderübergreifender Ebene zu bewerten ist — diesen Aspekt lässt die hier thematisierte Mitteilung vermissen;

Komplexität, Wirksamkeit und Vielschichtigkeit der gegenseitigen Beziehungen

20. unterstreicht, dass die bilaterale ENP um regionale und multilaterale Initiativen der Zusammenarbeit zu ergänzen ist, die auf der Einführung von Verfahren zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Nachbarländern, aber auch zwischen einzelnen Ländern basieren; ist der Auffassung, dass die im Rahmen von EU-Initiativen bereits bestehenden Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen Regionen bzw. Netzen von Regionen der Europäischen Union und/oder aus Drittstaaten aufgewertet und ausgebaut werden sollten;

21. ist der Ansicht, dass es sich bei der Europäischen Nachbarschaftspolitik um eine interaktive Initiative handelt, deren wirksame Umsetzung die Beteiligung und Mitwirkung aller Interessenträger auf den verschiedenen Regierungsebenen erfordert. Nur so können die Länder der ENP, die zu innenpolitischen Reformen bereit sind, wirksam mit der EU zusammenarbeiten und von ihr politische Unterstützung, den Abschluss umfassender Handelsabkommen, eine Lockerung der Visabestimmungen sowie technische und finanzielle Unterstützung erwarten;

22. bestätigt, dass durch die verschiedenen Reformwege in den Nachbarstaaten, das unterschiedlich ausgeprägte Bestreben nach engeren Beziehungen zur EU sowie die Vielfalt der Herausforderungen, mit denen sich einzelne ENP-Länder in jüngster Zeit konfrontiert sahen, auf Seiten der EU ein individueller, maßgeschneiderter Zugang zur ENP notwendig wurde. Und zwar nicht nur in geografischer Hinsicht (südliche und östliche Dimension), sondern vor allem auch bezüglich der Erwartungen, Möglichkeiten und Aufgaben für die jeweiligen Partnerländer;

23. stimmt der Auffassung zu, dass die EU in sektorbezogene, thematisch strukturierte Finanzierungsinstrumente investieren sollte. Ein solcher Ansatz fördert den weiteren Austausch bewährter Verfahren und die Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien in ausgewählten vorrangigen Politikbereichen wie bei der Reform der öffentlichen Verwaltung, der fiskalischen Dezentralisierung oder der Zusammenarbeit der Regionen;

24. hebt hervor, dass die Bemühungen um Demokratisierung und politische Reformen in den Partnerländern unterstützt werden müssen. Es steht außer Frage, dass eine in den Regionen und durch die Regionen umgesetzte Nachbarschaftspolitik ein wirksames Mittel sein kann, um die grundlegenden Werte der EU wie Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, aber auch die Achtung der Menschenrechte, unter anderem der Rechte von Minderheiten, zu fördern;

25. ruft dazu auf, der Bedeutung und dem Nutzen einer Einbindung der Gebietskörperschaften in konkrete Kooperationsprojekte der EU und der ENP-Staaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Das Erreichen der gesteckten Ziele hängt nämlich in hohem Maße vom Entwicklungsniveau der Regionen sowie von der Fähigkeit einzelner Staaten zu wirksamer Regierungsführung auf nationaler, regionaler und kommunaler Regierungsebene ab;

26. fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Empfehlungen und die Erfahrung des AdR und seiner Mitglieder zu berücksichtigen, um den wirtschaftlich-strukturellen Wandel in den Partnerländern und ein wirksames Zusammenwirken auf allen Regierungsebenen zu unterstützen;

27. unterstreicht, dass dabei auch nicht unwichtig ist, dass die Außenpolitik der einzelnen Länder auf mehreren Ebenen stattfindet. Die wichtigste Herausforderung in diesem Bereich besteht darin, zwischen der nationalen Dimension der Außenpolitik und der Dimension der Außenpolitik der Gebietskörperschaften einzelner Staaten Synergien herzustellen. In diesem Bereich sind CORLEAP und ARLEM bestens geeignete Foren zur Bestimmung des Bedarfs und für den Erfahrungsaustausch.

Wirksamkeit der Maßnahmen und Koordinierung der Zusammenarbeit auf verschiedenen Regierungsebenen

28. unterstreicht, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften durch internationale Kontakte und die aktive Teilnahme am Wirtschaftsleben eines der grundlegenden Ziele der europäischen Einigung verwirklichen, nämlich die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung. In Anbetracht dessen sollten die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an der Planung, Umsetzung, Kontrolle und Bewertung der ENP beteiligt werden, insbesondere in den Bereichen, in denen sie über unmittelbare Zuständigkeit und Erfahrungen verfügen;

29. ist sich darüber im Klaren, dass der Ausbau der institutionellen und administrativen Kapazitäten für die Mehrzahl der ENP-Länder von grundlegender Bedeutung ist. Ein wesentliches Element dieses Aspekts der Politik betrifft die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Dem Ausschuss der Regionen und den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sollte eine aktive Rolle zukommen bei der Ausarbeitung und Umsetzung der umfassenden Programme zum Institutionenaufbau, die von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten in Institutionen und Verwaltungen der einzelnen Länder initiiert wurden;

30. spricht sich dafür aus, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften neben den Regierungen an der Vorbereitung und Umsetzung der von der EU und den Partnerländern vereinbarten Assoziationsabkommen, strategischen Dokumente und Aktionspläne beteiligt werden;

31. hebt hervor, wie wichtig gut koordinierte Basisinitiativen und die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der ENP-Länder und der EU sind, da sie die Schaffung von Strukturen einer lokalen Demokratie und einer Zivilgesellschaft unterstützen;

32. hält es für sinnvoll, Initiativen zu unterstützen, die im praktischen Interesse der Städte und Regionen der ENP-Länder liegen und von nachgeordneten Regierungsebenen umgesetzt werden können, wie etwa die Zusammenarbeit zwischen Partnerstädten, die grenzüberschreitende, kulturelle, wirtschaftliche Zusammenarbeit u. a.;

33. ist der Auffassung, dass demokratische Verwaltungsreformen auf zentraler Ebene durch Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene ergänzt werden sollten. Dies ist von großer Bedeutung im Hinblick auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten und die Umsetzung der Vereinbarungen mit der EU, wie etwa das Assoziierungsabkommen oder die Einrichtung umfassender und vertiefter Freihandelszonen;

34. hebt hervor, dass die regionale Entwicklung der Partnerländer ein wichtiges Ziel der Förderung mit EU-Mitteln sein sollte; dazu sollten auf der Grundlage definierter und vereinbarter Strategien für die regionale Entwicklung sowie konkreter Ziele und Resultate klare Kriterien für die Mittelverwendung formuliert werden. Zudem sollten die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die Zivilgesellschaft in den Gremien zur Überwachung der Mittelverwendung angemessen vertreten sein;

35. fordert für beide Dimensionen der ENP die Einführung entsprechender Mechanismen zur Förderung des direkten Dialogs, des Informationsaustauschs und der Vermittlung von Know-how für die regionale und lokale Ebene der ENP-Länder (z. B. im Rahmen der bestehenden Fazilität für Kommunal- und Regionalverwaltungen);

36. spricht sich für eine wirksamere Anwendung der Unterstützungsinstrumente wie Twinning oder TAIEX zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU und ihren Partnern in den ENP-Ländern aus, um diese Nachbarländer der EU beim Aufbau effizienter und moderner Verwaltungsstrukturen zu unterstützen, unter anderem durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen, die schwerpunktmäßig auch den Austausch von Beamten zwischen den Behörden eines EU-Mitgliedstaats und denen eines ENP-Landes vorsieht. Darüber hinaus sollten die EU-Regionen ihre Rolle bei der Unterstützung potenzieller Teilnehmer an den im Zeitraum 2014-2020 durchgeführten EU-Programmen für Drittstaaten wie IPA II (Instrument für Heranführungshilfe) und der Bereich Internationale Beziehungen des Programms Horizont 2020 sowie die EU-Programme mit Beteiligung von Mitgliedstaaten und Drittländern weiter ausbauen, wie im Fall des Programms ENPI CBCMED für den Zeitraum 2007-2013, das fortgeschrieben wurde und auch 2014-2020 zur Finanzierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit unter dem Programm ENPI CBCMED dient.

Eine stärkere Rolle für den Ausschuss der Regionen

37. ist der Überzeugung, dass eine stärkere Beteiligung des Ausschusses der Regionen an der Arbeit der thematischen Plattformen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ein wirkungsvolleres und besseres Handeln ermöglichen würde. Da der Ausschuss der Regionen die CORLEAP und die ARLEM ergänzt und ihre Beschlüsse unterstützt, kommt ihm in diesem Bereich eine bedeutende Rolle zu;

38. unterstreicht seinen Wunsch, die Europäische Kommission und ihre Dienststellen bei der Erarbeitung der Kriterien für die Beantragung von EU-Mitteln und der Festlegung der betreffenden Antragsverfahren zu beraten, um sicherzustellen, dass diese Mittel für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der ENP-Länder zugänglich und von Nutzen sind. Im Zusammenhang mit diesen Kriterien darf allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass die lokalen Gebietskörperschaften der ENP-Länder eine größere Verantwortung für die Organisation und die Ergebnisse übernehmen müssen.

Angemessene Kommunikation, Informationsfluss und Erfahrungsaustausch

39. ist der Auffassung, dass die Bemühungen der EU um Schaffung dauerhafter politischer und administrativer Strukturen auch Schulungsprogramme (in Form von Präsenz- oder Fernkursen) für Vertreter der kommunalen und regionalen Verwaltung umfassen sollten. Deren Ziel sollte die Verbesserung der beruflichen Qualifikation und der Kompetenzen sowie die effiziente Nutzung der Mittel sein;

40. erinnert an die bereits laufenden Projekte des AdR zur Kontrolle und Bewertung der Übertragung von Befugnissen in den Ländern der Nachbarschaftspolitik. Diese Instrumente, einschließlich einer Online-Plattform, könnten zukünftig nicht nur als Informationsquelle, sondern auch als Grundlage zur Erarbeitung neuer Maßnahmen bzw. zur Neuausrichtung bisheriger Maßnahmen dienen;

41. vertritt die Ansicht, dass Informationen über die zur Verfügung stehenden Hilfsprogramme und das Verfahren zur Beantragung von EU-Mitteln zur finanziellen Unterstützung allen interessierten Kreisen im ENP-Raum zur Verfügung gestellt werden sollten. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sollten ihrerseits den entsprechenden nationalen und länderübergreifend agierenden Akteuren Informationen über ihren Bedarf an Schulungen und anderen Maßnahmen zur Unterstützung einer guten Regierungsführung auf lokaler und regionaler Ebene übermitteln. Eine gute Kommunikation und der Dialog zwischen den Partnern sollten den Grundbaustein der Europäischen Nachbarschaftspolitik bilden;

42. schlägt vor, nach dem Vorbild des Internetportals Inforegio für Regionalpolitik ein elektronisches Vademekum für die Länder der ENP und die den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Länder der ENP zur Verfügung stehenden Finanzinstrumente einzurichten. Dadurch würde sichergestellt, dass den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU ebenso wie in den Partnerländern verständliche und aktuelle Informationen zur Verfügung stehen;

43. fordert abschließend den Europäischen Auswärtigen Dienst auf, in allen EU-Vertretungen in den ENP-Ländern Kontaktpersonen zu benennen, die zum einen als Informationsstelle fungieren und regionale Organisationen sowie regionale und lokale Gebietskörperschaften in den Empfängerländern über geplante und aktuelle Maßnahmen auf subnationaler Ebene informieren und zum anderen Mitteilungen des Ausschusses der Regionen an Akteure in den ENP-Ländern weitergeben.

Brüssel, den 3. Dezember 2014.

*Der Präsident
des Ausschusses der Regionen*

Michel LEBRUN
