

**Osteuropäische Partnerschaft und
Nachbarschaftsabkommen**

Prof. Dr. Roman Petrov/D. Braun

1. Einleitung

Die beispiellose Erweiterung der Europäischen Union (EU) in den Jahren 2004 und 2007 brachte neue Herausforderungen für die Idee der europäischen Integration mit sich. Der Beitritt der zentral- und osteuropäischen Länder, die früher zu der sowjetischen Einflussosphäre gehört haben und jetzt eine gemeinsame Grenze mit der EU haben, hat neue Trennungslinien zwischen den neuen EU-Mitgliedstaaten und den osteuropäischen Staaten, die außerhalb der EU bleiben, kreiert.¹ Damals musste die Außenpolitik der EU eine dringende Antwort auf diese Herausforderungen geben, um mögliche Wirtschafts-, Sicherheits- und Gerechtigkeitskrisen aufgrund der EU-Erweiterung zu verhindern.

Die Antwort der EU war die Initiierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahre 2004. Die ENP wurde geschaffen, um die Entstehung der neuen Trennlinien zwischen der erweiterten EU und den EU-Nachbarstaaten zu vermeiden sowie um Wohlstand, Stabilität und Sicherheit außerhalb der EU-Grenzen zu stärken.

Dieses Kapitel ist der Untersuchung der ENP und anderer regionalen Politiken der EU in ihrer Nachbarschaft gewidmet. Ziel dieses Kapitels ist es, rechtlichen Gehalt und Ziele der Politiken der EU gegenüber ihrer Nachbarländer zu klären. Den Schwerpunkt in diesem Kapitel bilden die rechtliche Analyse der ENP und anderer EU-Regionalpolitiken (Östliche Partnerschaft, Union für den Mittelmeerraum, Schwarzmeersynergie und Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand). Dann betrachtet das Kapitel die Ansätze der EU für die technische und finanzielle Unterstützung der Nachbarländer im Rahmen dieser Politiken. Der abschließende Teil des Kapitels bietet Vergleiche der und ein allgemeines Fazit über die externen Politikmaßnahmen der EU gegenüber ihren Nachbarn.

1 Müller-Graff P.-C., "The Legal Framework for the Enlargement of the Internal Market to Central and Eastern Europe", 6 MJICL 2 (1999).

2. Europäische Nachbarschaftspolitik

Der erste Entwurf der ENP wurde in der Mitteilung der Europäischen Union über Verfahrensgarantien „Größeres Europa“ dargestellt, gefolgt von Strategiepapier über ENP in Mai 2004². Bisher hat die Europäische Kommission drei Vorschläge (im Dezember 2006, im Dezember 2007 und im Mai 2011) zur weiteren Stärkung und Verbesserung der ENP gemacht. Heute umfasst der ENP-Rahmen 16 nächste geographische und „politische“ Nachbar der EU: Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, die besetzten palästinensischen Gebieten, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

Allmählich wurde die ENP weiter bereichert und durch regionale und multilaterale Kooperationsinitiativen ergänzt: die Östliche Partnerschaft (gestartet im Mai 2009), die Union für den Mittelmeerraum (die Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die zuvor unter dem Namen „Barcelona-Prozess“ bekannt war, wurde in Paris im Juli 2008 neu belebt), Schwarzmeersynergie (gestartet im Februar 2008) und Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand (gestartet im März 2011).

Kurz gefasst bietet die ENP den Nachbarländern eine privilegierte Beziehung zur EU, die an gegenseitiger Verpflichtung zu den gemeinsamen europäischen Werten aufbaut (Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Regierungsführung, Prinzipien der Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung).³ Oberste Ziele der ENP sind: politische Assoziierung

- 2 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“. KOM (2003) 104 endg.). Für detaillierten wissenschaftlichen Überblick über ENP siehe S. Blockmans and A. Lazonowski, (Hrsg.) *The European Union and its neighbours* (The Hague, T.M.C. Asser Press 2006). Auch siehe Mitteilung der Europäischen Kommission "Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument" (KOM(2003) 393 endg.), Mitteilung der Europäischen Kommission - "Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier " KOM(2004) 373 endg.
- 3 Nach der Verabschiedung des Vertrages von Lissabon sind die gemeinsamen europäischen Werte im Artikel 2 EUV verankert: "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der

und stärkere wirtschaftliche Integration; höhere Mobilität und intensivere persönliche Kontakte; Zugang zum EU-Binnenmarkt. Die Erreichung der obengenannten Ziele hängt jedoch vom Umfang ab, in dem die Nachbarländer den gemeinsamen europäischen Werten folgen. Darüber hinaus unterscheidet sich die ENP vom Erweiterungsprozess, auch wenn sie die Möglichkeit für die Nachbarländer nicht ausschließt, in der Zukunft Mitgliedschaft in der EU zu erlangen.

Die ENP sieht eine Unterstützung für die Nachbarländer in vier Aktionsfelder vor: 1) Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte; 2) Förderung der marktwirtschaftlich orientierten Reformen; 3) Förderung der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts; 4) Zusammenarbeit bei der Umsetzung grundlegender Ziele der Außenpolitik wie Bekämpfung des Terrorismus und Nichtverbreitung von Waffen der Massenvernichtung. Der Fortschritt in der Integration zwischen der EU und den Nachbarländern ist vom Fortschritt der letzteren in diesen vier Aktionsfelder abhängig.

Die ENP ergänzt, aber nicht ersetzt, die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der EU und den Nachbarländern. Inzwischen sind die ENP-Länder Parteien zum Partnerschaft- und Kooperationsabkommen (PKA) oder zu den Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen (EMAA). Gemeinsame Organe, die im Rahmen dieser Abkommen geschaffen wurden, kontrollieren die Umsetzung der ENP, während die Europäische Kommission Jahresfortschrittsberichte führt.

2.1) EuropaMittelmeer-Assoziationsabkommen

Die EMAA sind Produkte der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die von den EU-Außenministern und zwölf Mittelmeerpartnern⁴ in Barcelona im November 1995 vereinbart wurden. Die obersten Ziele der Partnerschaft Europa-Mittelmeer sind in der Erklärung von Barcelona verankert.⁵ Diese Ziele sehen die Errichtung der Friedens-, Wohlstands- und Stabilitätszone im Mittelmeerraum ohne die formale

Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet. "

4 Algerien, Zypern, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Tunesien, Türkei, die Palästinensische Behörde.

5 Verabschiedet an der Europa-Mittelmeer-Konferenz am 27-28 November 1995.

Mitgliedschaft in der EU.⁶ Die ambitionierten Ziele der Partnerschaft Europa-Mittelmeer sind durch den Barcelona-Prozess ergänzt und durch die Gemeinsame Strategie für den Mittelmeerraum (verabschiedet durch den Europäischen Rat in Santa Maria de Feira im Juni 2000) unterstützt. In der Erklärung von Barcelona sind die Ziele in drei Hauptbereichen festgehalten: 1) der politische und sicherheitspolitische; 2) der wirtschaftliche; 3) der soziale und kulturelle. In der Erklärung von Barcelona sind u.a. folgende spezifische Ziele enthalten: a) Sicherstellung der Zone von Frieden und Stabilität auf der Grundlage der gemeinsamen Grundwerte, insbesondere Achtung der Menschenrechte und der Demokratie; b) Aufbau einer Region gemeinsamen Wohlstands durch schrittweise Errichtung einer Freihandelszone bis 2010.⁷ Diese weit greifenden Ziele definieren die vorläufigen Grenzen des in dem Mittelmeerraum umzusetzenden gemeinschaftlichen Besitzstandes.

Die Partnerschaft Europa-Mittelmeer wurde bilateral durch EMAA umgesetzt, die zwischen der EU (damals EG), ihren Mitgliedstaaten und den zwölf Ländern des Europa-Mittelmeerraums aufgrund von Artikel 214 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausgehandelt wurden. Das Ziel der EMAA ist es, im Laufe des Übergangszeitraums Freihandel mit Industriegütern und schrittweise Liberalisierung des Handelns im Agrarsektor, Liberalisierung des Handelns im Dienstleistungssektor, Zusammenarbeit in politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fragen sowie Justiz und Inneres einzurichten.

Unbeschadet ihrer gemeinsamen Ziele zeigen die EMAA ausdrücklich die Differenzierung und Konditionierung der EU-Außenpolitik. Jedes der EMAA zeigt spezifische politische Ansätze der EU gegenüber dem bestimmten Mittelmeerland. Deswegen ist der Umfang des von den EMAA-Ländern umzusetzenden gemeinschaftlichen Besitzstandes nicht einheitlich. Die EMAA können in mehreren Gruppen oder „Generationen“ vereinbart werden. Die (damalige) EG hat die „erste Generation“ der Assoziationsabkommen mit der Türkei, Malta und Zypern (die streng genommen nicht zu EMAA gehören) mit dem Ziel abgeschlossen, eine Zollunion zu errichten. Letztlich kam nur die

6 Für umfassenden Gesamtüberblick über die Erklärung von Barcelona siehe F. Hakura, „The Euro-Med Policy: The Implications of the Barcelona Declaration“, 34 CMLRev. 337-366 (1997).

7 Die Partnerschaft Europa-Mittelmeer wird von einer erheblichen Finanzanzhilfe der EU (hauptsächlich aus dem Programm MEDA) und von Darlehen der Europäischen Investitionsbank begleitet. Siehe P. Holden, „The European Community’s MEDA Aid Programme: A Strategic Instrument of Civilian Power?“, 8 EFARev. 347-363 (2003).

Zollunion EG-Türkei als ein „Trostpflaster,, für die Verspätung ihrer Mitgliedschaftsperspektiven zustande. Die Zollunion mit Malta und Zypern (die Zollunion mit Zypern wurde teilweise erreicht) waren nie errichtet, obwohl diese Länder 2004 schließlich Vollmitgliedstaaten der EU wurden. Die Türkei ist nur ein Mittelmeerland mit Kandidatenstatus, wohingegen die Mehrheit der EMAA-Länder assoziierte Länder ohne Perspektive der EU-Vollmitgliedschaft sind. Daher sollte das EMAA EG-Türkei getrennt von den anderen Abkommen betrachtet werden, da die auf die EU-Mitgliedschaft gerichteten Ziele der Türkei bedeutend umorientiert wurden. Das EMAA EG-Israel nimmt einen besonderen Platz unter der ganzen Partnerschaft Europa-Mittelmeer ein, seitdem sie eine beispiellose gemeinsame Harmonisierung der Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen vorsieht. Die übrigen EMAA gehören zur nächsten Gruppe. In den Rahmen des gemeinsamen Besitzstandes passen vergleichsweise beschränkte Ziele der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, die die Perspektiven der EU-Mitgliedschaft vorsichtig vermeiden. Deswegen hat dieser Abschnitt den Schwerpunkt in den EMAA mit der Türkei, Israel und Tunesien, die als typischste Beispiele der obengenannten Generationen der EMAA gelten. In unabsehbarer Zeit werden die meisten der EMAA durch neue verbesserte Nachbarschaftsabkommen ersetzt, um sie als Resultat der Beteiligung der Länder des Europa-Mittelmeerraums in ENP erscheinen zu lassen. Allerdings hindert die wachsende politische Instabilität in diesem Gebiet die Erreichung dieses Ziels.

2.2.) Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Die PKA mit den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) wurden im Frühjahr 1994 von der Russischen Föderation, der Ukraine, Kasachstan und der kirgisischen Republik unterzeichnet. Moldawien unterzeichnete die PKA im Juli 1994 und Belarus im Dezember desselben Jahres. Die PKA mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien wurden im April und mit Usbekistan im Juni 1996 unterzeichnet. Neun von elf PKA sind zurzeit in Kraft.⁸ Einige politische Erwägungen hemmen die

8 EG-Russland PCA (ABl. EU 1997 L 327), trat in Kraft am 1. Dezember 1997; EG-Ukraine PKA (ABl. EU 1998, L 49), trat in Kraft am 1. März 1998; EG-Moldawien PKA (ABl. EU 1998, L 181), trat in Kraft am 1. Juli 1999; EG-Armenien PKA (ABl. EU 1999, L 239), trat in Kraft am 1. July 1999; EG-Aserbaidschan PKA (ABl. EU 1999, L. 246), trat in Kraft am 1. July 1999; EG-Georgien PKA (ABl. EU 1999, L 205), trat in Kraft am 1. July 1999; EG-Republik Kasachstan PKA (ABl. EU 1999, L 196), trat in Kraft 1. July 1999; EG-Republik Kirgisistan PCA (ABl. EU 1999, L 196), trat in Kraft

Inkraftsetzung von PKA mit Belarus und Turkmenistan (unterzeichnet im März 1998).⁹

Die PKA stellen eine gesonderte Gruppe von „Partnerschafts-“ abkommen zwischen „Assoziations-“, „Kooperations-“, „Stabilisierungs-“¹⁰ und „Entwicklungs-“, abkommen, die durch die EG abgeschlossen wurden.¹¹ Es ist eher verwirrend, die PKA als *politische Einzelfallkreationen*¹¹ in die Reihe der politisierten Abkommen der EU mit Drittstaaten einzuordnen.¹² Die PKA können jedoch als Einstiegsabkommen qualifiziert werden, die zwar keine Mitgliedschaft vorsehen, stattdessen aber die potentiellen Interessen an der weiteren Entwicklung der wechselseitigen Kooperation gutheißen. Die PKA sind gemischte Abkommen auf der Grundlage der Artikel 207 und 352 AEUV. Die ausschließliche Zuständigkeit der EG deckt die PKA-Bestimmungen über den Waren- und Dienstleistungsverkehr, einschließlich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsangebots. Eine Zahl von spezifischen bilateralen Abkommen ist aufgrund der ausschließlichen Kompetenz der EG/EU abgeschlossen,¹³ wengleich die PKA über den Rahmen der EG hinausgegangen sind und die säulenübergreifende Dimension der EU verdeutlicht haben.¹⁴

am 1. July 1999; EG-Uzbekistan PKA (ABl. EU 1999, L 229), trat in Kraft am 1. Juli 1999; EG-Republik Belarus PKA (COM (95)137 endg.), unterzeichnet 1995, aber 1996 sind die Beziehungen zwischen der EU Belarus wegen politischer Rückschläge zum Stillstand gekommen; EC-Turkmenistan PCA (COM (97) 693 endg.).

- 9 Für umfassenderen historischen Gesamtüberblick über EU/UdSSR und NUS-Beziehungen siehe M. Maresceau (Hrg.) *Enlarging the European Union: Relations Between the EU and Eastern Europe* (Longman, London 1997) und C. Hillion, „Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union“, 3 EFA Rev. 399-420 (1998).
- 10 Für kurze Klassifizierung der externen Abkommen siehe D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union* (London, Longman 1997).
- 11 Dieser Ausdruck wird benutzt von S. Peers in „EC Frameworks of International Relations: Co-operation, Partnership and Association“ in A. Dashwood und von C. Hillion (Hrg.), *The General Law of EC External Relations* (London, Sweet & Maxwell 2000), S. 161-176.
- 12 S. Peers beharrt darauf, dass die Klassifizierung von Verträgen “[der] Gemeinschaft” ist geregelt durch Politiker nicht durch das Recht“. Ebd, auf S. 175.
- 13 Zum Beispiel die EG-Russland Abkommen über Handel mit Textilwaren (ABl. EU 1998, L 222).
- 14 Siehe C. Hillion, „Institutional Aspects of the Partnership Between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine“, 37 CML Rev. 1211-1235 (2000).

Die Präambeln der PKA vermissen absichtlich jegliche Verweise auf „den Prozess der europäischen Integration“ oder „die Ziele der Mitgliedschaft in der EU“. Außerdem betrachten die PKA die Errichtung einer Freihandelszone mit EG in der gleichen Weise nicht, wie die EMAA. Die PKA richten sich lediglich an der Entwicklung der engen politischen Beziehungen; die Förderung des Handels, der Investitionen und die Harmonisierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Parteien; das Bewahren der Kooperation und Unterstützung der PKA-Länder bei ihren Bemühungen, die Vollendung des Übergangs zur Marktwirtschaft.¹⁵ Die Ziele der PKA bereiten lediglich den Weg für weitere politische und wirtschaftliche Kooperationen zwischen den Parteien, „um Grundlage für die gegenseitige wirtschaftliche Kooperation sicherzustellen; um Handel und Investitionen sowie ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zu fördern“. Die Ziele der PKA unterstreichen indirekt den transnationalen Charakter der Abkommen, die schließlich zu einer neuen und verbesserten Kooperation führen könnten. In diesem Zusammenhang ist die dritte „Generation“ der EMAA-Ziele klarer. Sie statuieren die Errichtung der Freihandelszone und stellen eindeutig fest, dass die gegenseitige Liberalisierung des Handels und Zugangs zu ihren jeweiligen Märkten das Hauptziel der Assoziation ist.¹⁶

2.3) Grundsätze der europäischen Nachbarschaftspolitik

Die ENP ist die Außenpolitik der EU, die auf drei Prinzipien beruht: **Differenzierung**, **Konditionalität** und **gemeinsame Verantwortung**. Diese Prinzipien wurden im Laufe der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und jedem Nachbarstaat angewendet. Das Prinzip der Differenzierung, Konditionalität und der gemeinsamen Verantwortung garantiert, dass jeder weitere Fortschritt in Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarländer entwickelt und mehr privilegiert werden kann und, dass engere Beziehungen aufgebaut werden können, abhängig vom Fortschritt der Nachbarländer innerhalb der ENP-Aktionsgebiete.

15 Artikel 1 EG-Ukraine PKA.

16 Siehe die Präambeln und Artikel 6 EG-Israel und EG-Tunesien EMAA.

a) Prinzip der Differenzierung

Die ENP bringt die Nachbarländer unter ein gemeinsames politisches Dach. Seit der Einführung der ENP spielt indes das Prinzip der Differenzierung eine zentrale Rolle. Selbst heute bleibt das Prinzip der Differenzierung Grundstein für die neue überarbeitete ENP.¹⁷

Das Prinzip der Differenzierung beruht auf der Annahme, dass Individualbedürfnisse und Besonderheiten (politische, wirtschaftliche, rechtliche, kulturelle, geschichtliche) des einzelnen EU-Nachbarlandes im Rahmen der ENP berücksichtigt werden müssen. Zum Beispiel umfasst die ENP zwei ziemlich unterschiedliche Gruppen der EU-Nachbarländer. Die erste Gruppe deckt die Länder, die EMEA mit EU unterzeichnet haben. Die zweite Gruppe hat mit den ehemaligen Sowjetrepubliken zu tun, die die PKA unterzeichnet hatten. Diese Abkommen sind nicht Assoziationsabkommen, diese Länder können aber trotzdem wenigstens theoretisch einen Antrag auf die EU-Mitgliedschaft aufgrund des Artikels 49 des Vertrages über die Europäische Union stellen. Solche Unterschiede implizieren, dass die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarländern innerhalb mehrerer oder einer geographischen Gruppe identisch sein müssen. Andererseits soll das Format der bilateralen Beziehungen im Rahmen der ENP von manchen Differenzen und spezifischen Gegebenheiten geprägt sein. Die ENP proklamiert, dass „die Weite und die Geschwindigkeit der Entwicklung der Beziehungen der EU zu den einzelnen Partnerländern davon abhängt, inwiefern diese sich zu den gemeinsamen Werten bekennen und in der Lage sind, die vereinbarten Prioritäten umzusetzen“.¹⁸ Dieser Ansatz wurde von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom Jahre 2011 „Neue Antwort auf die sich ändernde Nachbarschaft“ wiederholt. In dieser ist es festgehalten, dass „das viel höhere Differenzierungsniveau jedem Partner es erlaubt, seine Verknüpfungen mit der EU so weit zu entwickeln, wie ihre Bestrebungen, Bedürfnisse und Kapazitäten es erlauben“.¹⁹ Das bedeutet, dass der Grad der Annäherung der Nachbarländer zur EU von den Fähigkeiten

17 Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*, „Eine neue Antwort auf die Nachbarschaft im Wandel“, KOM(2011) 303, Brüssel, 25. Mai 2011.

18 Europäische Kommission, *Mitteilung Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, KOM(2004) 373 endg. 12. Mai 2004.

19 Europäische Kommission, Mitteilung „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“, KOM(2011) 303 endg.

und Bestrebungen der letzteren abhängt. Mit anderen Worten sind individuelle Besonderheiten und Leistungsfähigkeit jedes Nachbarlandes innerhalb der ENP-Aktionsgebiete für die Förderung und Vertiefung bilateraler Beziehungen der Nachbarländer mit der EU entscheidend.

b) Konditionalitätsprinzip

Auf Konditionalitätsprinzip wird in den EU-Dokumenten zu ENP häufig hingewiesen. Bezüglich des „schrittweisen Ansatzes“ erklärte die Europäische Kommission, dass „neue Zuwendungen nur angeboten werden sollten, um den Fortschritt zu widerspiegeln, den die Partnerländer in politischen und wirtschaftlichen Reformen gemacht haben“.²⁰

Das Konditionalitätsprinzip hat seinen Ursprung im EU-Beitrittsprozess. Der durch ENP eingeführte Überwachungsmechanismus weist Ähnlichkeiten mit dem während der letzten Welle der EU-Erweiterungen angewandten Beitrittsprozess auf. Dieser Mechanismus wendet nicht nur strukturelle Anreize, sondern auch finanzielle und technische Unterstützung an.

Die Anwendung des Konditionalitätsprinzips im Rahmen des Beitrittsprozesses erfordert, dass die Beitrittskandidaten unterschiedliche rechtliche und politische Reformen so fortführen, dass nicht nur die Umsetzung, sondern auch die effektive Anwendung des EU-Besitzstandes durch angemessen funktionierende nationale Verwaltungs- und Justizapparate sichergestellt wird. Dies setzt in vielen Fällen eine Überarbeitung des nationalen Verfassungsrechts voraus.²¹ Im Ganzen ist das Ziel des Konditionalitätsprinzips die Erfüllung der Kriterien von Madrid und Kopenhagen durch die Beitrittskandidaten, um sich für die volle EU-Mitgliedschaft zu qualifizieren. Für diesen Zweck sieht die nachlissaboner Fassung des Artikels 49 EUV erhebliche Ermächtigung des Konditionalitätsprinzips. Erstens hat der Vertrag von Lissabon die EU-Mitgliedschaft von der Verpflichtung des Beitrittskandidaten abhängig gemacht, die im Artikel 2 EUV aufgelisteten gemeinsamen europäischen Werten zu „achten“ [Menschenwürde einschließlich der Gleichheit und des Rechtes des Menschen, den Minderheiten zu angehören]. Zweitens erfordert der Vertrag von Lissabon, dass die Beitrittskandidaten nicht nur diese Werte achten, sondern dass

²⁰ KOM(2003) 104 endg.

²¹ A. Lazowski, „And then They were Twenty-Seven...a Legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty“, 44 CML Rev. 401-430 (2007), auf S. 420.

sie sich auch verpflichten, sie zu „fördern“. Unter praktischen Gesichtspunkten könnte dies bedeuten, dass die Beitrittskandidaten imstande sein sollten, zu zeigen, dass sie ihre Innen- und Außenpolitiken im Einklang mit EUs Innen- (Förderung der Marktwirtschaft, Marktliberalisierung) und Außenkompetenz (Förderung der Menschenrechte, Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität usw.) fortführen.

Im Unterschied zum Beitrittsprozess sind jedoch die ENP-Anreize von viel geringerem Ausmaß und haben deswegen begrenzten Einfluss auf die Nachbarländer. Die ENP verfolgen nicht das Ziel der vollen EU-Mitgliedschaft oder vollständiger Aushebelung der Weisungspflicht und sind daher weniger attraktiv für die Drittstaaten. Ein Fortschritt der Integration zwischen der EU und den Nachbarstaaten ist von dem von letzteren erzielten Fortschritt in vier Aktionsgebieten abhängig: (1) Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, der Demokratie und Achtung der Menschenrechte; 2) Förderung der marktwirtschaftlich orientierten Reformen; 3) Förderung der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts; 4) Kooperation bei solchen grundlegenden Zielen der Außenpolitik wie Terrorismusbekämpfung und die Nichtverbreitung von Waffen der Massenvernichtung).

c) Prinzip der gemeinsamen Verantwortung

Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung entspricht dem Bedürfnis, die Effektivität der ENP zu erhöhen. Dieses Prinzip tauchte zum ersten Mal im ENP-Strategiepapier 2004 auf und bedeutet, dass die EU und die Nachbarländer gemeinsame Beteiligung bei der Formung und Umsetzung der ENP haben. Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung findet seine Anwendung in den bilateralen Aktionsplänen, die die EU vis-à-vis des jeden Nachbarschaftslandes eingeführt hatte. Es ist vorgesehen, dass die Ausgestaltung und die Umsetzung der Aktionspläne gemeinsam durch die EU und das betroffene Nachbarland durchgeführt werden sollen. Es gibt jedoch viel Kritik bezüglich der aktuellen Anwendung des Prinzips der gemeinsamen Verantwortung. Bilaterale Aktionspläne waren regelmäßig von der Kommission unter Anwendung jährlicher Länderberichte überwacht. Es gibt einen sehr engen Dialog, der ausreichende Kenntnisse über Interessen, Erwartungen und Bedürfnisse der Parteien mit einbezieht. Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung muss durch bilaterale Aktionspläne und Assoziierungsagenda umgesetzt werden. Inhalt und Ziele der bilateralen Aktionspläne werden unten detaillierter betrachtet.

2.4) Aktionspläne und Assoziierungsagenda

Die ENP ist durch bilaterale Aktionspläne zwischen EU und jedem Nachbarland (mittlerweile 12 Aktionspläne wurden vereinbart (abgesehen von Algerien, Weißrussland, Libyen und Syrien)) unterstützt. Die Aktionspläne sind wichtige Instrumente, um die Anwendung der Prinzipien der Differenzierung, Konditionalität und gemeinsamen Verantwortung sicherzustellen. In den Aktionsplänen wird ein Arbeitsprogramm der politischen und wirtschaftlichen Reformen mit kurz- und mittelfristigen Prioritäten für 3 bis 5 Jahren dargelegt. Nach dem Ablauf der Aktionspläne wurden diese meist jeweils für ein Jahr verlängert. Der Aktionsplan mit der Ukraine wurde durch Assoziierungsagenda (angenommen am 23. November 2009 durch den EU-Ukraine-Kooperationsrat) ersetzt, das Inkraftsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine ermöglicht, der zur Zeit ausgehandelt wird.

Der Aktionsplan hat kein einheitliches Konzept, sondern unterscheidet zwischen EU und den Nachbarstaaten unter Berücksichtigung der Prioritäten der bilateralen Kooperationen. Die Aktionspläne haben jedoch ähnliche Struktur und decken folgende Bereiche: Politischer Dialog und politische Reform; wirtschaftliche und soziale Kooperation und Entwicklung; Handelsbezogene Fragen, Markt- und Regulierungsreform; Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit; sektorale Fragen wie Verkehr, Energie, Informationssicherheit, Umwelt, Forschung und Entwicklung; menschlicher Aspekt, die persönliche Kontakte, Zivilgesellschaft, Bildung, öffentliche Gesundheit umfasst.

Bilaterale Aktionspläne und Assoziierungsagenda (angewandt nur gegenüber der Ukraine seit November 2009) klären den Umfang des gemeinschaftlichen Besitzstandes, der von einem Nachbarland anzunehmen ist. Zum Beispiel im Fall mit der Ukraine gibt es folgende letztendliche Ziele der ENP: 1) Errichtung der Freihandelszone zwischen der EG und der Ukraine; 2) Zugang zu ausgewählten Segmenten des EU-Binnenmarkts und den EU-„Finanzierungspaketen“.

Im Gegenzug für Fortschritte in den obengenannten Bereichen bietet EU den Nachbarstaaten verstärkte Integration in europäische Programme und Netzwerke, verstärkte technische und finanzielle Unterstützung; einen verbesserten Zugang zum EU-Binnenmarkt, verbesserte grenzübergreifende Zusammenarbeit mit der EU und Liberalisierung der Visabestimmungen an. Umsetzung der Aktionspläne

durch die Nachbarländer ist genau überwacht und regelmäßige Berichte über die Fortschritte sind durch die Europäische Kommission vorbereitet.

Die EU beschreibt die Aktionspläne als „Reformpartnerschaften“, da sie gemeinsam festgelegt und jedem Staat die Möglichkeiten zu Wahl geben, wie weit und in welchen Bereichen er mit der EU arbeiten möchte.²² In der Praxis haben die Aktionspläne jedoch nicht zu viel von „gemeinsamer Verantwortung“, sondern das ist vielmals ein Produkt der Europäischen Kommission.

2.5) Verbesserung der ENP

Eine Reihe von Revolutionen in Nordafrika und im Mittleren Osten zeigten viele Mängel der EU-Politik über Förderung der Reformen in ihrer Nachbarschaft. Am 25. Mai nach der umfangreichen Überprüfung und Beratung mit Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft in und außerhalb der EU startete die EU „neue und ehrgeizige ENP“. Die Hauptprioritäten der erneuerten ENP sind in der gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der EU für Außenpolitik, „Eine neue Antwort auf die Nachbarschaft im Wandel“, festgelegt.²³ Diese bestätigte erneut die Bedeutung der Beziehungen mit den Nachbarstaaten, indem sie für Stärkung ihres Ansatzes „mehr Mittel für mehr Reformen“ durch Bereitstellung von mehr zusätzlichen Mitteln aber mit der stärkeren gegenseitigen Verantwortung plädierte.²⁴

22 Die Partnerschaft ist darauf angelegt, die von einem Nachbarland erreichten Fortschritte zu belohnen. In ihrem ENP-Bericht erklärt die Kommission: „Das Aktionsplan, das mit jedem Partner vereinbart wurde, ist auf jeweils seine bestimmte Bedürfnisse und Fähigkeiten im Einklang mit den Prinzipien der gemeinsamen Verantwortung eingestimmt. Die Partnerschaft ist in dieser Weise darauf angelegt, den Fortschritt mit größeren Anreizen und Zuschüssen zu belohnen, die von der Beitrittsperspektive völlig verschieden sind. Wie weit und wie schnell der Fortschritt jeden Partners in seiner Beziehung mit der EU von seiner Fähigkeit und seinem politischen Willen für die Umsetzung der vereinbarten Prioritäten.“

23 Europäische Kommission, Mitteilung „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“, KOM(2011) 303 endg., 25. Mai 2011.

24 Der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton erklärte am 25. Mai 2011: "Wie werden die Mittel für die Länder in unserer Nachbarschaft bereitstellen, zur Unterstützung und Anpassung der Geschwindigkeit der politischen und wirtschaftlichen Reformen, die sie umsetzen wollen. Unsere Unterstützung beruht auf Partnerschaft und nicht auf Auferlegung der Pflichten. Das ist die Beziehung, das auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht beruht, die beide Wege bahnt,

Das Hauptziel der erneuerten ENP ist es, die resolute Durchführung von demokratischen, sozialen und wirtschaftlichen Reformen in den Nachbarländern in Einklang mit dem Konditionalitätsprinzip zu verbessern. Einerseits können die Nachbarländer, die die Reformen durchführen, mit verstärkter Integration mit der EU und besserer technischer/finanzieller Hilfe rechnen. Andererseits wird die EU-Unterstützung für die Nachbarländer, die demokratische und marktwirtschaftliche Reformen nicht eingeleitet haben, verringert werden. Die Anwendung der Konditionalität wird entscheidende Rolle bei weiteren bilateralen Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarländern spielen.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue Antwort auf die Nachbarschaft im Wandel“ stellt auch einen Versuch dar, den ENP-Rahmen einheitlicher zu machen. Sie deutet an, dass bestimmte Kooperationsprogramme, die in den Beziehungen mit den NUS-Staaten angewandt wurden, zu den Mittelmeerstaaten projiziert werden können. Beispiel dafür ist die Schaffung von Europa-Südmittelmeer-Energiegemeinschaft nach dem Modell der Energiegemeinschaft, die die Länder des westlichen Balkans und des Osteuropas (Ukraine, Moldawien) verbinden, oder Schaffung von weitreichenden und umfassenden Freihandelszonen mit Südmittelmeerländern. Die Mitteilung „Eine neue Antwort auf die Nachbarschaft im Wandel“ setzte einen stärkeren Akzent auf das Erfordernis der EU, die Zivilgesellschaft in den Nachbarstaaten zu unterstützen. Die EU sieht die Unterstützung der Europäischen Fonds für Demokratie und die Schaffung von Einrichtungen für Zivilgesellschaft vor. Die EU sieht auch größere Beteiligung der Nachbarstaaten bei der Lösung der Regionalkonflikte. Im Hinblick auf die NUS-Staaten enthält die Mitteilung „Eine neue Antwort auf die Nachbarschaft im Wandel“ etwas stärkere Bestimmungen zur Frage der Aufhebung der Visapflicht in der Zukunft. Um die Ziele der reformierten ENP umzusetzen, beabsichtigt die Europäische Kommission, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument um 1,2 Mio. Euro zu vergrößern, das bis zu bis 2013 zu verwenden ist.

auf denen jede Seite von der anderen die Rechenschaft für die vereinbarte Ziele einfordern wird.

3. Östliche Partnerschaft

Östliche Partnerschaft (ÖP) ist die Politik der EU gegenüber den Ländern der Osteuropa und des Süd-Kaukasus. Die ÖP ist spezifisch östliche Dimension der ENP. Die am Prager Gipfeltreffen vom Mai 2009 festgelegte ÖP schafft die notwendigen Bedingungen für die Beschleunigung politischer Assoziation und weiterer wirtschaftlicher Integration zwischen der EU und Armenien, Moldawien und der Ukraine.²⁵

Die ÖP sieht stärkeres politisches Engagement mit der EU durch: Eine neue Generation von Assoziierungsabkommen; Integration in die EU-Wirtschaft mit vertieften Freihandelsabkommen; Vereinfachung der Einreisebedingungen in die EU durch schrittweise Visaliberalisierung, die durch Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung flankiert wird; verbesserte Energiesicherheit; verstärkte finanzielle Unterstützung; vertiefte Kooperation bei Umwelt- und Klimafragen; Verstärkung der direkten Kontakte zwischen den Menschen und stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Seit ihrer Festlegung hat die Östliche Partnerschaft einen langen Weg bei der Erarbeitung der Agenda für Kooperation zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarn und bei der Bereitstellung eines soliden Rahmens für Austausch von Wissen und bewährte Methoden zurückgelegt. Die Initiative hat neue Dialogplattformen sowohl auf der Regierungs- und Expertenebene (thematische Plattformen), als auch im Bereich der parlamentarischen und partizipativen Demokratie (Euronest; Forum der Zivilgesellschaft und Konferenz der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften) entstehen lassen.

Die ÖP basiert auf vier (thematischen) Politikplattformen: 1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; 2) wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der EU-Sektorpolitik; 3) Energiesicherheit; 4) Kontakt zwischen den Menschen. Es gibt auch eine Reihe von Leitinitiativen, die einen zusätzlichen Impuls und mehr Sichtbarkeit in die Partnerschaft im Bestreben nach Mobilisierung der Geldunterstützungen von unterschiedlichen internationalen Finanzinstitutionen und Investitionen aus dem Privatsektor

25 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - „Östliche Partnerschaft“ (KOM(2008) 823 endg.). Die Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens vom 7. Mai 2009 zur Östlichen Partnerschaft, 8435 (Presse 78).

geben. Diese sind: Integrierte Grenzverwaltungsprogramme; Leitinitiative für kleine und mittlere Unternehmen (KMU); Effizienz der Regionalenergiemärkte und der Energie; Diversifizierung der Energieversorgung: südlicher Energiekorridor; Verhütung von, Bereitschaft zu und Reaktion auf Naturkatastrophen und von Menschen geschaffene Katastrophen; Leitinitiative zur Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Umweltbereich.

Die ÖP erweitert den Umfang des von den Nachbarländern umzusetzenden gemeinschaftlichen Besitzstandes. Erstens geht die ÖP ähnlich wie ENP auf das Konzept der „gemeinsamen Werte“ ein. Im Namen der Nachbarstaaten fördert sie „das Bekenntnis zu den Gemeinsamen Werten“. Die EU wird in ihrem Ehrgeiz beim Ausbau der Verbindungen zu jedem Partnerland durch die ENP berücksichtigen, inwiefern die gemeinsamen Werte tatsächlich geteilt werden. Eines der wesentlichen Ziele der ÖP ist es, die freiwillige Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der postsowjetischen Nachbarländer an das EU-Recht in Gegenzug zu weiterer wirtschaftlicher und politischer Annäherung dieser Länder zu EU anzuregen. Die Aktionspläne und Assoziierungsagenda gegenüber den NUS-Staaten enthalten spezifische Prioritäten, die auf Stärkung der Verpflichtung zu den gemeinsamen Werten und zur Verabschiedung des dynamischen Besitzstandes der EU gerichtet sind. Die Geschwindigkeit der Reformen der NUS-Staaten im Hinblick auf die Verabschiedung des Besitzstandes der EU wurde regelmäßig durch die Kommission überwacht, die die Erfolge und Misserfolge der NUS-Staaten wachsam überprüft und spezifische Maßnahmen für Verbesserungen vorschlägt.

4. Union für den Mittelmeerraum

Seit 2008 sind die Partnerschaft Europa-Mittelmeer und der Barcelona-Prozess durch neue französisch inspirierte Initiative im Rahmen der Außenbeziehungen, die Union für den Mittelmeerraum (UfM), ersetzt.²⁶ Diese Initiative umfasst ein weites geographisches Gebiet außerhalb des Mittelmeerraumes. Sie erstreckt sich nicht nur auf 11 Mittelmeerstaaten, die an der ENP teilnehmen, sondern auch auf manche Länder des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Montenegro), 27 der EU-Staaten und manche andere Drittländer (Mauretanien, Monaco).

Die UfM baut auf der Partnerschaft Europa-Mittelmeer und dem Besitzstand des Barcelona-Prozesses auf und ist gerufen, um stärkere regionale und subregionale Kooperation zwischen den Teilnehmern sicherzustellen. Die UfM leitet neue regionale und subregionale Projekte mit wirklicher Bedeutung für die Menschen, die in der Region wohnen. Bei den Projekten handelt es sich um solche Bereiche, wie Wirtschaft, Umwelt, Energie, Gesundheit, Migration und Kultur. Sie bieten auch manche wichtige strukturelle Innovationen. Im Gegensatz zu anderen regionalen Initiativen der EU (ENP) stärkt die UfM ihre Effektivität durch das Einführen des einheitlichen institutionellen Rahmens (rotierender gemeinsamer Vorsitz mit einem EU-Präsidenten und einem Präsidenten aus einem Mittelmeerland; gemeinsamer Sekretariat mit Sitz in Barcelona). Ferner verfolgt die UfM sehr spezifische regionale Initiativen mit globalem Ausmaß, wie die Umweltsanierung des Mittelmeeres; Errichtung von Meeresautobahnen und Autobahnen; Initiativen im Bereich Zivilschutz (Bewältigung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachter Katastrophen); ein Solarprogramm für den Mittelmeerraum; und die Mittelmeer-Initiative für Unternehmensförderung, die sich an Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen richtet. Es ist wahrscheinlich, dass die UfM die Umsetzung des einschlägigen Besitzstandes durch die betreffenden Länder mithilfe von Instrumenten des nicht zwingenden Rechts (sog. „soft law“) und politischen Maßnahmen aktiv fördern wird.

26 Die gemeinsame Erklärung des Pariser Gipfeltreffens vom 13. Juli 2008 zum Mittelmeerraum, verfügbar auf http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 18. März 2012.

Die UfM stärkt wirtschaftliche Integration und demokratische Reformen in 16 Nachbarländer zum Süden der EU in Nordafrika und im Nahen Osten. Vorsitz der aktuellen Treffen ist von einem Mittelmeerland und einem EU-Land gemeinsam wahrgenommen. Zum September 2010 hatte UfM auch ein funktionelles Sekretariat mit Sitz in Barcelona, einen Generalsekretär und sechs stellvertretende Generalsekretäre.

Die UfM beabsichtigt eine Reihe von Schlüsselinitiativen: die Umweltsanierung des Mittelmeeres, einschließlich der Küstengebiete und geschützten Meeresgebiete; Errichtung von Meeresautobahnen und Autobahnen, die die Häfen verbinden und die Bahnverbindungen verbessern, um Transport von Menschen und Gütern zu erleichtern; Zivilschutzprogramme zur Vorbeugung der, Vorbereitung zu und Reaktion auf Naturkatastrophen und von Menschen geschaffene Katastrophen; ein Solarprogramm für den Mittelmeerraum, das Chancen für Entwicklung alternativer Energiequellen im Region erforscht; die im Juni 2008 in Slowenien eröffnete Europa-Mittelmeer-Universität; Mittelmeer-Initiative für Unternehmensförderung, die Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen unterstützt, indem sie Ersteinschätzung ihrer Bedürfnisse, technische Hilfe und Zugang zu den Finanzen bereitstellt.

5. Schwarzmeersynergie

Die EU unterstützt Regionalentwicklung in Südosteuropa mit ihrer Schwarmmeersynergie. Durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den das Schwarzmeer umgebenden Ländern bietet die Synergie ein gemeinsames Forum, um gemeinsame Probleme während der Förderung politischer und wirtschaftlicher Reformen zu lösen.

Die Schwarmmeersynergie wurde an der Konferenz zwischen der EU und den Außenministern der Länder der Schwarzmeer-Region in Kiew (Ukraine) initiiert, um Kooperation zwischen den das Schwarzmeer umgebenden Staaten zu verbessern.²⁷ Engere regionale Verbindungen verfolgen die gemeinsamen Ziele: Anregung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen; Unterstützung der Stabilität und Förderung der Entwicklung; Ermöglichung der Praxisprojekte in Bereichen vom gemeinsamen Interesse; Eröffnung der Chancen und Herausforderungen durch koordiniertes Handeln im regionalen Rahmen; Förderung der friedlichen Beilegung der Konflikte im Region. Bei den spezifischen Partnerschaften im Schwarzmeersynergiebereich handelt es sich um Transport, Energie und Umwelt. Zusätzliche Initiativen können in Hochschulbildung, öffentlicher Gesundheit und Bekämpfung der organisierten Kriminalität folgen. Maßnahmen sind bereits in den Bereichen Zivil-, Forschungs- und Informationsgesellschaft eingeleitet worden.

Die EU hat auch ein neues grenzüberschreitendes Kooperationsprogramm für lokale Gebietskörperschaften in Schwarzmeerraum und unterstützt Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Schwarzmeer-Umweltpartnerschaft wurde im März 2010 eingeleitet. Es sind jetzt weitere Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität sowie ein integriertes Küstenzone- und Flussraummanagement erforderlich. Andere Prioritäten sind die Bekämpfung der Umweltverschmutzung, ökologische Integration, Überwachung, Forschung und Ökoinnovation.

²⁷ Die gemeinsame Erklärung der Außenminister der Länder der Europäischen Union und des erweiterten Schwarzmeerregion, Kiew, 14. Februar 2008, verfügbar auf http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf, zuletzt abgerufen am 18. März 2012.

6. Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit Südmediterranien

Eine neue Strategie für Kooperation soll es der Europäischen Union (EU) ermöglichen, ihre Unterstützung für die südlichen Mittelmeerländer zu stärken, die politische und wirtschaftliche Reformen durchzuführen.²⁸ Diese erneuerte Partnerschaft soll auf den Ergebnissen des Barcelona-Prozesses und der UfM beruhen. Die Mittelmeerpartner müssen bereit sein, ihre politische Kooperation einschließlich der Kooperation in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu vertiefen. Sie müssen ihre Fähigkeit zu Achtung der Menschenrechte und des demokratischen Prozesses nachweisen.

Die Strategie soll anhand eines differenzierten Ansatzes umgesetzt werden, um den Bedürfnissen jedes Landes gerecht zu werden. Zusätzlich soll die Geschwindigkeit der Reformen über die Höhe der finanziellen Unterstützung sowie darüber, ob sich das Land zu einem fortgeschrittenen auf den EMAA beruhenden Assoziierungsstatus entwickeln kann, entscheiden.

Die Initiative verfolgt mehrere Ziele. Erstes Ziel ist die Unterstützung der Demokratie in der Region durch besseres Funktionieren der öffentlichen Verwaltung, politischer Prozesse und Steuersysteme sowie Bekämpfung der Korruption und illegaler Finanzströme. Die Strategie verpflichtet die Partner zur Verbesserung des sozialen Dialogs und der Rolle der Zivilgesellschaft, insbesondere durch Schaffung der Nachbarschaftsfazilität der Zivilgesellschaft.

Zweites Ziel ist die Mobilität von Personen (insbesondere in Bereichen der Visa und der legalen Einwanderung, Migration für Saisonarbeit, Regelung der Geldsendungen von Migranten, Rückkehr- und Reintegrationsprogramme usw.). Zusätzlich plant die EU Maßnahmen zur Förderung der Kapazitäten ihrer Partner zur Kontrolle der Migrationsströme, hinsichtlich der Integration der Migranten und der Grenzsicherheit (Bekämpfung irregulärer Zuwanderung, Menschenhandels, grenzüberschreitender Kriminalität, Korruption usw.).

28 Gemeinsame Mitteilung an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen am 8. März 2011 – Eine Partnerschaft mit dem Südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und Gemeinsamen Wohlstand (KOM(2011) 200 endg.)

Drittes Ziel ist die inklusive Wirtschaftsentwicklung in der Region. Die Strategie soll dazu beitragen, die sozialen und wirtschaftlichen Reformen zu identifizieren, die zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stabilität und Arbeitsschaffung in den Partnerländern notwendig sind. Die Kommission identifiziert zusätzliche Prioritäten hinsichtlich der Qualität des Bildungssystems, die für kleine und mittlere Unternehmen anwendbare Rechtsvorschriften, der regionalen Handelsintegration und Kooperation Europa-Mittelmeer im Industriesektor.

Viertes Ziel ist die Förderung des Handels und der Investitionen. Verbesserungen des Geschäftsklimas sind für die Förderung des Handels und der direkten Auslandsinvestitionen erforderlich. Die Strategie muss auch Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Justiz, Korruptionsbekämpfung und Überarbeitung administrativer Verfahren unterstützen.

Zusätzlich soll die erneuerte Partnerschaft zu den Verhandlungen dem tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen mit dem Zweck der Schaffung von Freihandelszonen führen.

Fünfte Priorität ist die sektorale Zusammenarbeit zwischen den Parteien innerhalb der folgenden Sektoren: Energie durch Verabschiedung eines gemeinsamen Ansatzes für Energiesicherheit und Erzeugung erneuerbarer Energien; Landwirtschaft, Nahrungsversorgung und Ernährungssicherheit; Berufsausbildung und Schulung insbesondere zu Bekämpfung von Analphabetismus und Entwicklung von Studentenaustauschprogrammen; Luft- und Seesicherheit; Informations- und Kommunikationstechnologien durch Aufbesserung des anwendbaren Regulierungsrahmens und der Wettbewerbsbedingungen.

7. Mittel für die Absicherung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und anderer EU-Regionalpolitiken

Im Jahre 2003 bot die Kommission die Einführung des EU-Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) an. Das ENPI ist ein Paket technischer und finanzieller Unterstützung für die Länder, die an der EU-Nachbarschaftspolitik teilnehmen.²⁹ Unterstützung mit dem Ziel der Aufnahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in die Rechtsordnungen der Nachbarländer ist eines der Hauptziele der ENPI und der Mitteilung „Großes Europa“.³⁰ Die ENPI entwickelt einen einheitlichen Ansatz für die Kooperation mit den Nachbarn an den EU-Außengrenzen, der auf den bereits vorhandenen MEDA-,³¹ TACIS-,³² und INTERREG-Programmen³³ beruht. Die ENPI nimmt die Mittel der genannten

29 Mitteilung der Kommission - „Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument“ (KOM(2003) 393 endg.).

30 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - „Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ (KOM(2003) 104 endg.).

31 Verordnung (EG) Nr. 1488/96 des Rates vom 23. Juli 1996 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen (MEDA) zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer (ABl. EU 1998 L 189) (bekannt als MEDA I). Sie wurde durch Verordnung (EG) Nr. 2698/2000 des Rates vom 27. November 2000 (ABl. EU 2000 L 311/1) (bekannt als MEDA II) geändert.

32 Vorgestellt von der EG 1991, die TACIS-Programme die eine Finanzierung in Form von Zuschüssen von Maßnahmen der technischen Hilfe für 12 NUS-Länder (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan). Mongolei war auch vom TACIS-Programm von 1991 bis 2003 umfasst, jetzt ist das vom sog. „ALA-Programme“ (Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern). Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern. Verordnung 99/2000 ist am 31. Dezember 2006 abgelaufen.

33 Die INTERREG-Gemeinschaftsinitiative ist ein Finanzinstrument im Rahmen des EU-Strukturfonds. Das unterstützt grenzübergreifende und internationale Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Nachbarländer. Obwohl Nachbarländer über INTERREG-Programme direkt beteiligt sind, können die Strukturfonds nur innerhalb der Union eingesetzt werden. Für die INTERREG-Programme an den Außengrenzen der EU

Programme in Anspruch. Allgemein verfolgt sie folgende Ziele: Dauerhafter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fortschritt in Grenzgebieten, Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen in den Bereichen der Umwelt, öffentliche Gesundheit und Vorbeugung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Sicherstellung effizienten und sicheren Grenzen mit Nachbarländern sowie Förderung der zwischenmenschlichen Aktionen. Im Jahre 2006 veröffentlichten und verabschiedeten die EU- Institutionen die einheitliche Verordnung 1638/2006 über ENPI, das die die Aktivitäten innerhalb und außerhalb der EU auf Grundlage eines einzigen Finanzierungsplans finanzieren soll.³⁴ Gemäß dieser Verordnung ist die ENPI ein politisch ausgerichtetes Programm der technischen und finanziellen Unterstützung, das auf der gleichen Basis beiderseits der EU-Außengrenze agiert. Mit anderen Worten ist das logisch verbunden und kohärent mit verschiedenen außenpolitischen Tagesordnungen und Prozessen und trägt verschiedenen regionalen Prioritäten Rechnung, die bereits mit der EU Außenpolitik entwickelt wurden. Die ENPI-Prioritäten sollen individuell zugeschnittene bilaterale Nachbarschaftsabkommen und Aktionspläne beachten. Die Verordnung 1638/2000 erwähnt zwar nicht die Notwendigkeit für die begünstigte Länder, den gemeinsamen Besitzstand zu verabschieden und umzusetzen, dies folgt aber aus den recht weit gefassten Ziele und dem Umfang der durch ENPI vorgesehener Unterstützung. Zum Beispiel sind die ENPI-Ziele ausdrücklich auf die Unterstützung der begünstigten Länder (die ENP-Länder und Russland) bei ihren Reformen dahingehend, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen im Einklang mit den gemeinsamen Werten der EU und den Zielen der ENP-Aktionspläne zu bringen, gerichtet. Wichtig ist, dass die ENPI technische und finanzielle Unterstützung der begünstigten Länder bei ihren Bemühungen vorsieht, Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Förderung der Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung, Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und andere Ziele zu verfolgen. Beachtet jedoch das begünstigte Land das Prinzip der Demokratie und der Marktwirtschaft nicht, soll die EU die Bereitstellung der Hilfe unterbrechen.

bedarf es daher einer Finanzierungsquelle für Maßnahmen, die im jeweiligen Nachbarland stattfinden. (Verordnung des Rates (EG) Nr.1260/1999 legt die allgemeinen Bestimmungen über Strukturfsnds fest ABl. EG 2000 L161 und die INTERREG III-Leitlinien, ABl. EG C143).

34 Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments.

Dies kann nur auf der Grundlage der Ergebnisse des in der Verordnung 1638/2000 vorgesehenen Überwachungsverfahrens geschehen.

Hilfe im Rahmen des ENPI beruht auf dem Konditionalitätsprinzip. Deswegen kann die EU-Hilfe zumindest theoretisch beendet werden, wenn die Politik des Empfängers die Grundprinzipien des ENPI verletzt (Prinzip der guten Nachbarschaft, Werte der Freiheit und der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatsprinzip). Allerdings leitete zum Beispiel die EU nie bedeutende Sanktionen gegenüber Russland ein, auch nicht während des Konflikts im Südossetien 2008 und des zweiten russisch-ukrainischen Gas-Kriegs 2008-2009. Manche Kommentatoren argumentieren, dass das ziemlich hypothetisch sei zu glauben, dass die EU-Mitgliedstaaten nie eine Mehrheit erreichen könnten, um den Artikel 28 der ENPI-Verordnung anzuwenden, um die EG-Hilfe für Russland zu unterbrechen. Dies ist in absehbarer Zukunft unwahrscheinlich, seit „[die ENPI] das Potenzial hat, die Forderungen nach Partnerschaft und gemeinsamer Verantwortung in Beziehungen zwischen der EU und Russland zu untergraben“.³⁵

Um das Prinzip der „gemeinsamen Verantwortung“ zu fördern, wurde ein neuer Fördermechanismus, die Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), im Januar 2007 ins Leben gerufen. Ab 2014 wird das ENPI durch Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt werden, ein zunehmend politisches Instrument, das größere Möglichkeiten zur Differenzierung, Flexibilität, striktere Bedingungen und Anreize für die Nachbar, die beste Ergebnisse erzielen, anbietet. Die ÖP-Geldmittel von 600 Millionen Euro wurden den Ländern der östlichen Partnerschaft über den Zeitraum zwischen 2010 und 2013 zur Verfügung gestellt (85 Millionen im Jahre 2010, 110 Millionen im Jahre 2011, 175 Millionen im Jahre 2012 und 230 Millionen im Jahre 2013).

35 Mehr über dieses Thema siehe S. Blockmans “EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument” 13 EFA Rev. 167-187 (2008).

8. Schlussfolgerungen

Nach dem Überblick über die Art und den Umfang der ENP und der Regionalpolitiken der EU gegenüber ihren Nachbarn können wir uns zu den abschließenden Bemerkungen zuwenden.

In diesem Kapitel haben wir zwei Aufgaben in Angriff genommen. Erstens haben wir uns bemüht, eine umfassende Untersuchung der ENP und anderer Regionalpolitiken der EU in ihrer Nachbarschaft darzustellen, um den rechtlichen Gehalt und Ziele der Politiken der EU gegenüber ihren Nachbarn zu klären. Wir haben angedeutet, dass die ENP eine Rahmenpolitik ist, die auf den Prinzipien der Differenzierung, Konditionierung und gemeinsamen Verantwortung beruht. Zweitens haben wir die vertraglichen Vereinbarungen und Regionalpolitiken der EU gegenüber ihren Nachbarn (Östliche Partnerschaft, Union für den Mittelmeerraum, Schwarzmeersynergie und Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand) überprüft. Ferner haben wir die Ansätze der EU gegenüber technischer und finanzieller Unterstützung der Nachbarländer im Rahmen dieser Politiken betrachtet und angedeutet, dass die Bereitstellung der technischen und finanziellen EU-Hilfe auf den Prinzipien beruhen, die der ENP innewohnen (Differenzierung, Konditionalität und gemeinsame Verantwortung).

Unserer Untersuchung ist zu entnehmen, dass die Prinzipien der Differenzierung, Konditionalität und gemeinsamer Verantwortung nicht gleichermaßen innerhalb der ENP und der Regionalpolitiken der EU angewendet wurden. Die Erreichung der obersten Ziele der ENP (politische Assoziierung und stärkere wirtschaftliche Integration; höhere Mobilität und mehr persönlicher Kontakte; Zugang zum EU-Binnenmarkt) hängt von dem Umfang, in dem die Nachbarländer den gemeinsamen europäischen Werten folgen. Das ist indes bemerkenswert, dass die ENP und ihre Regionalpolitiken Mittel für bessere Anwendung des Prinzips der gemeinsamen Verantwortung in Beziehungen mit ihren Nachbarn anbieten. Es wird daher logisch erscheinen, besseres Engagement der Nachbarländer in die Erstellung und Umsetzung der ENP zu verlangen. Zum Beispiel könnten die Nachbarländer am Prozess der Festlegung und Absicherung der gemeinsamen europäischen Werte und der Förderung der europäischen demokratischen Prinzipien außerhalb der EU-Grenzen beteiligt sein.