

Fabian Schröder  
Berit Recklebe  
Jörg Rudolph  
Alexandra Schwarz  
Martin Franke  
[s\\_schroederfab@stud.hwr-berlin.de](mailto:s_schroederfab@stud.hwr-berlin.de)

09.06.2015

## **Consultation: "Towards a new European Neighbourhood Policy"**

### 1. Vorstellung

Im Rahmen einer Projektarbeit des Studiengangs „Europäisches Verwaltungsmanagement“ an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin möchten wir als Studiengruppe zu dem Konsultationspapier „Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“ Stellung beziehen. Wir partizipieren ausschließlich als ein Vertreter der europäischen Bürger und repräsentieren nicht die Meinung der HWR Berlin.

Wir begrüßen die durch die Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsam geschaffene Möglichkeit der aktiven Beteiligung an der Neugestaltung der ENP, da wir diese als ein effektives Instrument ansehen, positiv auf die Krisen und Umbrüche in der nordafrikanischen bzw. arabischen Welt sowie auf die Unruhen im Osten – allen voran in der Ukraine – einwirken zu können.

### 2. Stellungnahme

Die Evaluierung der ENP sollte nicht dazu führen, diese an sich in Frage zu stellen. In einer sich immer weiter globalisierenden Wirtschaftswelt kann es sich die EU nicht leisten, ihre Grenzen gegenüber den anliegenden Ländern abzuschotten. Das Weiterverfolgen einer ENP-Strategie zum Aufbau eines gemeinsamen Raumes des Friedens, der Stabilität und Sicherheit sowie der Wahrung der Menschenrechte und Demokratie ist daher unbedingt notwendig. Die Aufteilung in zwei multilaterale Rahmen im Osten mit der Östlichen Partnerschaft und im Süden mit der Union für den Mittelmeerraum wird als zielführend und somit weiterhin praktikabel erachtet. Die Interessen, Voraussetzungen und tagesaktuellen Entwicklungen sind zu unterschiedlich, als dass ein gemeinsamer Rahmen diesen Unterschieden gerecht werden könnte. Allerdings liegt gerade in der Rahmensetzung die große Herausforderung und Chance diese nur soweit auszugestalten, dass für die individuellen Bedürfnisse der Staaten genügend

Raum bleibt. Auch wäre es notwendig zukünftig die Rahmen noch mehr voneinander abzugrenzen und ggf. innerhalb dieser die Möglichkeiten zur variablen Geometrie zu erweitern, sodass je nach Sektor unterschiedliche Mitglieder multilateral Fortschritte erzielen können.

Prinzipiell sollte der aktuelle Teilnehmerkreis auch zukünftig beibehalten werden. Über eine Einbeziehung der Länder mit nur geringen EU-Aufnahmeaussichten wie der Türkei oder Ländern im westlichen Balkangebiet ist allerdings nachzudenken, da die EU-Außenpolitik durch Politikangleichung an Konsistenz an ihren Außengrenzen gewinnen kann. Ferner sollten sich die Instrumente der ENP stärker auch auf die „Nachbarstaaten der Nachbarstaaten“ beziehen und diese nicht außen vor lassen. Konflikte sind nicht zu lösen, wenn sich die politischen Maßnahmen nicht auf das komplette Umfeld beziehen. Weiterhin können wirtschaftliche Synergien durch deren Beteiligung erreicht werden. Unterstützungen seitens der EU müssten somit über die Bereitstellung von Verhandlungsplattformen in Krisengebieten, Einbeziehung in europäische Politikgebiete und finanzielle Anreize (Förderungen) geschehen. Dadurch wird auch dazu beigetragen, die Beziehungen zu zentralasiatischen und zentralafrikanischen Ländern, welche wichtige Handelspartner der ENP-Staaten sind, zu verbessern und zu Großmächten wie Russland nicht zu verschlechtern. Aufgrund der besonderen Beziehungen der Länder der östlichen Partnerschaft zu Russland (ehemals verbunden durch die Sowjetunion bzw. strategische Nähe dazu) ist eine besondere Sensibilität im Umgang mit diesem Thema zu beachten. Demgemäß muss der Handlungsverlust Russlands in der Region durch Kooperationsangebote und gemeinsame Foren abgemildert werden. Wichtig ist dabei auch, dass die Mitgliedstaaten mit einer Stimme sprechen und nicht jeder für sich eine Russlandpolitik vorhält. Eine stärkere Einbindung Zentralasiens wäre zu begrüßen, da die EU in dieser Region immer noch nicht als starker Partner auftritt. Um den Terrorismus und religiösen Fanatismus weiter einzudämmen, sollte über eine Einbindung in die ENP und die weitere Aufstockung der finanziellen Mittel nachgedacht werden.

Die Umsetzung der ENP im Rahmen der europäischen Institutionen wird als zielführend, aber ausbaufähig erachtet. Vor allem der EAD sollte eine gewichtigere Rolle bekommen, um eine effizientere Abstimmung und Planung mit der GASP vornehmen zu können. Ebenso ist die Ausgestaltung einer speziellen GD ENP denkbar, die wiederum eine bessere Koordinierung zur Synergienutzung vorantreibt und gleichzeitig für eine höhere politische Aufmerksamkeit sorgt. Dennoch sollten auch die Mitgliedstaaten stärker in der evaluierten ENP berücksichtigt werden, da dadurch erheblich an Expertise in den jeweiligen Politiksektoren gewonnen wird.

So ist anzustreben, die nationalen Parlamente und Experten stärker bei der Fortschreibung der Fortschrittsberichte und der Aufstellung der Aktionspläne einzubinden. Des Weiteren wird ein größerer Einfluss der subnationalen Ebene für sinnvoll erachtet. Hierbei könnte über den AdR oder neu zu schaffende Versammlungen der Kontakt zu der regionalen bzw. kommunalen Ebene verbessert werden, sodass gemeinsame Stärken und Best-Practice-Ansätze sinnvoll ausgestaltbar sind. Da häufig die Regionen die Politik umzusetzen haben, kann eine effektive Ausgestaltung und Kontrolle der ENP nur in Kooperation mit den jeweiligen subnationalen Behörden und Parlamenten stattfinden. Gleichzeitig sollte die Zusammenarbeit mit europäischen Organisationen, insbesondere der OSZE, der EMRK, der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Europarat weiter ausgebaut, wenn nicht sogar verpflichtend werden, um die Partnerländer bei Reformen und deren Überwachung zu unterstützen. Auch eine Verbindlichkeit des Kyoto-Protokolls wäre in Teilen sinnvoll.

Assoziierungsabkommen und erweiterte Freihandelszonen sind dazu geeignet, die Partner stärker an die EU und deren Wirtschaftssektoren zu binden. Wie im Rahmen vergangener ENP-Überprüfung allerdings festgestellt wurde, sind nicht alle Partnerländer bereit, die gleichen Anstrengungen zu unternehmen, sodass die Fortschritte sich recht unterschiedlich gestalten. Daher müssen andere, individuellere Wege gefunden werden, die ENP in den Ländern mit langsamerem Tempo voranzutreiben. Um den unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten und Bedürfnissen gerecht zu werden, wäre ein Ansatz über abgestufte Kooperationsbeziehungen ratsam. Je nach Interessen- und Problemlagen könnten in den Partnerstaaten die Sektoren noch flexibler ausgestaltet und finanziert werden. Dazu sind allerdings kurzfristige Finanzierungsmöglichkeiten (ggf. Makro-Finanzhilfen) stärker zu ermöglichen, um adäquat auf Ereignisse und Veränderungen reagieren zu können. Darüber hinaus gestattet ein gestuftes Vorgehen, dass die genannten Instrumente nicht der Schlusspunkt der Integration sein müssen. Ggf. kann besonders bereitwilligen Staaten ein noch weiteres Integrieren an (EU-Binnenmarkt/Teilmitgliedschaft) oder für die östlichen Partner auf lange Sicht gar in die EU in Aussicht gestellt werden. In diesem Zusammenhang ist der „more for more“ Ansatz nicht nur für finanzielle Unterstützung beizubehalten, sondern noch wirksamer auf die inhaltliche Ebene zu projizieren.

Die Aktionspläne bilden den Entwicklungsrahmen für die Beziehungen der EU zu den Partnerstaaten. Dieser Rahmen umfasst aktuell viele, teilweise für die ENP-Staaten unattraktive Themengebiete, deren Programmierung eine lange Zeitspanne in Anspruch nimmt. Demnach sollte verstärkt auf individuelle statt „one-fits-all“-Lösungen gesetzt werden. Diese Individualität ist durch eine Fokussierung auf für die EU und die Partner

wichtige Sektoren zu erreichen, welche mit einer zeitlichen Straffung einhergeht. Die im Konsultationspapier vorgeschlagenen gemeinsamen Handlungsbereiche werden positiv bewertet. Allerdings wäre es wichtig, dass nicht alle Staaten Fortschritte in allen Bereichen erzielen müssen. So ist in Anbetracht der aktuellen Geschehnisse besonders mit den Mittelmeerländern ein Schwerpunkt auf die Thematik Migration und Mobilität zu legen, wohingegen mit anderen Ländern die Wirtschaftsbeziehungen im Mittelpunkt stehen sollten. Einer größeren Priorität als nur einem Unterpunkt unter „weitere gemeinsame Herausforderungen“ ist zwingend dem Umweltschutz zu gewähren. Wirtschaftliche Stabilität und Wachstum in den Nachbarstaaten sollten nicht zu Lasten des Klimas gehen. Es darf nicht die große Chance verpasst werden, die hohen Umweltstandards der EU zu übertragen. Mobilität, Visaliberalisierung und Stabilität stehen in Zeiten von Unruhen sicherlich im Mittelpunkt des Interesses. Gleichzeitig können diese auch genutzt werden, Strukturreformen zur Stärkung der Demokratie weiter voran zu bringen und somit auch die Querschnittsaufgaben wie Good Governance zu fördern.

Um Fortschritte in den jeweiligen Politikbereichen zu erzielen, könnten sektorspezifische Dialoge unter Einbeziehung von Experten und der Zivilbevölkerung durchaus ein probates Mittel sein. Durch diese Dialoge sollte im Vorfeld abschätzbar sein, wo die Partnerländer ihre Schwächen sehen und gezielte Förderung benötigen. Im Sinne einer Fokussierung kann sich dann auf diese Schlüsselbereiche konzentriert und eine Mittelbindung für andere, nicht umzusetzende Sektoren vermieden werden. Eine zentralere Rolle müssten verstärkt Instrumente spielen, die Bildungsmaßnahmen vor allem für Jugendliche (Austauschprogramme, Fachkräfteausbildung) beinhalten. Ebenso wäre die Einbindung von kurzfristig ausgerichteten Instrumenten der GASP wie Starthilfe-Pakete für anlaufende Programme oder Wiederaufbauhilfen zu begrüßen.

Im Zuge einer Flexibilisierung der ENP sollten auch die Berichterstattungen und strategischen Mitteilungen den Bedürfnissen und der Reformbereitschaft der Partnerstaaten angepasst werden. Sofern sich Staaten gegen eine engere politische oder wirtschaftliche Integration entscheiden, sind im Sinne von Ressourceneinsparungen, die Berichtszeiträume zu verlängern oder lediglich bei bestimmten erreichten Meilensteinen anzufertigen. Die vorgenannte Fokussierung könnte zu Verhandlungen über solche Meilensteine und letztlich zu einer engagierteren Beteiligung in der ENP führen. Demgegenüber müssten Länder ohne Aktionsplan (über welche schnellstmöglich Verhandlungen aufgenommen/abgeschlossen werden sollten), die aber große Fortschritte vorweisen bzw. anstreben, in ein periodisches,

effizientes Monitoring einbezogen werden. Auch hier sollte sich somit klar das „more for more“-Prinzip widerspiegeln.

Um dennoch Mindeststandards sowie elementare Grundwerte in den Nachbarstaaten zu gewährleisten, die keine tiefgehende Integration wünschen, ist auch eine Sanktionierungspolitik zu erwägen. Dies ist bspw. durch die Rückstufung auf klassisches Außen- und Sicherheitspolitikniveau zu realisieren, sodass den Partnern nicht nur Finanzmittel gestrichen werden, sondern auch bestimmte Vorteile und Zugeständnisse. Bevor diese ausgesprochen werden, ist allerdings ein hohes Maß an Prüfung anzulegen. Bei dieser Prüfung sind auch externe Einflüsse wie Flüchtlingsströme, politischer Druck oder Gewaltkonflikte einzubeziehen. Hier sollte die EU zu allererst daran ansetzen, ihren Beitrag zur Verminderung dieser externen Einflüsse zu liefern und damit dem Land freie Kapazitäten zur Reformumsetzung schaffen.

Eine große Schwäche ist die Sichtbarkeit der ENP, da diese selten in den Partnerstaaten, aber auch innerhalb der EU wahrgenommen wird. Um diese Situation zu verbessern, sind die Kontakte mit, aber auch innerhalb der Zivilgesellschaft auszubauen. So ist die Zivilgesellschaft nicht mehr rein als Adressat der ENP zu betrachten, sondern als Gestalter dergleichen. Deshalb müsste u. a. der Aufbau von Dialogforen auch mit Parteien, Stiftungen und NGOs gezielt gefördert werden. Dadurch ist es möglich, die demokratischen Grundwerte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit an die Basis zu tragen und die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten als wichtige Voraussetzung für weitere Reformen herauszustellen. Auch die Unterstützung des Ausbaus der Zivilgesellschaft sollte intensiviert werden. Bspw. sind neuzugründende europäische Stiftungen zum Thema Menschenrechtsschutz oder die Subventionierung bestehender Akteure, die sich für eine nachhaltige Demokratisierung des Landes einsetzen, zu begrüßen.

Es ist somit von zentraler Bedeutung, die Zivilgesellschaft bei der Programmaufstellung, aber auch bei der entsprechenden Evaluierung und Berichterstattung einzubeziehen. Demnach muss die Kommission Verfahren, Voraussetzungen und Instrumente für die Beteiligung der Gesellschaft aufstellen. Die Grundvoraussetzung dafür ist wie bereits angeklungen der noch stärkere Ausbau der Mobilitätsfreiheit. Nur so können Kontakte untereinander geknüpft und Wissen durch Austausch- und Partnerschaftsprogramme transportiert werden.

Zu einer Aktivierung der Zivilgesellschaft gehört ebenso eine Verstärkung der Transparenz. Daher sollte der Zugang zu Informationen über Projekte und Fördermöglichkeiten verbessert werden, z. B. über Schulungen von Behörden und adressatengerechte Internetpräsenzen. Um dies zu garantieren, müssen der ungehinderte Zugang zum Internet und zu unabhängigen

Medien, aber auch personelle Kapazitäten und Kompetenzen sichergestellt sein. Zu dessen Gewährleistung können auch europäische Medienstrukturen genutzt werden, die durch geförderten Journalisten- und Expertisenaustausch die Partnerstaaten unterstützen. Gezielte Investierung in personelle Ausstattung von zivilgesellschaftlichen Akteuren gewährleistet ferner, dass diese die Umsetzung der Aktionspläne durch die Nationalstaaten überwachen können und ist daher zu unterstützen. Der Ausbau multilateraler Gremien, die auch die Zivilgesellschaft im weitesten Sinne einbeziehen, ist dringend notwendig.

Schwerpunkte bei der Verknüpfung verschiedener Bevölkerungsteile sind auf interreligiöse und überkonfessionelle Maßnahmen zu legen. Hier bestehen aktuell in den südlichen Partnerländern die größten Konfliktpotenziale. Deshalb sollten Problemlösungskonzepte strategisch unterstützt werden, z. B. durch interkulturelle Treffen, Reiseerleichterungen, Informationsbereitstellung und angeleitete Dialogforen. Auch sensible Themen sind dabei zu berücksichtigen: Bspw. ist es ggü. Israel und deren Siedlungspolitik notwendig, eine EU-weite Position zu vertreten und diese explizit in die ENP-Instrumente einfließen zu lassen. Gleichsam wichtig ist, dass weitere Schwerpunkte auf der Einbindung benachteiligter Gruppen liegen. Vorstellbar sind dabei Programme zu entwickeln bzw. Programme aus dem EU-Raum für die Nachbarstaaten zu öffnen, die die Barrierefreiheit fördern und eine gesellschaftliche Gleichberechtigung begünstigen.

Die Aktivierung der Zivilgesellschaft sollte allerdings nicht einseitig auf die EU ausgerichtet sein. Demnach sind durch die ENP Anreize zu schaffen, dass die Partnerstaaten und deren Gesellschaft (Wirtschaft und Sozialpartner) die regionale und subregionale Zusammenarbeit sowie Integration vorantreiben und somit intensiver mit ihren Nachbarn kooperieren. Aktionen könnten demnach auf regionale Wirtschaftskreisläufe abzielen, in denen ansässige Firmen subventioniert Produkte aus angrenzenden Ländern erwerben. Denn Armut und soziale Ungleichberechtigung machen nicht an den Ländergrenzen halt, sodass auch die anliegenden Unternehmen, hierbei insbesondere Klein- und Mittelunternehmen, zur Zielerreichung gestützt werden müssen. Dabei sind Kontrollmechanismen einzurichten, die die Korruption als Investitionshindernis zumindest eindämmen und den freien Zugang zur Justiz eröffnen. Ebenso eine Möglichkeit die Regionalität stärker auszubauen, ist die fiskalische Dezentralisierung der Mittel, sodass die subnationale Ebene vermehrt Förderadressat ist und Bottom-up-Initiativen in den Mittelpunkt rücken. Daher sollten demokratische Verwaltungsreformen nicht nur auf nationaler Ebene gefordert, sondern zukünftig vermehrt auch auf die regionale und kommunale Ebene angewandt werden.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass die neue ENP-Strategie stärker regionalisiert, thematisch fokussiert, individualisiert, flexibilisiert und transparenter ausgestaltet sein sollte, um nachhaltigen Erfolg für die EU sowie die Partnerstaaten mit sich zu bringen.