



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER  
EUROPÄISCHEN UNION FÜR  
AUSSEN- UND  
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 20.3.2013  
JOIN(2013) 4 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN  
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft**

{SWD(2013) 79 final}  
{SWD(2013) 80 final}  
{SWD(2013) 81 final}  
{SWD(2013) 82 final}  
{SWD(2013) 83 final}  
{SWD(2013) 84 final}  
{SWD(2013) 85 final}  
{SWD(2013) 86 final}  
{SWD(2013) 87 final}  
{SWD(2013) 88 final}  
{SWD(2013) 89 final}  
{SWD(2013) 90 final}  
{SWD(2013) 91 final}  
{SWD(2013) 92 final}  
{SWD(2013) 93 final}

## **Europäische Nachbarschaftspolitik: auf dem Weg zu einer verstärkten Partnerschaft**

### **1. Einleitung**

1. Die EU hat die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2011<sup>1</sup> neu ausgerichtet und Instrumente zur stärkeren Unterstützung der Partnerländer beim Aufbau vertiefter und tragfähiger Demokratien und zur Förderung einer breitenwirksamen wirtschaftlichen Entwicklung eingeführt. Wesentliche Elemente der ENP sind nun die politische Assoziation und wirtschaftliche Integration, die Mobilität der Bürger, eine verstärkte finanzielle Unterstützung durch die EU, eine engere Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft und eine bessere Zusammenarbeit in bestimmten Politikbereichen. Die vorliegende gemeinsame Mitteilung, die durch eine Reihe gemeinsamer Arbeitsdokumente der Dienststellen<sup>2</sup> ergänzt wird, enthält eine Bilanz der bisherigen Fortschritte der EU und der Partnerländer bei der Umsetzung der einvernehmlich festgelegten Reformziele.
2. Das vergangene Jahr war eine ereignisreiches Jahr voller Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Nachbarn. Die EU setzte ihre Anstrengungen zur Überwindung der Finanzkrise und der damit in einigen Mitgliedstaaten verbundenen Rezession fort. Einige ihrer Partnerländer in der Nachbarschaft waren weiterhin mit Konflikten, politischer Instabilität und einer schwierigen sozioökonomischen Lage konfrontiert. Diese Länder stehen mitunter vor gewaltigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, bei denen zum Teil sofortiger Handlungsbedarf besteht. Angesichts der drängenden Probleme können die politischen Entscheidungsträger den Schwerpunkt nicht auf mittel- und langfristige Reformen legen.
3. Die ENP bildet nach wie vor die Grundlage für die Bemühungen der EU und ihrer Nachbarn, eine größtmögliche politische Assoziation und wirtschaftliche Integration zu erreichen. Diesem Bestreben liegen gemeinsame Interessen und Werte zugrunde: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und sozialer Zusammenhalt.
4. In vielen Partnerländern setzt sich der demokratische Wandel fort. Die Libyer haben zum ersten Mal seit über 40 Jahren eine verfassungsgebende Versammlung gewählt. Ägypten und Tunesien setzen ihre Verfassungsreformen fort, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten.
5. In Armenien, Georgien und der Ukraine wurden neue Parlamente gewählt und das moldauische Parlament hat endlich einen Präsidenten gewählt. Die demokratischen Strukturen konsolidieren sich, auch wenn bei diesen Wahlen die internationalen Standards nicht immer in vollem Umfang erfüllt wurden. Auch in Belarus fanden

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 303 vom 25.5.2011.

<sup>2</sup> Dieser gemeinsamen Mitteilung sind folgende Dokumente beigelegt: zwölf Fortschrittsberichte über die Länder, mit denen ein ENP-Aktionsplan oder ein entsprechendes Dokument vereinbart wurde, zur Bewertung der Umsetzung der ENP im Jahr 2012, zwei regionale Fortschrittsberichte über die im Jahr 2012 bei der Umsetzung der Östlichen Partnerschaft und der Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand erzielten Fortschritte sowie ein statistischer Anhang.

Parlamentswahlen statt, die jedoch nicht den OSZE- und den internationalen Standards entsprachen.

6. Die Entwicklungen in Ägypten, Tunesien und Libyen verdeutlichen die Komplexität des Übergangs. Es erfordert Zeit, neue politische Strukturen und Gleichgewichte, Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt auf der Grundlage eines Konsenses über die zentralen Werte und Grundsätze zu schaffen. Die Verfassungsreformen kommen nur langsam voran, die Fortschritte sind nicht immer linear und in vielen Fällen ist der Ausgang noch offen. In solchen Fällen arbeitet die EU weiterhin mit ihren Partnern zusammen und unterstützt ihre Bemühungen um Aufbau einer nachhaltigen Demokratie.
7. Die in der Nachbarschaftsregion im vergangenen Jahr erzielten Fortschritte waren insgesamt sehr heterogen. In vielen Partnerländern wurden umfassende Reformen zum Teil durch politische oder wirtschaftliche Partikularinteressen gebremst oder verhindert. Manchmal waren bei den Reformen Rückschläge zu verzeichnen. Jedoch sprechen das verlangsamte Wirtschaftswachstum, der Anstieg der Arbeitslosigkeit, die fortbestehenden Ungleichheiten, die zunehmenden Umweltprobleme und die sich häufig verschlechternden sozioökonomischen Indikatoren mehr denn je dafür, genau die Art von Reformen durchzuführen, um die es in der ENP im Grunde geht.
8. Das zunehmende Engagement anderer Akteure (Drittländer, regionale Organisationen usw.) in der südlichen und der östlichen Nachbarschaft bringt es mit sich, dass die EU bei der Bewältigung der Probleme in der Region enger mit ihnen zusammenarbeiten muss.
9. Partner, die politische Reformen in Angriff nehmen, erhalten von der EU verstärkte politische und finanzielle Unterstützung. Die Analyse der Entwicklungen und Ergebnisse der Reformen in den Partnerländern zeigt, dass die ENP funktioniert, wenn Reformwille vorhanden ist und die Zivilgesellschaft aktiv an diesem Prozess mitwirkt. Werte und Reform- oder politische Gestaltungsmodelle können nicht von außen auferlegt werden. Sie können nur greifen, wenn politische Entscheidungsträger und Bürger die zwischen der EU und ihren Partnern vereinbarten Ziele akzeptieren. Die EU muss weiterhin auf diejenigen zugehen, die die Reform und die Partnerschaft mit der EU befürworten, und die Zusammenarbeit mit ihnen suchen. Gleichzeitig muss die EU besser vermitteln, wie die ENP mit ihren Instrumenten echte Reformanstrengungen unterstützend begleiten kann.
10. Eine stärkere Partnerschaft mit der Gesellschaft ist für die ENP von zentraler Bedeutung. Die Zivilgesellschaft als treibende Kraft der Demokratisierung und der Teilhabe aller spielt eine Schlüsselrolle für sämtliche Aspekte demokratischer und sozioökonomischer Reformen, sei es durch ihr Eintreten für Frauenrechte, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit und Umweltschutz oder generell für mehr soziale Gerechtigkeit. Die EU hat an der zugesagten Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, den nationalen Parlamenten und anderen wichtigen Interessenträgern wie Sozialpartnern und Unternehmen weiter festgehalten, um sicherzustellen, dass die mit den Partnerländern vereinbarten Reformziele tatsächlich den Anliegen und Erwartungen ihrer Bürger entsprechen. Die Zivilgesellschaft trägt ferner entscheidend dazu bei, dass diese Reformen gefördert werden und die Regierungen Rechenschaft ablegen müssen. Die Einrichtung eines Forums der Zivilgesellschaft im Rahmen der Östlichen Partnerschaft, einschließlich nationaler Plattformen in den Partnerländern,

ist ein gutes Beispiel für die gestärkte Rolle der Zivilgesellschaft in der ENP. Die EU hat die Zivilgesellschaft weiterhin mit verschiedenen Finanzierungsinstrumenten unterstützt.

11. Darüber hinaus stehen die EU und ihre Nachbarn vor gemeinsamen Herausforderungen, etwa in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit, Umweltschutz und Migration. Indem die EU ihre Zusagen gegenüber ihren südlichen und östlichen Nachbarn einhält, den demokratischen Wandel und wirtschaftliche Reformen unterstützt und in allen Punkten der Reform- und Politikagenden ihrer Nachbarn eng mit ihnen zusammenarbeitet, leistet sie auch einen Beitrag zu Sicherheit und Wohlstand für sich selbst.

## 2. Umsetzung

12. Zwei Jahre nach der Überarbeitung der ENP ist deren Umsetzung die wichtigste Aufgabe und Herausforderung für die EU und ihre Partner. Die seit 2011 erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der von der EU und ihren Partnern vereinbarten Reformen sind sehr uneinheitlich. Allerdings darf dies den Elan nicht bremsen. Im Gegenteil: Die EU muss ihr Engagement für diesen Prozess noch verstärken, auch auf lange Sicht.
13. Der Aufbau der Demokratie in den Partnerländern ist Sache ihrer Bürger und ihrer gewählten Politiker. Die ENP kann diesen Prozess unterstützen, aber nicht ersetzen. Eine Analyse der Umsetzung der zentralen Empfehlungen der ENP-Fortschrittsberichte zeigt, dass wir erst am Anfang dieses Prozesses stehen und noch große Herausforderungen zu bewältigen sind. In vielen Nachbarschaftsländern wurden bei der Umsetzung der zentralen Empfehlungen in Bezug auf Wahlen Fortschritte erzielt – häufig mit finanzieller und logistischer Unterstützung seitens der EU. Was die Umsetzung der zentralen Empfehlungen in den Bereichen Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Presse- und Medienfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz sowie Korruptionsbekämpfung betrifft, so waren die Fortschritte unzureichend. Viele der Empfehlungen treffen heute noch ebenso zu wie im Jahr 2012. Der folgende Kasten gibt eine Übersicht über die Umsetzung der zentralen Empfehlungen der letztjährigen Fortschrittsberichte.

- **Armenien** hat Maßnahmen zu einigen der zentralen Empfehlungen ergriffen. So hat es einen Fahrplan zur Verbesserung des Wahlprozesses ausgearbeitet, eine nationale Menschenrechtsstrategie verabschiedet und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, zur Reform der Justiz und der öffentlichen Verwaltung, zur Förderung von Sektorreformen und zur Angleichung der Vorschriften an den EU-Besitzstand eingeleitet.
- **Aserbaidschan** hat nur im Falle weniger zentraler Empfehlungen gehandelt. Es hat mit der Umsetzung des Aktionsplans für Menschenrechte begonnen, die Justizreform fortgesetzt und Schritte zur Bewältigung des Problems der Zwangsräumungen und des Abrisses von Wohngebäuden unternommen. Mit dem von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ernannten Sonderberichterstatter für politische Gefangene hat es nicht zusammengearbeitet.
- **Georgien** hat zu den meisten zentralen Empfehlungen Maßnahmen durchgeführt. Es hat für weitgehend freie und faire Parlamentswahlen gesorgt, ist weiter auf die abtrünnigen Gebiete zugegangen, hat aktiv an den Genfer Gesprächen teilgenommen

und sich um die Verbesserung der Lebensbedingungen von Binnenvertriebenen bemüht. Ferner wurden die Rede- und Meinungsfreiheit gestärkt, das Justizsystem reformiert und Sektorreformen und die Angleichung der Vorschriften an den EU-Besitzstand vorangetrieben.

- **Moldau** hat zu den meisten zentralen Empfehlungen Maßnahmen ergriffen. Es hat seine Anstrengungen zur Umsetzung von Justiz- und Gesetzesvollzugsreformen verstärkt, einen Dialog mit Tiraspol aufgenommen und die Reformen in den Bereichen Sozialhilfe, Gesundheit und Bildung, Energie, Wettbewerb, staatliche Beihilfen und Angleichung der Vorschriften an den EU-Besitzstand weiter umgesetzt. Die letzten Schritte der ersten Phase des Aktionsplans für die Visaliberalisierung wurden abgeschlossen und die Bemühungen um institutionelle Reform des Luftfahrtsektors verstärkt.
- **Ukraine:** Die meisten zentralen Empfehlungen wurden noch nicht angegangen. Jedoch hat die Ukraine Maßnahmen zur Rechts- und Justizreform ergriffen. So sind die neue Strafprozessordnung und andere wichtige Rechtsvorschriften in Kraft getreten. Ferner wurde ein Gesetz über Asyl und den Flüchtlingsstatus verabschiedet, doch ist die Umsetzung noch unzureichend.
- **Ägypten** hat nur zu einigen zentralen Empfehlungen Maßnahmen ergriffen. Die Macht ging an eine zivile Regierung über und der Ausnahmezustand wurde aufgehoben. Eine Verfassung wurde ausgearbeitet und per Referendum angenommen. Dieser Prozess war jedoch umstritten und wurde von der Opposition heftig kritisiert, was eine stark polarisierende politische Krise auslöste.
- **Israel:** Die meisten zentralen Empfehlungen wurden noch nicht angegangen. In den kritischen Bereichen waren keine nennenswerten Veränderungen zu verzeichnen.
- **Palästina**<sup>3</sup>: Die meisten zentralen Empfehlungen haben weiterhin Gültigkeit und müssen noch umgesetzt werden. In einigen Fällen wurde jedoch gehandelt, etwa durch Abhaltung von Kommunalwahlen, weitere Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und Entwicklung von Kostenmodellen für den Sozialschutz. Allerdings hinderten insbesondere die aus der Besatzung resultierenden Schwierigkeiten und die Verschärfung der Finanzkrise die Palästinensische Behörde an der Inangriffnahme von Reformen.
- **Jordanien** hat zu einigen der zentralen Empfehlungen Maßnahmen ergriffen, insbesondere die Einsetzung der Wahlkommission und des Verfassungsgerichts und die Verabschiedung eines Gesetzes über politische Parteien und eines Wahlgesetzes.
- **Libanon** hat erst mit der Umsetzung von wenigen zentralen Empfehlungen begonnen, indem einige überfällige Richterernennungen vorgenommen wurden. Die Verwirklichung der Reformziele kam vor dem Hintergrund der Krise im benachbarten Syrien nur langsam voran.
- **Marokko** hat Schritte eingeleitet, um die Umsetzung der meisten zentralen Empfehlungen auf den Weg zu bringen, doch ist der Prozess trotz des erklärten Engagements für die vereinbarten Reformziele noch nicht abgeschlossen. Es hat eine Stelle für den nationalen Dialog über die Justizreform eingerichtet, ein Gesetz zur Schaffung einer Stelle für Korruptionsbekämpfung entworfen (aber nicht

---

<sup>3</sup> Im Einklang mit der Resolution 67/19 der Generalversammlung der Vereinten Nationen wird die Bezeichnung „Palästina“ anstelle der bisherigen Bezeichnungen „Palästinensische Behörde“ oder „besetztes Palästinensisches Gebiet“ verwendet. Dies bedeutet im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2009 keinerlei Anerkennung Palästinas als Staat.

verabschiedet) und die Angleichung seiner Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand fortgesetzt.

- **Tunesien**, das sich in einer schwierigen Übergangsphase befand, hat nur zu wenigen der zentralen Empfehlungen Maßnahmen ergriffen. Die Einsetzung einer unabhängigen Wahlkommission wurde genehmigt, aber das neue Wahlgesetz wurde nicht fertiggestellt. Tunesien hat das Regionale Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln unterzeichnet. Die Vorbereitungen für Verhandlungen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone kamen voran.

14. Die EU trug den unmittelbaren Prioritäten der Partnerländer weiterhin Rechnung, indem sie diese dabei unterstützte, die Rechtsstaatlichkeit und eine gute Regierungsführung zu fördern und die Grundlagen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sowie für nachhaltige, wissensbasierte und sozial gerechte Gesellschaften zu schaffen. Nach dem ersten Treffen der Tunesien-Taskforce im Jahr 2011 wurden auch eine Ägypten- und eine Jordanien-Taskforce aus Vertretern der EU-Organen, der Regierungen, der Privatwirtschaft, der internationalen Geber und der Zivilgesellschaft eingerichtet, um politische und wirtschaftliche Reformen anzukurbeln. Dabei spielte die von der EU im Rahmen des ENPI und anderer Instrumente gewährte finanzielle Unterstützung in vielen Fällen eine wichtige Rolle.
15. Auf dem Außenministertreffen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft im Juli 2012 wurde festgestellt, dass der Fahrplan<sup>4</sup> für die Östliche Partnerschaft eine gute Grundlage für die Ausrichtung und Überwachung der weiteren Umsetzung der Ziele der Partnerschaft bis zum nächsten Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft darstellt. Im Fahrplan wird dargelegt, welche grundlegenden Reformen die Partnerländer durchführen müssen, was die EU tun und welche Unterstützung sie bieten kann. Die gegenseitige Rechenschaftspflicht und gemeinsame Verantwortung für den Übergang zur politischen Assoziation und wirtschaftlichen Integration sind wesentliche Konzepte des Fahrplans.
16. Die Bemühungen um Stärkung der Beziehungen sind mit einigen Ländern schneller vorangeschritten als mit anderen. Dies spiegelt die Zusage der EU wider, mit den Partnerländern, die zu größeren Reformfortschritten willens und bereit sind, weiter und rascher voranzugehen (im Einklang mit dem Grundsatz „mehr für mehr“). Sie hat mit Moldau, Armenien und Georgien die Verhandlungen über **Assoziierungsabkommen**, die auch vertiefte und umfassende Freihandelszonen (Deep and Comprehensive Free Trade Areas – DCFTA) umfassen, und mit Aserbaidschan die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen fortgesetzt. Sie hat ferner DCFTA-Verhandlungen mit Marokko eröffnet und bereitet Verhandlungen mit Tunesien und Jordanien vor. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wurde parapiert, aber noch nicht unterzeichnet.
17. Erhebliche Fortschritte wurden bei der Ausarbeitung der neuen Generation gemeinsamer **ENP-Aktionspläne** bzw. entsprechender Dokumente gemacht. In den Aktionsplänen werden die besonderen Bedürfnisse, Kapazitäten und

---

<sup>4</sup> Gemeinsame Erklärung der Außenminister der Östlichen Partnerschaft, Brüssel, 23. Juli 2012, Rat der Europäischen Union, 12862/12, PRESSE 348. Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013*, JOIN(2012) 13 final vom 15.5.2012.

Reformverpflichtungen der einzelnen Partnerländer berücksichtigt, was differenzierte, maßgeschneiderte Beziehungen zwischen der EU und jedem einzelnen Partnerland ermöglicht. Die Verhandlungen über die Aktionspläne mit Libanon, Marokko und der Palästinensischen Behörde sowie mit Tunesien im Rahmen einer privilegierten Partnerschaft sind abgeschlossen. Nun müssen die Aktionspläne von den jeweiligen Assoziationsräten gebilligt werden. Der neue Aktionsplan für Jordanien trat im Oktober in Kraft. Im Oktober nahmen die EU und Algerien ebenfalls Verhandlungen über einen gemeinsamen ENP-Aktionsplan auf. Die Ukraine und die EU verständigten sich auf die Aktualisierung der bisherigen Assoziierungsagenda, die der Vorbereitung der Umsetzung des künftigen Assoziierungsabkommens dient. Zudem liefen die Vorbereitungen für die Einleitung von Verhandlungen über Assoziierungsagenden mit der Republik Moldau, Armenien und Georgien.

### *2.1. Vertiefte und tragfähige Demokratie*

18. In der gesamten Nachbarschaftsregion wurden Reformfortschritte in Richtung auf eine vertiefte und tragfähige Demokratie gemacht. Jedoch bestehen weiterhin Probleme und in verschiedener Hinsicht drohen Rückschläge.
19. Bei den demokratischen Reformen werden die Unterschiede zwischen den Nachbarschaftsländern immer größer. Die EU wird darauf nach dem Grundsatz „mehr für mehr“ und nach gründlicher Überprüfung der Reformverpflichtungen differenziert reagieren. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit muss sie die demokratischen Reformen immer nach denselben hohen Standards und denselben Kriterien prüfen, unabhängig davon, wo und in welcher Form sie durchgeführt werden.
20. In Tunesien, Ägypten und Libyen waren die demokratischen Reformen Folge einer Revolution, während es in Jordanien, Marokko und Algerien die Staatsmacht war, die Verfassungs-, Wahlrechts- und Gesetzesreformen auf den Weg brachte. In Ägypten, Libyen und Tunesien fanden demokratische **Wahlen** statt, doch gibt in den meisten Partnerländern noch die Achtung der **Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit**, einschließlich der Medienfreiheit, Anlass zur Sorge. Die EU entsandte Wahlbeobachtungsmissionen nach Algerien und Libyen. Anfang 2013 wurden in Jordanien erstmals Wahlen von EU-Wahlbeobachtern begleitet. Auch Ägypten akzeptierte, dass die bevorstehenden Parlamentswahlen von einer EU-Wahlbeobachtungsmission überwacht werden.
21. In den östlichen Ländern sind ebenfalls immer größere Unterschiede festzustellen. Moldau, Georgien und Armenien setzten ihren Reformkurs fort, indem sie den Rechtsrahmen für Wahlen verbesserten und Wahlen abhielten, die insgesamt den internationalen Standards entsprachen. Dies brachte sie beim schwierigen Übergang zu einer tragfähigen Demokratie deutlich voran. Bei den Parlamentswahlen in der Ukraine ergab sich ein gemischteres Bild, das verschiedene Schwachstellen erkennen lässt. So waren in mehreren Bereichen Verschlechterungen gegenüber früheren Wahlen zu verzeichnen. Die Wahlen in Belarus fanden im Kontext der Repression statt, womit das Land eine weitere Chance ungenutzt ließ, Wahlen nach OSZE- und internationalen Standards abzuhalten. Insgesamt ist die EU sehr besorgt über die unzureichende Gewährleistung der Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit in einer ganzen Reihe von Ländern. In Belarus waren hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Grundsätze keinerlei Verbesserungen zu verzeichnen.

22. In einigen Partnerländern sehen sich **zivilgesellschaftliche Organisationen** und zum Teil Gewerkschaften weiterhin erheblichen Einschränkungen gegenüber (Behinderung der Freizügigkeit, strafrechtliche Verfolgung führender Mitarbeiter von NRO, schwerfällige Verwaltungsverfahren, Genehmigungsaufgaben für die Annahme von finanzieller Unterstützung). Ägyptische zivilgesellschaftliche Organisationen waren zunehmendem Druck vonseiten der Behörden ausgesetzt. Die in Ägypten, Marokko und Algerien geltenden Bestimmungen über das Vereinigungsrecht geben ebenfalls Anlass zur Sorge. Auch in Belarus und Aserbaidschan bestehen Defizite hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit. Die Vereinigungsfreiheit muss garantiert sein und neue diesbezügliche Gesetze müssen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsstandards stehen.
23. In mehreren Ländern der Nachbarschaftsregion stellen nach wie vor politische und wirtschaftliche Einflussnahme, mangelnde Vielfalt und Selbstzensur ein Problem für die **Medien** dar. In Aserbaidschan und Ägypten wurden Journalisten häufig schikaniert und inhaftiert. Hingegen war die Umsetzung von Vorschriften über die Medientransparenz in Georgien eine positive Entwicklung.
24. Die **Unabhängigkeit der Justiz** muss in einer Reihe von Partnerländern in unterschiedlichem Maße gestärkt werden. Dies gilt im Süden für Ägypten, Marokko, Tunesien und Algerien und im Osten insbesondere für Aserbaidschan und Belarus. In der Ukraine bestehen Bedenken, was den Missbrauch der Justiz für politische Zwecke betrifft. Trotz einiger Justizreformen wird die Justiz sowohl in den östlichen als auch in den südlichen Nachbarschaftsländern weiterhin als in hohem Maße von der Exekutive abhängig wahrgenommen. Hohe Verurteilungsquoten, der übermäßige Einsatz von Verwaltungshaft und die unbefriedigende Anwendung des Grundsatzes der Waffengleichheit untergraben das Vertrauen in die Justiz. Obwohl Anstrengungen zur Verbesserung der Gefängnisinfrastruktur unternommen wurden, geben die Haftbedingungen weiterhin Anlass zur Sorge. Fälle von Folter und Misshandlungen werden nach wie vor nicht angemessen untersucht, was unter den Vollzugsbeamten eine Kultur der Straflosigkeit fördert.
25. **Korruption** ist in vielen Ländern der Nachbarschaftsregion immer noch ein großes Problem. In den meisten Ländern wurden keine oder nur sehr zaghafte Schritte unternommen, um den Kampf gegen die Korruption aufzunehmen. Insbesondere in der Ukraine, in Libanon, Aserbaidschan, Libyen und Belarus ist das Ausmaß der Korruption nach wie vor sehr hoch.<sup>5</sup>
26. Die **demokratische Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte** hat sich verbessert, insbesondere in Libyen und Ägypten. Jedoch bestehen in der Mittelmeer-Nachbarschaftsregion nach wie vor große Probleme, was die Reform des Sicherheitssektors, insbesondere die Reform der Polizei, die vollständige Aufhebung des Ausnahmezustands und die Reform von Straf- und Militärrecht zur Verhinderung von Prozessen gegen Zivilisten vor Militärgerichten betrifft. Fragen wie die Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Polizei, die Bedingungen im Strafvollzug und die Behandlung von Wehrdienstleistenden werden in strukturierten Dialogen weiter erörtert.

---

<sup>5</sup> Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2012.

27. Glaubwürdige Verfahren der **Übergangsjustiz** sind von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Übergangs, insbesondere in den Ländern, in denen autoritäre Regime abgesetzt wurden, die Verbrechen gegen ihre eigene Bevölkerung begangen haben. Die Reform der Justiz- und Vollzugssysteme, die mit dem allgemeinen Ziel der Erhaltung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Zusammenhang steht, gehört ebenfalls zu den Prioritäten der Östlichen Partnerschaft.
28. In der südlichen Nachbarschaft ist die kulturelle und soziale Diskriminierung von **Frauen** nach wie vor ein Problem. Frauen haben in der Revolution eine aktive Rolle gespielt. Nun ist entscheidend, dass der Übergangsprozess und die Verfassungsreformen die Gleichstellung der Frau vor dem Gesetz und in der Gesellschaft nicht unterminieren und Fortschritte in dieser Frage nicht behindern. Auch im Osten besteht noch erheblicher Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter.
29. In der gesamten Nachbarschaftsregion ist das Fehlen umfassender **Antidiskriminierungsvorschriften** mit wenigen Ausnahmen nach wie vor ein Problem. Diskriminierende Einstellungen sind weit verbreitet, insbesondere gegenüber Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgenderpersonen.

## ***2.2. Nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung***

30. Das **Wirtschaftswachstum** zog in nur wenigen der ENP-Partnerländer wie Georgien und Aserbaidschan wieder an, während es sich in den meisten anderen Ländern verlangsamte. Die externen Risiken aufgrund der globalen wirtschaftlichen Lage nahmen zu. Zudem wurden die Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung durch Konflikte beeinträchtigt. Im Süden und im Osten sind die Partner weiterhin mit generellen makroökonomischen Ungleichgewichten und einer hohen, zum Teil noch steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert. Insbesondere in den südlichen Partnerländern ist die Jugendarbeitslosigkeit hoch. Auch die alte oder neue politische Instabilität wirkte sich negativ auf das Wachstum aus. Ohne zusätzliches Wachstum und ohne wirksame Beschäftigungspolitik (was auch Investitionen in Humankapital, die Förderung menschenwürdiger Arbeit sowie Forschung und Innovation erfordert) wird die Jugendarbeitslosigkeit hoch bleiben und der informelle Sektor weiterhin einen erheblichen Anteil der Realwirtschaft ausmachen. In vielen östlichen und südlichen Nachbarschaftsländern bestehen immer noch signifikante sozioökonomische Ungleichheiten. Wenn nichts unternommen wird, werden diese Faktoren auch künftig die soziale Stabilität und den Übergang zur Demokratie gefährden. Die finanzielle Hilfe der EU trug dazu bei, hier gegenzusteuern, indem grundlegende wirtschaftliche Reformen unterstützt wurden.
31. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise in der Eurozone und des weltweiten Konjunkturabschwungs erwies sich der **makroökonomische Dialog**, den die Kommission 2012 mit fast allen Nachbarschaftsländern (allen ENP-Ländern außer Libyen und Syrien) geführt hat, als ein nützliches Instrument für die wirtschaftliche Zusammenarbeit der EU mit ihren Partnerländern. Dieser Dialog ermöglichte einen offenen Meinungs austausch über die wirtschaftliche Entwicklung und die politischen Herausforderungen, einschließlich der Auswirkungen der Turbulenzen im Euroraum auf die Nachbarschaft der EU. Er diente ebenfalls als Plattform für die Überprüfung der Umsetzung der in den ENP-Aktionsplänen und Assoziierung sagenden genannten wirtschaftlichen Reformprioritäten.

32. Zusätzlich zum regelmäßigen makroökonomischen Dialog im Rahmen der verschiedenen bilateralen Abkommen erörtert die Kommission gezielt mit denjenigen Partnerländern, die **Makrofinanzhilfe der EU** erhalten, wirtschaftspolitische Fragen. Auf diese Weise sollen die Partnerländer dabei unterstützt werden, makroökonomische Ungleichgewichte anzugehen und wachstumsorientierte Strukturreformen durchzuführen. 2012 schloss die Kommission mit der Freigabe der letzten Tranchen die Durchführung von zwei Makrofinanzhilfe-Programmen ab, von denen das eine im Jahr 2009 (Armenien, 100 Mio. EUR in Form von Darlehen und Zuschüssen) und das andere 2010 (Moldau, 90 Mio. EUR in Form von Zuschüssen) genehmigt worden war. Anfang 2013 wurden eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) und eine Darlehensvereinbarung über einen Höchstbetrag von 610 Mio. EUR für das Makrofinanzhilfe-Programm für die Ukraine unterzeichnet. 2012 arbeitete die EU eng mit den ägyptischen und den jordanischen Behörden zusammen, um Makrofinanzhilfe-Programme auf den Weg zu bringen, die Anfang 2013 anlaufen sollen. Für das von der Kommission Anfang 2011 beschlossene Programm für Georgien (46 Mio. EUR in Form von Darlehen und Zuschüssen) lag 2012 die Genehmigung des Europäischen Parlaments und des Rates noch nicht vor.
33. Im Jahr 2012 konzentrierte sich die Zusammenarbeit im Bereich der **Unternehmenspolitik** weiterhin auf der Verbesserung des Geschäftsklimas und eine stärkere finanzielle Unterstützung von KMU. Die Umsetzung des „Small Business Act“, des europäischen Rahmens für eine KMU-freundliche Unternehmenspolitik, bleibt ein wesentliches Ziel. Die Fortschritte der einzelnen Partner waren sehr unterschiedlich. Ein Konsultationsmechanismus, der es KMU ermöglichen würde, sich zu Fragen zu äußern, die für sie relevant sind, würde die politische Entscheidungsfindung in der gesamten Region verbessern. Mehr Rechtsstaatlichkeit sowie ein fairer, einfacher Zugang zu öffentlichen Aufträgen aufgrund von verbesserten Beschaffungssystemen, einfachere Verwaltungsverfahren, bessere Kompetenzen, ein leichter Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und mehr Innovationen würden die Unternehmensentwicklung begünstigen. In vielen Fällen unterstützt die EU KMU finanziell beim Aufbau von Kapazitäten.
34. Der Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit wurde insbesondere im ländlichen Raum weiterhin große Priorität eingeräumt. Im Mai veranstaltete die EU ein hochrangiges Seminar, um das **ENP-Programm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ENPARD)** vorzustellen und zu erörtern. In den südlichen Partnerländern werden Pilotmaßnahmen vorbereitet. Außerdem wurden Fachausschüsse eingesetzt, in denen auch die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft vertreten sind. In Ägypten, Algerien, Tunesien und Marokko sowie in Georgien im Osten sind ENPARD-Maßnahmen angelaufen. Zudem nahm die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) in den einzelnen östlichen Partnerländern eine Bewertung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung vor. Darüber hinaus ermittelte sie einige gemeinsame Herausforderungen auf regionaler Ebene. Die Ergebnisse bilden eine solide Grundlage für das im Rahmen der Östlichen Partnerschaft neu geschaffene Panel für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und die Vorbereitung etwaiger neuer Programme in diesem Bereich.

### **2.3. Märkte**

35. Die EU ist für fast alle Länder der Nachbarschaftsregion mit Abstand größter Handelspartner. Daher wurde weiterhin auf eine Vertiefung der Wirtschafts- und

Handelsintegration zwischen der EU und ihren Partnern hingearbeitet. Die EU und die Ukraine paraphierten ein Assoziierungsabkommen, das auch die Errichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) vorsieht. Mit Moldau wurden erhebliche Verhandlungsfortschritte erzielt, nachdem im März DCFTA-Verhandlungen eröffnet worden waren. Die Verhandlungen mit Armenien und Georgien über Assoziierungsabkommen, einschließlich über die Errichtung vertiefter und umfassender Freihandelszonen, kamen sehr gut voran. Die künftige Aufnahme der östlichen DCFTA-Partner in das Pan-Europa-Mittelmeer-System der diagonalen Ursprungskumulierung wird zu ihrer weiteren wirtschaftlichen Integration mit der EU beitragen und ihnen einen zusätzlichen Anreiz zur Errichtung von Freihandelszonen mit anderen ENP-Partnern bieten.

36. Nach eingehenden Vorbereitungen eröffneten die EU und Marokko Anfang 2013 DCFTA-Verhandlungen. Die Vorbereitungen für die Aushandlung einer DCFTA mit Tunesien kamen ebenfalls voran. Hingegen gerieten die Vorbereitungen für entsprechende Verhandlungen mit Jordanien ins Stocken und sind mit Ägypten noch nicht angelaufen. Die Abkommen mit Marokko und der Palästinensischen Behörde über Agrar- und Fischereierzeugnisse traten im Oktober bzw. Januar in Kraft. Die Verhandlungen mit Tunesien über ein derartiges Abkommen konnten nicht wiederaufgenommen werden. Das Abkommen mit Israel über die Konformitätsbewertung und Anerkennung gewerblicher Produkte, das zunächst auf pharmazeutische Erzeugnisse beschränkt ist, trat im Januar in Kraft.

#### **2.4. Mobilität**

37. Die EU und ihre Partner setzten ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität der Menschen fort. Entsprechend den Vorgaben des Gipfeltreffens von 2011 zur Östlichen Partnerschaft wurden 2012 bedeutende Fortschritte in Richtung auf visumfreies Reisen in den östlichen Nachbarschaftsländern erzielt. Moldau machte im Rahmen seines Aktionsplans zur Visaliberalisierung einen großen Schritt nach vorne, indem es zur Bewertung der zweiten Phase und der Benchmarks für die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften übergang. Die Ukraine kam bei der Umsetzung ihres Aktionsplans zur Visaliberalisierung ebenfalls gut voran. Mit Georgien wurde im Juni 2012 ein Dialog über die **Visaliberalisierung** aufgenommen, um zu prüfen, unter welchen Bedingungen georgischen Staatsbürgern die visumfreie Einreise in die EU gestattet werden kann. Armenien hob für EU-Bürger die Visumpflicht bei der Einreise ab Januar 2013 auf. Nach der Gründung von Mobilitätspartnerschaften mit Moldau, Georgien und Armenien wurden Beratungen über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Aserbaidschan aufgenommen. Eine erste größere Evaluierung der Mobilitätspartnerschaft zwischen der EU und Moldau zeigte, dass sie als umfassender bilateraler Kooperationsrahmen von Nutzen ist, machte aber auch deutlich, dass noch mehr konkrete Maßnahmen (insbesondere im Bereich der legalen Migration) durchgeführt werden könnten. Das Angebot der EU, mit Belarus über Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen zu verhandeln, blieb unbeantwortet. Dies macht umso deutlicher, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten die Flexibilität, die der EU-Visakodex bietet, im Falle belarussischer Bürger optimal nutzen.
38. Mit den südlichen Partnern wurden die Beziehungen in den Bereichen Mobilität und Migration intensiviert. In diesem Zusammenhang kann auf die umfangreichen Erfahrungen der EU mit ihren östlichen Partnern zurückgegriffen werden. Nachdem

im Oktober 2011 mit Tunesien und Marokko Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit eingeleitet worden waren, schritten die Verhandlungen über Mobilitätspartnerschaften mit den beiden Ländern 2012 gut voran. Kürzlich gaben die EU und Marokko bekannt, dass sich die Verhandlungsführer auf eine politische Erklärung über die Gründung einer Mobilitätspartnerschaft geeinigt haben. Die Verhandlungen sollen im ersten Halbjahr 2013 abgeschlossen werden. Ein Dialog mit Jordanien wurde im Dezember 2012 aufgenommen. Ägypten griff den Vorschlag der EU, einen Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit zu führen, bislang nicht auf.

39. Programme wie Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie und Jugend in Aktion, an denen die Nachbarländer besonders aktiv teilnehmen, trugen zur Förderung der Mobilität von Studierenden, akademischem Personal, Forschern und jungen Menschen aus diesen Ländern und der EU und damit zur Modernisierung und Öffnung der Hochschulsysteme bei.

## 2.5. Zusammenarbeit

40. Die EU setzte ihre finanzielle Unterstützung für Reformen in den Partnerländern fort. Für den Zeitraum 2011-2013 stehen für die Partnerländer insgesamt 6,5 Mrd. EUR zur Verfügung, einschließlich zusätzlicher Mittel (0,95 Mrd. EUR), die nach der Einleitung der Östlichen Partnerschaft und der Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik bereitgestellt wurden. Der Großteil der zusätzlichen Mittel unterliegt dem Grundsatz „mehr für mehr“, d. h. Voraussetzung für eine Förderung sind Fortschritte beim Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie und bei der Verwirklichung der dazugehörigen Reformziele. Die Mittel werden über zwei Rahmenprogramme bereitgestellt: 540 Mio. EUR über **SPRING**<sup>6</sup> für den südlichen Mittelmeerraum und 130 Mio. EUR über **EaPIC**<sup>7</sup> für die östliche Nachbarschaft. Schwerpunkt beider Programme ist die Förderung des demokratischen Wandels und des Institutionenaufbaus sowie eines nachhaltigen und breitenwirksamen Wachstums. Der Rest der zusätzlichen Fördermittel ist überwiegend für Mobilitätsprogramme (Tempus, Erasmus Mundus usw.) und die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und nichtstaatlicher Akteure bestimmt. Was die künftige Bereitstellung von Mitteln aus dem neuen Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) betrifft, so wurde vorgeschlagen, dass bei der Mittelzuweisung Kriterien wie das Engagement der Partnerländer für Reformen und die Fortschritte bei der Durchführung dieser Reformen, die Fortschritte beim Aufbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie und die mit der Partnerschaft verbundenen Ambitionen berücksichtigt werden.<sup>8</sup>

41. Vor diesem Hintergrund wurde 2011 die **Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft (CSF)** im Rahmen der Nachbarschaftspolitik mit einem Anfangsbudget von 26,4 Mio. EUR eingerichtet. Ziel ist die Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, einschließlich der Sozialpartner, damit sie zum Wandel in der ENP-Region beitragen und bei der Demokratisierung tatsächlich eine

---

<sup>6</sup> Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth (Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum).

<sup>7</sup> Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (Östliche Partnerschaft – Programm für Integration und Zusammenarbeit).

<sup>8</sup> KOM(2011) 839 endg.

wichtige Rolle spielen können. Im Mittelpunkt der ersten Phase der CSF, die 2012 durchgeführt wurde, standen die Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft für die Netzwerkarbeit und die Verbesserung ihrer Fähigkeit, sich für Reformen im Land und die Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors einzusetzen.

42. Im Dezember 2012 wurde eine zweite Phase der CSF genehmigt, für die weitere 45,3 Mio. EUR für den Zeitraum 2012-2013 zugewiesen wurden. Auf diese Weise soll die stärkere Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen am Politikdialog mit den Partnerregierungen gefördert und dafür gesorgt werden, dass ihnen bei nationalen Reformprozessen und der Aufstellung lokaler Entwicklungsagenden eine bedeutendere Rolle zukommt.
43. Zur Unterstützung von politischen Akteuren, die sich für den demokratischen Wandel in ihren Ländern einsetzen, hatten die Hohe Vertreterin und die Kommission 2011 vorgeschlagen, einen **Europäischen Fonds für Demokratie** zu schaffen. 2012 wurden wichtige Schritte unternommen, um diesen Fonds mithilfe von Vertretern von Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission, der Hohen Vertreterin und zivilgesellschaftlicher Organisationen als unabhängige gemeinnützige Stiftung auf den Weg zu bringen. Die Kommission und einige Mitgliedstaaten haben bereits Mittel in Höhe von 15 Mio. EUR (davon 6 Mio. EUR von der Kommission) bereitgestellt, so dass der Fonds im Jahr 2013 voll einsatzfähig werden dürfte.
44. Der auf der Halbzeitüberprüfung des Außenmandats der Europäischen Investitionsbank (EIB) beruhende Beschluss vom Oktober 2011 ebnete den Weg für zusätzliche Darlehen in Höhe von 1,15 Mrd. EUR zugunsten der Partnerländer und für Darlehen von bis zu 1 Mrd. EUR im Zusammenhang mit dem Klimawandel bis Ende 2013. Im Jahr 2012 gewährte die EIB neue Darlehen in Höhe von fast 1,7 Mrd. EUR für die südliche Nachbarschaft und von fast 0,9 Mrd. EUR für die östliche Nachbarschaft (einschließlich Russland).
45. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), deren Einsatzgebiet 2011 auf die südlichen und die östlichen Mittelmeerländer ausgeweitet wurde, stellte im Mai 2012 1 Mrd. EUR bereit, um in einer ersten Gruppe von vier Ländern – Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien – Maßnahmen einzuleiten. Bis zu 100 Mio. EUR wurden – zum Teil aus dem EU-Haushalt – für technische Hilfe bei der Identifizierung und Vorbereitung von Projekten zugewiesen.
46. Ende 2012 erreichte die Summe der Zuweisungen aus der **Nachbarschaftsinvestitionsfazilität** (NIF) 594,9 Mio. EUR (259,8 Mio. EUR für den Osten und 335,1 Mio. EUR für den Süden). Seit der Gründung der NIF wurden insgesamt 8 Mrd. EUR von europäischen Finanzinstitutionen mobilisiert (mit fast gleicher Aufteilung auf Ost und Süd).

## **2.6. Sektorbezogene Zusammenarbeit**

47. Die sektorbezogene Zusammenarbeit ist ein wichtiger Teil der neuen ENP, der immer mehr Raum einnimmt, sowohl bei der Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen der Östlichen Partnerschaft und der Union für den Mittelmeerraum. Diese Zusammenarbeit, bei der eine zunehmende Konvergenz mit den EU-Normen und -Standards angestrebt wird, dient der Unterstützung des Übergangs, der Reformen, der

Modernisierung und letztlich der Integration mit den EU-Märkten. Sie erstreckt sich auf ein breites Spektrum von Bereichen, darunter Beschäftigung und Sozialpolitik, Industriepolitik, Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, Klimawandel, Umwelt, Energieversorgungssicherheit, Verkehr, integrierte Meerespolitik, Informationsgesellschaft, Forschung und Innovation, Bildung, insbesondere Hochschulkooperation und Mobilität (im Rahmen von Programmen wie Erasmus Mundus, Tempus, Marie Curie), Jugend, Gesundheit und Kultur.

48. Einige Partner sind an rechtsverbindlichen sektorspezifischen Vereinbarungen mit der EU beteiligt, etwa der Energiegemeinschaft, den bilateralen Luftverkehrsabkommen oder dem Regionalen Übereinkommen über Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln. Durch diese Vereinbarungen werden nach dem Baukastenprinzip regionale Aspekte geregelt, woraus sich soziale, wirtschaftliche, rechtliche/regulatorische und politische Vorteile ergeben können, die über die bilaterale Ebene hinausgehen und in den betreffenden Sektoren eine schrittweise Integration herbeiführen können. Dadurch entsteht ein Netz von Verbindungen zwischen der EU und ihren Partnern, durch das die Rechtsnormen der EU größere Verbreitung finden. Die EU sollte darüber nachdenken, wie der geografische Geltungsbereich dieser Vereinbarungen schrittweise auf andere ENP-Partner ausgedehnt werden könnte oder ob mit Partnern, die dies wünschen, sektorbezogene Vereinbarungen, beispielsweise nach dem Vorbild der Verkehrsgemeinschaft mit den westlichen Balkanstaaten, geschlossen werden sollten.
49. Im **Energiesektor** konzentrierten sich die gemeinsamen Anstrengungen auf die Versorgungssicherheit und die Reform und Integration der Märkte, unter anderem durch Ausbau der Infrastruktur, Verbesserung der Energieeffizienz und stärkere Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Außerdem wurden weitere Schritte zur Eröffnung des strategisch wichtigen südlichen Gaskorridors unternommen. Osteuropäische Partner wie Moldau und die Ukraine haben Fortschritte bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Energiegemeinschaft gemacht und Georgien hat kürzlich den Beitritt beantragt. Hingegen waren die Fortschritte der EU und ihrer Partner im Mittelmeerraum bei der Schaffung einer künftigen Energiegemeinschaft mit dem Mittelmeerraum nur begrenzt.
50. Die Partner unternahmen weitere Schritte zur Vorbereitung und Umsetzung von **Umweltstrategien und –vorschriften** und ergriffen einige Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt. Die EU unterstützte die Partnerländer bei der Bekämpfung der Umweltzerstörung und der Förderung einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen, einschließlich in den Bereichen Luftqualität, Wasser, Verschmutzung durch die Industrie, Abfallentsorgung, gefährliche Pestizide, Naturschutz und Waldbewirtschaftung. Ferner trug sie zur Stärkung der Umweltinformationssysteme und einer verantwortungsvollen Umweltpolitik bei. Die Partner müssen die multilateralen Umweltübereinkommen, deren Vertragsparteien sie sind, uneingeschränkt umsetzen.
51. Dank der Vorreiterprogramme für die Vorbereitung auf Naturkatastrophen und von Menschen verursachte Katastrophen, deren Verhinderung und Bewältigung (Prevention of, Preparedness for, and Response to natural and man-made disasters – PPRD Süd und Ost) konnte der Hyogo-Rahmenaktionsplan von 2005 zur Reduzierung des Katastrophenrisikos teilweise umgesetzt werden, was wiederum die Angleichung an die Rechtsvorschriften und Normen der EU erleichtert. Die EU wird die

Entwicklung von Kommunikations- und Sensibilisierungsstrategien, den Kapazitätsaufbau und eine bessere Koordinierung unterstützen.

52. Die Partner führten einige Maßnahmen im Bereich des **Klimawandels** durch, insbesondere Projekte im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung („Clean Development Mechanism“) und der „Joint Implementation“. Die EU unterstützte sie durch Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und durch Investitionen beim Übergang zu einer CO<sub>2</sub>-armen Entwicklung sowie bei der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel. Jedoch ist nach wie darauf hinzuwirken, dass eine ehrgeizige Klimapolitik gestaltet und umgesetzt wird und Klimabelange in anderen Politikbereichen (z. B. Energie, Verkehr, Landwirtschaft) generell berücksichtigt werden. Die Partner sollten nationale Klimastrategien entwickeln, die sowohl auf eine CO<sub>2</sub>-arme Entwicklung als auch auf die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel abzielen. Solche Strategien werden zudem im Hinblick auf die internationalen Verhandlungen und deren Abschluss im Jahr 2015 benötigt. Ein wichtiger Aspekt ist dabei auch die Berücksichtigung der Problematik des Klimawandels in anderen Politikbereichen.
53. Im **Verkehrsbereich** haben die ENP-Partner Reformen zur Annäherung an die EU-Standards durchgeführt. Die gemeinsame Arbeit im Verkehrspanel der Östlichen Partnerschaft konzentrierte sich auf eine stärkere Integration der Verkehrssysteme, die Planung eines an das TEN-T angebundenen regionalen Verkehrsnetzes und die Ermittlung vorrangiger Verbundprojekte. Diese Arbeit dürfte 2013 abgeschlossen werden. Mit den südlichen Partnern soll auf der zweiten Konferenz der Verkehrsminister im November 2013 ein ähnliches Vorgehen beschlossen werden. Die EU und Moldau unterzeichneten zu Beginn dieses Jahres ein Abkommen über einen gemeinsamen Luftverkehrsraum. Mit Israel wurde ein solches Abkommen 2012 bereits paraphiert. 2013 werden Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen mit Tunesien eröffnet und die Verhandlungen mit Libanon sollen wieder aufgenommen werden. Die Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen mit der Ukraine, die 2012 wiederaufgegriffen wurden, dürften 2013 abgeschlossen werden. Mit Aserbaidschan sollen 2013 ebenfalls Verhandlungen eingeleitet werden. Im Februar 2013 traten die Verkehrsminister im Rahmen der Östlichen Partnerschaft zu einem informellen Dialog zusammen, um die für 2013 anberaumte zweite Verkehrsministertagung der EU und der Östlichen Partnerschaft vorzubereiten.
54. Im Anschluss an eine aus dem Treuhandfonds der Investitions- und Partnerschaftsfazilität Europa-Mittelmeer (FEMIP) finanzierte Durchführbarkeitsstudie über die Zusammenarbeit im Bereich der maritimen Entwicklung im Mittelmeer arbeiteten die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) 2012 eine Reihe gemeinsamer Maßnahmenvorschläge aus. 2013 organisierten sie gemeinsam die 12. FEMIP-Konferenz, um die Zusammenarbeit zwischen den Mittelmeerländern in der Seeschifffahrt und im maritimen Bereich zu verbessern und Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der Region zu fördern.
55. Was die Politik im Bereich der **Informationsgesellschaft** angeht, so standen im Mittelpunkt der gemeinsamen Arbeit weiterhin die Festlegung fairer, moderner, offener und transparenter Telekommunikationsmärkte, eine allen offenstehende dynamische Nutzung des Internet und eine vielfältige Medienlandschaft. Im Rahmen der Östlichen Partnerschaft wurde 2012 ein Netz der Regulierungsbehörden für

elektronische Kommunikation errichtet. Das Netz der Regulierungsbehörden im Mittelmeerraum soll gestärkt werden.

56. Wichtige Schritte wurden im Hinblick auf die Errichtung eines gemeinsamen Raumes für Wissen und Innovation unternommen. 2012 beteiligten sich die ENP-Länder stärker am Siebten Rahmenprogramm (2007-2013) (RP7). In der im Juli 2012 veröffentlichten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die internationale Zusammenarbeit ging es unter anderem um speziell auf die ENP-Länder zugeschnittene Aktivitäten auf regionaler und bilateraler Ebene, mit denen der Politikdialog sowie eine besondere Maßnahme zur Schließung der Lücke zwischen Forschung und Innovation unterstützt werden sollen. Ende 2012 belief sich der Gesamtbeitrag der EU zu Projekten mit Beteiligung von ENP-Ländern auf 960 Mio. EUR. Im März 2012 wurde ein Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit zwischen der EU und Algerien unterzeichnet. Die Republik Moldau gehört seit Januar 2012 zu den assoziierten Ländern des RP7. Im Anschluss an die Europa-Mittelmeer-Konferenz über Forschung und Innovation, die im April 2012 in Barcelona stattfand, sind nun Initiativen zur Verbesserung der biregionalen Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Mittelmeerraum im Gange. So wurde 2012 im Rahmen der Plattform IV „Kontakte zwischen den Menschen“ der Östlichen Partnerschaft ein eigenes Panel für Forschung und Innovation initiiert, das seine Tätigkeit 2013 aufnehmen wird.
57. 2012 wurde der Dialog mit den Partnerländern fortgesetzt, um zu ermitteln, welches ihre zentralen Anliegen im Zusammenhang mit der **Teilnahme an EU-Programmen und der Zusammenarbeit mit EU-Einrichtungen** sind. Die EU organisierte in den meisten Partnerländern Informationsveranstaltungen zum allgemeinen Konzept der Teilnahme an Programmen und der Zusammenarbeit mit Einrichtungen.
58. Im Oktober trat das Protokoll zur Genehmigung der Teilnahme Marokkos an EU-Programmen, die den ENP-Partnern offenstehen, in Kraft. Im Dezember unterzeichnete die EU ähnliche Protokolle mit Armenien und Jordanien. Die Verhandlungen über derartige Protokolle mit Aserbaidschan und Georgien sind angelaufen.<sup>9</sup>
59. Im November organisierte die EU eine Informationsveranstaltung für ENP-Länder und EU-Einrichtungen. Sie genehmigte ein Projekt im Wert von 3,7 Mio. EUR, das Anfang 2013 anlaufen soll und Maßnahmen der EU-Einrichtungen unterstützt, mit denen sie die ENP-Partner auf die Beteiligung an ihrer Arbeit vorbereiten. Die ENP-Partner intensivierten ihre Zusammenarbeit mit mehreren EU-Einrichtungen, einschließlich im Bereich der bilateralen technischen Zusammenarbeit.
60. Die EU ist zur Aushandlung von Protokollen bereit, die weiteren interessierten ENP-Ländern die Teilnahme an EU-Programmen ermöglichen. Da die derzeitigen Programme im Jahr 2013 auslaufen, wird die EU die Partner über die ihnen im Zeitraum 2014-2020 offenstehenden Programme informieren, sobald diese angenommen wurden. Sie wird die Partnerländer weiterhin bei der Beteiligung an der

---

<sup>9</sup> Die Protokolle, die der Republik Moldau und der Ukraine die Teilnahme an ihnen offenstehenden EU-Programmen ermöglichen, sind 2011 in Kraft getreten; mit Israel wurde im Jahr 2008 ein solches Protokoll unterzeichnet.

Arbeit der EU-Einrichtungen unterstützen, insbesondere durch Bereitstellung von Mitteln für vorbereitende Maßnahmen. Die Partnerländer werden sich auf eine begrenzte Anzahl sorgfältig ausgewählter Prioritäten konzentrieren müssen, um im weiteren Verlauf den Dialog und die Zusammenarbeit nach Maßgabe der beiderseitigen Interessen zu erleichtern. Die EU ist bereit, einen Teil der durch die Beteiligung entstehenden Kosten – wenn auch zeitlich befristet und degressiv – zu übernehmen.

## **2.7. Östliche und südliche Dimension der ENP**

61. Die ENP ist ein einheitlicher politischer Rahmen für individuelle Partnerschaften zwischen der EU und den einzelnen Nachbarländern und beruht auf der gegenseitigen Rechenschaftspflicht und dem gemeinsamen Bekenntnis zu den universellen Werten Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zusätzlich umfasst die ENP zwei regionale Dimensionen: Die Östliche Partnerschaft und die Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit den Nachbarn im südlichen Mittelmeerraum zielen beide auf die Förderung der regionalen Zusammenarbeit sowie auf regionale Synergien und Lösungen für die spezifischen geografischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme der einzelnen Regionen.

### **2.7.1 Östliche Partnerschaft**

62. Bei der Umsetzung der Östlichen Partnerschaft wurden auf bilateraler und multilateraler Ebene bedeutende Fortschritte gemacht. In einigen Ländern waren die Fortschritte im Bereich der demokratischen Reformen, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit jedoch begrenzt, was ein Hindernis auf dem Weg zur politischen Assoziation und wirtschaftlichen Integration der Partnerländer mit der EU darstellte. Der Fahrplan von 2012<sup>10</sup> bildet die Grundlage für die Steuerung und Überwachung der weiteren Umsetzung der in den Erklärungen von Prag und Warschau genannten Ziele der Partnerschaft in der Zeit bis zum nächsten Gipfeltreffen, das im Herbst 2013 in Vilnius stattfinden wird.

63. Die Plattformen und Panels der Östlichen Partnerschaft boten die Möglichkeit zu Dialog, Zusammenarbeit und Informationsaustausch in Bereichen wie Reform der öffentlichen Verwaltung, Verkehr oder Migration und Asyl. Mittlerweile wurden auch in allen sechs Partnerländern der Östlichen Partnerschaft Plattformen im Rahmen des Forums der Zivilgesellschaft eingerichtet. Bei den Assoziierungsabkommen, die vertiefte und umfassende Freihandelszonen – entscheidende Instrumente für die Unterstützung des demokratischen und wirtschaftlichen Wandels – umfassen, wurden nennenswerte Fortschritte gemacht, und die EU kam mit fünf der sechs Partnerländer bei der Visaliberalisierung für Kurzaufenthalte voran. Die EU unterstützte die Reformanstrengungen der Partnerländer durch Bereitstellung beträchtlicher Mittel. Für den Zeitraum 2010-2013 stehen 1,9 Mrd. EUR für die bilaterale und die regionale Zusammenarbeit zur Verfügung (einschließlich zusätzlicher Mittel in Höhe von 350 Mio. EUR). Das EaPIC (Östliche Partnerschaft – Programm für Integration und Zusammenarbeit) diene der systematischeren Anwendung einer verstärkten

---

<sup>10</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013*, JOIN(2012) 13 final vom 15.5.2012.

politischen Konditionalität und des Leistungsprinzips („mehr für mehr“). 2012 kam es drei Partnerländern (Moldau, Georgien und Armenien) zugute, die auf diese Weise mehr finanzielle Unterstützung erhielten.

64. Im Rahmen der Östlichen Partnerschaft wurde die Aufnahme informeller Dialoge vereinbart, die auf der Ebene der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin, des EU-Kommissars für Europäische Nachbarschaftspolitik und der Außenminister der sechs Partnerländer geführt werden sollen. Diese informellen Dialoge sollen dazu dienen, alle außenpolitischen Fragen von beiderseitigem Interesse für die EU und ihre Partner anzusprechen, die Umsetzung des Fahrplans für die Östliche Partnerschaft zu überwachen und bei Bedarf einen sektorbezogenen Dialog zu führen. Das erste Treffen fand im Juni 2012 in Chisinau und das zweite Treffen im Februar 2013 in Tiflis statt, einschließlich eines informellen Dialogs über Verkehr, an dem Kommissionsvizepräsident Kallas und die Verkehrsminister der Partnerländer teilnahmen.
65. Der für November 2013 anberaumte Gipfel in Vilnius wird ein weiterer Meilenstein bei der Umsetzung der Östlichen Partnerschaft sein. Einige osteuropäische Partner möchten in ihren Beziehungen mit der EU noch weitergehen. In der Mitteilung über die Europäische Nachbarschaftspolitik vom Mai 2011<sup>11</sup> wiesen die Hohe Vertreterin und die Kommission darauf hin, dass die Werte, auf denen die Europäische Union aufbaut, – Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit – auch im Mittelpunkt des Prozesses der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration im Rahmen der ENP stehen. Diese Werte sind in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankert und liegen auch den Artikeln 8 und 49 zugrunde. Die Staats- und Regierungschefs erkannten 2011 auf dem Warschauer Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft die europäischen Bestrebungen einiger Partner und ihr „Ja“ zu Europa an.<sup>12</sup>

### ***2.7.2. Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand***

66. Im Jahr 2012 wurden in einem Fahrplan<sup>13</sup> die Ziele festgelegt, die im Rahmen der Partnerschaft in der südlichen Nachbarschaft auf bilateraler und regionaler Ebene verfolgt werden sollen, wie auch die bis Ende 2013 erwarteten Projektergebnisse. Die veränderte Situation der Mittelmeerpartner im Jahr 2012 hatte durchaus Auswirkungen auf die Umsetzung des Fahrplans. Die EU verfolgte ihre Politik des verstärkten Engagements auf bilateraler und regionaler Ebene weiter und unterstützte die Partner – unter Anerkennung der Eigenverantwortung der Partner – beim Übergang. In finanzieller Hinsicht unterstützt die EU die südliche Nachbarschaft zusätzlich zu den für den Zeitraum 2011-2013 bereits vorgesehenen 3,5 Mrd. EUR mit neuen Zuschüssen in Höhe von rund 700 Mio. EUR.

---

<sup>11</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel*, KOM(2011) 303 vom 25.5.2011.

<sup>12</sup> Gemeinsame Erklärung des Warschauer Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, 29./30. September 2011.

<sup>13</sup> Joint Staff Working Document, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action*, Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Delivering on a new European Neighbourhood Policy*, SWD(2012) 121 final, 15.5.2012.

67. 2012 wurden in Ägypten, Algerien und Libyen erfolgreich demokratische Wahlen abgehalten. Jordanien und Libanon führten zur Vorbereitung der Wahlen entsprechende Reformen durch und in den meisten Ländern wurde eine neue Regierung gebildet. Die EU unterstützte durch Hilfsmaßnahmen oder Beobachtungsmissionen Wahlen, die häufig als die ersten wirklich demokratischen Wahlen bezeichnet werden konnten. Das Mehrparteiensystem erhielt eine neue Dynamik und die Zivilgesellschaft wurde aktiver und verschaffte sich mehr Gehör. In vielen Ländern der Region wurde die Meinungsfreiheit insgesamt stärker geachtet und die Gründung von politischen Parteien oder Gewerkschaften ist einfacher geworden. Jedoch wurde auch deutlich, dass der Aufbau demokratischer Institutionen ein langwieriges Unterfangen ist, insbesondere wenn der Übergangsprozess (wie in Ägypten) noch durch Rechtsunsicherheit beeinträchtigt wird. Allerdings ist die neue Dynamik der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft ein Zeichen für die Entstehung einer demokratischen Kultur, so dass sich für die EU neue Wege des Dialogs ergeben. Gleichzeitig werden vor dem Hintergrund der Verschlechterung der Sicherheitslage, insbesondere in Libyen, auf der Sinai-Halbinsel und in der Sahelzone, die Reform des von den Vorgängerregimen übernommenen Sicherheitssektors und die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung ein immer vordringlicheres Thema.
68. In wirtschaftlicher Hinsicht haben politische Unwägbarkeiten sowie fehlende Strukturreformen zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums die Wirtschaftstätigkeit weiterhin gebremst. Die Haushaltsdefizite blieben auf einem hohen Niveau bzw. stiegen 2012 sogar noch an, was auf die schwache Konjunktur und die höheren Ausgaben aufgrund sozialer Proteste zurückzuführen war. Die bereits hohe Arbeitslosigkeit stieg noch weiter. Obwohl der politische Kontext einschneidende Wirtschaftsreformen nicht begünstigt, gibt es gewisse Anzeichen für eine Stabilisierung.
69. Der EU-Sonderbeauftragte für den südlichen Mittelmeerraum spielte eine führende Rolle bei der Verbesserung des politischen Dialogs der EU mit den sich in einer Übergangsphase befindenden Ländern der Region, womit ein Beitrag zu den Bemühungen der EU um Demokratieförderung und Institutionenaufbau sowie zur Erhöhung der Wirksamkeit, Präsenz und Sichtbarkeit des EU-Engagements in der Region geleistet wurde. Für Tunesien (28./29. September 2011), Jordanien (22. Februar 2012) und Ägypten (13./14. November 2012) wurden Taskforces eingesetzt. Sie trugen dazu bei, die Beziehungen der EU zu den drei Ländern in ergebnisorientierter, maßgeschneiderter und differenzierter Weise unter Beteiligung aller EU-Organe und der Privatwirtschaft zu vertiefen. Europäische Unternehmer nahmen im November 2012 auch an „Wachstumsmissionen“ nach Marokko und Tunesien unter der Führung von Kommissionsvizepräsident Tajani teil. Für Tunesien wurde ein Rat für das Unternehmertum EU-Tunesien gegründet, der die tunesische Regierung in Fragen der Verbesserung des Geschäftsklimas beraten soll.
70. Auf regionaler Ebene wurde der nördliche Ko-Vorsitz der Union für den Mittelmeerraum der EU übertragen, während Jordanien den südlichen Ko-Vorsitz übernahm. Dies war ein Zeichen der erneuten Bereitschaft auf beiden Seiten des Mittelmeers, der Union für den Mittelmeerraum, die ein einzigartiges Forum mit

43 Mitgliedern<sup>14</sup> darstellt, eine echte Katalysatorrolle für die Entwicklung regionaler Projekte zukommen zu lassen. Im November wurde auf dem Ministertreffen zwischen der EU und der Arabischen Liga ein klares politisches Signal für das Engagement der Minister beider Seiten gegeben, bei der Lösung gemeinsamer Probleme zusammenzuarbeiten. Im Dezember wurde in einer gemeinsamen Mitteilung<sup>15</sup> dargelegt, wie die Europäische Union eine engere Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Maghreb unterstützen könnte. Die Kommission beteiligte sich im Oktober auch am 5+5-Gipfeltreffen zwischen den fünf EU-Staaten des südlichen Mittelmeerraums und dem Maghreb, auf dem sie eine weitergehende regionale Integration als eine wichtige Möglichkeit zur Förderung von Sicherheit und Wohlstand befürwortete.

71. Zwar wurden auf dem Weg zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Fahrplans im Jahr 2012 erhebliche Fortschritte gemacht, doch können weitere Erfolge im Jahr 2013 nur erzielt werden, wenn die EU und die Partner weiterhin bereit und willens sind, die bereits eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Die Stabilisierung der politischen Situation und die Fortschritte der Partnerländer beim Übergang zur Demokratie dürften die Regierungen in die Lage versetzen, stärker von den Vorteilen, die die EU bietet, zu profitieren und ihrer Teilnahme an der regionalen Zusammenarbeit neuen Schwung zu verleihen.

## **2.8. Konflikte in der Nachbarschaftsregion**

72. Der Einsatz für die Beilegung der anhaltenden Konflikte in der Nachbarschaftsregion – in Moldau, im Südkaukasus und im Nahen Osten – ist ein wichtiger Bestandteil der EU-Politik. Das Engagement der EU im Rahmen der **GASP/GSVP** wird in der ENP auch weiterhin eine wesentliche Rolle spielen. Die Präsenz von GSVP-Missionen in der Nachbarschaftsregion spiegelt den umfassenden, vielschichtigen Ansatz der EU in diesem Bereich wider, wobei Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und zivile Krisenbewältigung die zentralen Aspekte sind.
73. Der EU-Sonderbeauftragte für den Südkaukasus und die Krise in Georgien spielte weiterhin eine wichtige Rolle bei den Bemühungen der EU um Beilegung der Konflikte in Georgien und Bergkarabach. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen und der OSZE führte der Sonderbeauftragte den Vorsitz der Genfer Gespräche über die Krise in **Georgien**. Diese Gespräche sind derzeit das einzige Forum für den Dialog zwischen der georgischen Regierung und den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien, obwohl die neue georgische Regierung ihre Absicht bekundet hat, direkte Kommunikationskanäle mit Vertretern dieser de facto eigenständigen Einheiten einzurichten. Die EU-Monitoring-Mission in Georgien hat dazu beigetragen, durch ihre Präsenz an der Verwaltungsgrenze mit den abtrünnigen Regionen die Lage zu stabilisieren.

---

<sup>14</sup> Wegen der aktuellen Aussetzung der Beteiligung Syriens erstreckt sich die Zusammenarbeit derzeit auf 42 Länder.

<sup>15</sup> Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Unterstützung einer engeren Zusammenarbeit und der regionalen Integration im Maghreb: Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien*, JOIN(2012) 36 final vom 17.12.2012.

74. Was **Bergkarabach** betrifft, so wurden die Kontakte auf hoher Ebene mit Armenien und Aserbaidschan fortgesetzt, um eine friedliche Beilegung des Konflikts zu fördern, insbesondere durch Unterstützung der Arbeit der Minsk-Gruppe der OSZE. Die EU, die ihr vollstes Vertrauen in die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe deutlich machte, zeigte sich ebenfalls bereit, parallel zu etwaigen Verhandlungsfortschritten einen Beitrag zu Aussöhnung und Wiederaufbau zu leisten. Im September 2012 wurde die zweite Phase des von der EU finanzierten Programms zur Förderung der Zivilgesellschaft, die Europäische Partnerschaft für die friedliche Beilegung des Bergkarabach-Konflikts, eingeleitet.
75. Der **5+2-Prozess zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts**, der offiziell im Dezember 2011 wiederaufgenommen wurde, gewann an Dynamik. Im Januar 2012 einigten sich die beiden Seiten in Odessa auf einen Ansatz der „kleinen Schritte“ zur Lösung praktischer Fragen, die für die Bürger besonders relevant sind. Im April legten die Teilnehmer der 5+2-Gespräche einvernehmlich eine Geschäftsordnung und eine umfassende Verhandlungsagenda fest. Die Verhandlungsagenda umfasst sozioökonomische, humanitäre, rechtliche, politische und sicherheitspolitische Fragen. Ab diesem Zeitpunkt erhielten die von den verschiedenen Seiten geführten technischen Gespräche die politische Unterstützung der Teilnehmer der 5+2-Gespräche. Dies ermöglichte die Wiederaufnahme des Schienengüterverkehrs durch Transnistrien sowie erhebliche Fortschritte im Bereich Bildung und in anderen sozioökonomischen Fragen. Im November kamen die Teilnehmer zu einem Meinungsaustausch zusammen, bei dem es um die notwendigen Beratungen über die politischen Aspekte der Beilegung des Konflikts und die Unklarheiten ging, die die Lösung sozioökonomischer und humanitärer Fragen erschweren. Ein Konsens kam jedoch nicht zustande. Die EU, die größere Stabilität in der Region anstrebt, beteiligte sich aktiv an den 5+2-Gesprächen und verstärkte ihre Präsenz vor Ort. So erleichterte sie die Beteiligung von transnistrischen Unternehmen am Handel zwischen der EU und Moldau und finanzierte eine wachsende Zahl von vertrauensbildenden Projekten im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen und im humanitären Bereich.
76. Moldau und die Ukraine beteiligten sich weiterhin konstruktiv an der Arbeit der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine (EUBAM). Mit Unterstützung der EUBAM konnten die moldauischen Zoll- und Grenzschutzbehörden ihre Fachkompetenz sowie die behördenübergreifende Zusammenarbeit innerhalb des Landes und mit der Ukraine weiter verbessern. Außerdem wurde mit EUBAM-Unterstützung die Demarkation der Grenze zur Ukraine fortgesetzt.
77. Der Wandel in der arabischen Welt hat erneut deutlich gemacht, wie dringend die Verhandlungen zwischen Israel und den Palästinensern wiederaufgenommen werden müssen. Im Einklang mit der Erklärung des Nahost-Quartetts vom September 2011 ermutigte die EU 2012 weiterhin beide Parteien, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Obwohl sich Jordanien zu Beginn des Jahres dafür einsetzte, wurden die Verhandlungen leider nicht wiederaufgenommen. Die EU bekräftigte ihre Unterstützung für die Zwei-Staaten-Lösung, verlieh aber gleichzeitig ihrer zunehmenden Besorgnis über die Entwicklungen vor Ort Ausdruck, die eine Zwei-Staaten-Lösung unmöglich machen könnten. Sie setzte sich weiterhin für eine Lösung des **israelisch-palästinensischen Konflikts** durch friedliche bilaterale Gespräche auf der Grundlage des Völkerrechts und der bereits vereinbarten Parameter ein. Neben ihrer konsequenten praktischen Unterstützung im Rahmen der ENP brachte die EU ihr

politisches Engagement am deutlichsten in den Schlussfolgerungen des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom Mai und Dezember 2012 zum Ausdruck.

78. Außerdem unterstützte sie die Palästinensische Behörde weiterhin bei ihren Bemühungen um Staatsaufbau auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips und der Achtung der Menschenrechte. Sie bekräftigte ihren Aufruf zu einer innerpalästinensischen Aussöhnung und konzentrierte sich darauf, einseitigen Handlungen vorzubeugen, die eine Zwei-Staaten-Lösung gefährden könnten, vor allem im Zusammenhang mit dem Ausbau der israelischen Siedlungen, einschließlich in Ostjerusalem. Unter uneingeschränkter Anerkennung der legitimen Sicherheitsbedürfnisse Israels rief sie weiterhin zu einer Beendigung der Blockade des Gazastreifens auf, vor allem zur Verbesserung der dortigen nicht tragbaren humanitären Lage. Sie arbeitete eng mit den USA und anderen internationalen Partnern zusammen, einschließlich im Rahmen des Nahost-Quartetts. Sie begrüßte die Vermittlungsbemühungen Jordaniens und Ägyptens zur Konfliktlösung sowie die allgemeine Unterstützung vonseiten der Arabischen Liga für den Nahost-Friedensprozess.
79. Die Durchführung der Mission **EUBAM Rafah** wurde infolge der gewaltsamen Machtübernahme im Gazastreifen durch die Hamas Mitte 2007 ausgesetzt. Das Mandat ruht seither, doch verfügt die Mission weiterhin über die erforderlichen Kapazitäten, um ihre Tätigkeit am Grenzübergang Rafah jederzeit wiederaufzunehmen, wenn die politischen Bedingungen und die Sicherheitslage dies zulassen. Die Krise im Gazastreifen im November 2012 löste erneute Diskussionen über eine mögliche Reaktivierung der EUBAM Rafah aus.
80. Im Falle **Syriens** verurteilte die EU wiederholt die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen, verhängte mehrmals restriktive Maßnahmen gegen das syrische Regime und stellte humanitäre Hilfe für Binnenvertriebene und Flüchtlinge bereit. Auf diplomatischer Ebene bemühte sie sich um Herbeiführung einer friedlichen Lösung der Krise. So unterstützte sie die Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga, nahm an den Treffen der „Freunde Syriens“ teil und förderte die Bemühungen um Bildung einer geeinten, repräsentativen Opposition. In der Syrienkrise steht die EU in enger Abstimmung mit anderen Gebern und internationalen Organisationen an der Spitze der internationalen humanitären Hilfe, um sicherzustellen, dass der Bedarf rasch ermittelt und die Hilfe schnell und effizient bereitgestellt wird. Im Jahr 2012 wurden 150 Mio. EUR für humanitäre Hilfe in Syrien und den Nachbarländern gewährt, zu denen 208 Mio. EUR von den EU-Mitgliedstaaten hinzukamen. Rund 80 Mio. EUR wurden im Rahmen des ENPI und der thematischen Instrumente zur Deckung längerfristigen Bedarfs der syrischen Bevölkerung (Unterstützung für die Zivilgesellschaft, für Menschenrechtsaktivisten, Flüchtlinge usw.) und zur Unterstützung der Nachbarländer bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms zur Verfügung gestellt.

### 3. Kohärente Politik

81. Die ENP ist ein herausragendes Beispiel für einen umfassenden außenpolitischen Ansatz. Für die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarn werden alle der EU zur Verfügung stehenden Instrumente und politischen Konzepte genutzt. Dabei werden die langfristige politische Assoziierung, die Handelspolitik und die Politik in anderen

Bereichen sowie die finanzielle Zusammenarbeit mit kurzfristigeren Strategien und Maßnahmen der GASP/GSVP-Instrumente kombiniert. Dies zeigt, wie mit Hilfe eines umfassenden Ansatzes ein kohärentes Vorgehen unter Beteiligung aller relevanten EU-Akteure gewährleistet werden kann. Wie im Arbeitsprogramm der Kommission für 2013 angekündigt bereiten die Hohe Vertreterin und die Kommission derzeit eine gemeinsame Mitteilung vor, in der skizziert wird, wie dieses Konzept weiterentwickelt werden könnte.

82. Die Reaktion auf humanitäre Krisen und die Förderung des demokratischen Wandels und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern erfolgt in enger Zusammenarbeit mit anderen Geberländern und internationalen Akteuren. Die Gewährleistung stärkerer Synergien und einer besseren Koordinierung mit den großen internationalen Finanzinstitutionen in der ENP-Region ist bereits ein wichtiger Aspekt, der künftig noch an Bedeutung gewinnen wird. Mechanismen für eine frühzeitige Konsultation innerhalb der bestehenden Gremien – auf der Grundlage der Dreiparteien-Absichtserklärung zwischen der Kommission, der EIB-Gruppe und der EBWE und im Rahmen der Luxemburg-Gruppe (EU, IWF, Weltbank, IFC, EIB und EBWE) – sowie eine verstärkte Zusammenarbeit vor Ort sind von grundlegender Bedeutung für eine bessere Ausrichtung der politischen Strategien an den politischen Zielen der ENP. Der Sonderbeauftragte für den südlichen Mittelmeerraum und die Kommission sorgen für die Koordinierung mit den internationalen Finanzinstitutionen und der G8 im Rahmen des Deauville-Prozesses. Auf globaler Ebene wurden ENP-Fragen auch im Kontext des jährlichen Treffens mit den die EU-Länder vertretenden Exekutivdirektoren der Weltbank im Jahr 2012 erörtert. Im Rahmen der regelmäßigen Konsultationen mit den EU-Direktoren der EBWE können auch politische Fragen mit ENP-Bezug angesprochen werden.
83. Die politische und strategische Partnerschaft zwischen dem Europarat und der EU wurde im Laufe der letzten Jahre kontinuierlich ausgebaut. Die Zusammenarbeit und der Dialog mit dem Europarat tragen zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele – einer stärkeren Achtung der gemeinsamen Werte, d. h. der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit – in den Ländern der Region bei. Die EU arbeitet auch eng mit der OSZE im Bereich der Konfliktlösung im Rahmen der Minsk-Gruppe und des 5+2-Prozesses zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts zusammen und beteiligt sich mit der OSZE und den Vereinten Nationen an den Genfer Gesprächen über Georgien.
84. Das Europäische Parlament, der Europäische Ausschuss der Regionen und insbesondere seine beiden nachgeordneten Gremien CORLEAP (Konferenz der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Östlichen Partnerschaft) und ARLEM (Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer) sowie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss übernehmen eine zunehmend aktive und wichtige Rolle in der ENP, indem sie zur Entwicklung des politischen Dialogs und zur stärkeren Berücksichtigung anderer Dimensionen der Zusammenarbeit in der ENP beitragen. Dadurch entstehen zusätzliche Synergien bei der Durchführung und Vermittlung der Politik.
85. Die Nachbarn der EU werden allmählich auch zu Partnern im Bereich der GSVP. Die Ukraine beteiligt sich bereits an einer Reihe von GSVP-Missionen. Mit der Ukraine und Moldau wurden Rahmenabkommen über die Beteiligung an der GSVP

geschlossen, mit Georgien laufen entsprechende Verhandlungen und Armenien hat ebenfalls Interesse bekundet.

86. Es besteht weiteres Verbesserungspotenzial. Die EU wird sich weiterhin damit auseinandersetzen, wie die Kohärenz zwischen den verschiedenen Akteuren erhöht werden kann. In einer Reihe von Bereichen, die noch weitgehend in die politische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, insbesondere bei der Mobilität, muss die EU selbstverständlich noch enger mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Partnern zu erfüllen. Sie muss auch Mittel und Wege finden, wie sie andere Interessenträger in die Politikgestaltung einbeziehen kann, z. B. bei der Vorbereitung von Aktionsplänen oder Assoziierungsagenden.
87. Die EU-Institutionen und die einzelnen Mitgliedstaaten müssen eine größtmögliche Kohärenz anstreben, damit die EU einen Mehrwert bringen kann. Die EU-Delegationen in den Partnerländern spielen eine wichtige Rolle dabei, alle Akteure zusammenzubringen und für Kohärenz und Synergien vor Ort zu sorgen. Sie werden künftig auch stärker als Drehkreuze für die Behörden der Partnerländer, die Zivilgesellschaft und Unternehmen dienen müssen, die Informationen über die Politik und die Unterstützungsmöglichkeiten benötigen.

#### 4. Anstehende Herausforderungen

88. Die universellen **Werte**, auf die sich die EU stützt, – Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit – liegen auch der ENP zugrunde. Für Partner, die sich der EU möglichst weit annähern wollen, bilden sie den wichtigsten Bezugspunkt bei ihren Reformen. Dieser Reformprozess muss alle einbeziehen. Nur wenn die gesamte Gesellschaft und nicht nur die politischen Eliten oder bestimmte Teile des politischen Spektrums sich anschließen und zu den genannten universellen Werten bekennen, wird der Prozess nachhaltig und letztendlich erfolgreich sein.
89. Der Grundsatz „**mehr für mehr**“ wird weiterhin wesentlich dazu beitragen, dass die ENP den Anstrengungen und Fortschritten bei den demokratischen Reformen Rechnung trägt. Das neue Finanzierungsinstrument für die Nachbarschaftspolitik für den Zeitraum 2014-2020 wird diesen Grundsatz bei der finanziellen Zusammenarbeit berücksichtigen. Die Anwendung dieses Grundsatzes beschränkt sich jedoch nicht auf die finanzielle Zusammenarbeit. Wie in der gemeinsamen Mitteilung von 2011 bereits festgestellt, wird die EU ihr Angebot auch im Hinblick auf den Marktzugang und eine bessere Mobilität an die Reformanstrengungen der Partner anpassen.
90. Laut Analyse sind viele der **zentralen Empfehlungen** der ENP-Fortschrittsberichte des Vorjahres noch gültig – außer im Falle einiger weniger Länder, die den meisten Empfehlungen gefolgt sind, – und werden auch im nächsten und den folgenden Jahren im Mittelpunkt des Reformprozesses stehen. Die sehr begrenzten Fortschritte einer Reihe von Partnern in Richtung auf die vereinbarten Ziele und das geringe Ausmaß, in dem einige von ihnen auf die Anreize der ENP reagiert haben, legen es nahe, deren **Instrumente und Mechanismen** einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Gegebenenfalls muss die EU darüber nachdenken, ob entsprechende Anpassungen es ermöglichen würden, den Erwartungen und Bedürfnissen der Partner besser Rechnung zu tragen und so die Akzeptanz zu erhöhen. Gleichzeitig müssen die Partner

Engagement für die Verwirklichung der mit der EU vereinbarten Ziele an den Tag legen. Die mit der EU vereinbarten Prioritäten und Reformpläne müssen zu einem integralen Bestandteil der nationalen Reform- und Entwicklungsstrategien werden.

91. Dass den **Bürgern** neue Möglichkeiten eröffnet werden, zu reisen, zu studieren und Geschäfte mit EU-Partnern abzuwickeln, ist für die Vermittlung der Werte, auf denen die EU beruht, von entscheidender Bedeutung. Die EU sollte auf Strategien und Maßnahmen, bei denen diese Themen im Mittelpunkt stehen, stärkeren Nachdruck legen. Die Mobilität der Bürger, Stipendien für Studierende und Unternehmensnetze können unter Umständen mehr zu einer klaren Entscheidung der Partner für Europa beitragen als alles andere. Im Osten haben die Aktionspläne für die Visaliberalisierung sich als wirksame Reformanreize für die Partnerländer erwiesen. Ihre vollständige Umsetzung durch die Partner dürfte die Aussichten auf Visafreiheit realistischer werden lassen.
92. Die Vielschichtigkeit, die Vielzahl der beteiligten Akteure und der zuweilen technische Charakter der ENP machen sie schwer **vermittelbar**. Die EU wird jedoch von den Menschen in der Nachbarschaft als Vorbild und Inspirationsquelle gesehen, wenn es um die der ENP zugrunde liegenden Werte – Menschenrechte, Demokratie, Grundfreiheiten sowie Wohlstand und Solidarität – geht. Eine Meinungsumfrage in den ENP-Partnerländern<sup>16</sup> ergab, dass die EU in den meisten Nachbarschaftsländern<sup>17</sup> von den Menschen positiv wahrgenommen wird. Die EU wird mit der Förderung der Menschenrechte, mit Solidarität, Wohlstand, Demokratie und freier Meinungsäußerung in Verbindung gebracht. Diese Werte und die wirtschaftliche Entwicklung werden als wichtigste Aspekte der Zusammenarbeit angesehen. Dieselbe Umfrage zeigte jedoch auch, dass viele Menschen den Eindruck haben, nicht gut darüber informiert zu sein, was die EU in ihrem Land tut. Dies macht deutlich, dass die Bürger in den Partnerländern besser über die ENP und deren Ziele, Instrumente und Ergebnisse informiert werden müssen.
93. **Konflikte** stellen in einigen Gebieten der ENP-Region nach wie vor ein Problem dar, das die Reformansätze gefährden könnte. Die Förderung von Frieden und Stabilität durch Nutzung aller zivilen und militärischen Instrumente, die der EU zur Verfügung stehen, ist eine dringende Notwendigkeit, die nicht außer Acht gelassen werden darf.
94. Durch neue Akzente in der **außenpolitischen Orientierung der Partnerländer** und die zunehmende Beteiligung anderer Akteure in der Region könnte die EU als Vorbild und Partner auch an Attraktivität verlieren. Daher muss die EU darüber nachdenken, wie sie einen noch stärker multilateral ausgerichteten politischen Ansatz verfolgen kann, bei dem sie die anderen Akteure in der Nachbarschaftsregion systematischer als bisher einbezieht und mit ihnen zusammenarbeitet, wenn mit den Partnerländern Fragen von gemeinsamem Interesse behandelt werden. Im südlichen Mittelmeerraum bringen sich die Türkei, die Golf-Staaten und Organisationen wie die Arabische Liga wesentlich mehr ein, wenn es um die Lösung von Konflikten geht, und vertreten stärker ihre jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Interessen. In der östlichen Nachbarschaft stellt das Aufkommen alternativer regionaler Integrationsmöglichkeiten

---

<sup>16</sup> EU Neighbourhood Barometer, Frühjahr 2012 und Herbst 2012.

<sup>17</sup> Mit Ausnahme von Ägypten und Libyen, wo eine Mehrheit offenbar keine Meinung zum Image der EU oder zum Stand der Beziehungen hat oder nur wenig darüber weiß.

ebenfalls eine neue Herausforderung dar. Die geplante Gründung der Eurasischen Union zwischen der Russischen Föderation, Belarus und Kasachstan verändert die Gegebenheiten. Sie wird als Modell der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung wahrgenommen, das eine Alternative zur Integration mit der EU bietet. Hier muss jedoch eine Grundsatzentscheidung getroffen werden. So würde zum Beispiel der Beitritt zur Zollunion der Eurasischen Union eine wirtschaftliche Integration mit der EU im Wege einer vertieften und umfassenden Freihandelszone ausschließen.

## **5. Schlussfolgerung**

95. Zwar gelten die der ENP zugrunde liegenden Prinzipien und Ziele weiterhin für alle Partner und alle Bereiche der Politik, doch unterhält die EU zu jedem einzelnen der Partner einzigartige Beziehungen und die Instrumente der ENP sind so gestaltet, dass sie jedem Einzelfall gerecht werden. Durch die ENP verfügt die EU über ein Instrumentarium, das es ihr ermöglicht, ihre Politik und ihre Maßnahmen dem jeweiligen Kontext ihrer Partner und deren Wünschen in Bezug auf die EU anzupassen. Sie wird ihr politisches Vorgehen gemäß den unterschiedlichen Entwicklungen, Vorstellungen und Bedürfnissen ihrer Partner zunehmend differenzieren müssen.
96. Die Partner sollten in ihrem Ehrgeiz und Engagement für die Reform ihrer Gesellschaften und ihrer politischen und wirtschaftlichen Systeme nicht nachlassen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Ziele verwirklicht und die Bedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden können. Ein verstärktes politisches Engagement, oftmals schwierige Reformen auch tatsächlich durchzuführen, ist von entscheidender Bedeutung. Die EU ihrerseits muss weiterhin ihren Verpflichtungen zur stärkeren politischen Assoziierung, zur größeren wirtschaftlichen Integration und zur Unterstützung der Reformen nachkommen.