



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011  
SEK(2011) 1467 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum / zur*

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments**

{KOM(2011) 839 endgültig}

{SEK(2011) 1466 endgültig}

Gemäß Artikel 8 des Vertrages über die Europäische Union (VEU) entwickelt die Europäische Union (EU) besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. Der entsprechende Artikel wurde mit dem Vertrag von Lissabon aufgenommen und trägt der wachsenden Bedeutung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn Rechnung.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde 2004 für folgende 16 Partnerländer an den östlichen und südlichen Außengrenzen der EU eingeführt: Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, die Republik Moldau, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine. Im Rahmen der ENP bietet die EU ihren Nachbarländern eine privilegierte Partnerschaft, die auf dem beiderseitigen Bekenntnis zu gemeinsamen Werten wie Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung, marktwirtschaftliche Grundsätze und nachhaltige Entwicklung beruht. Mit dieser Nachbarschaftspolitik wird auch eine engere politische Assoziierung und tiefergehende wirtschaftliche Integration sowie die Förderung von Mobilität und persönlichen Kontakten angestrebt. Die ENP wird durch ein eigens dafür geschaffenes Instrument, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument unterstützt, das sich auf die vorstehend genannten Partnerländer und die Russische Föderation erstreckt.

## **1. PROBLEMBESCHREIBUNG**

Seit der Einführung der ENP haben entscheidende Entwicklungen stattgefunden, die u.a. zu einer Vertiefung der Beziehungen zu den Partnerländern, zur Einleitung regionaler Initiativen und zu einem demokratischen Wandel in der südlichen Nachbarregion führten. Diese Weiterentwicklung der Beziehungen und die veränderten politischen Rahmenbedingungen machten eine Überprüfung der ENP erforderlich. Als Ergebnis dieser Überprüfung wurde eine neue Vision für die ENP entworfen, die in der am 25. Mai 2011 angenommenen Gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ beschrieben ist. Dieses neue Konzept ist leistungsbezogen und sieht im Einklang mit den Grundsätzen „Mehr für mehr“ und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht eine stärkere Unterstützung derjenigen Partnerländer vor, die sich für den Aufbau demokratischer Gesellschaften und Reformen einsetzen.

## **2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG:**

In den Nachbarländern, in denen die Angleichung an die EU-Vorschriften und –Standards zu den politischen Schlüsselprioritäten gehört, kann entsprechende Unterstützung am wirksamsten auf EU-Ebene geleistet werden. Auch in anderen Bereichen ist spezifische Hilfe erforderlich, die nur auf EU-Ebene geleistet werden kann, so bei der schrittweisen wirtschaftlicher Integration in den EU-Binnenmarkt, dem Zugang zum Schengen-Raum und der Teilnahme an EU-Programmen. In den meisten ENP-Partnerländern ist die EU daher der wichtigste Kooperationspartner und wird auch von den Mitgliedstaaten, den internationalen Finanzinstitutionen und anderen Gebern als solcher wahrgenommen. Die Unterstützung der EU-Nachbarstaaten bei der Angleichung an die Politik, Vorschriften und Standards der EU ist eine wichtige Antriebskraft für Reformen in diesen Ländern.

Mit 27 Mitgliedstaaten, die im Rahmen gemeinsamer Politiken und Strategien handeln, hat nur die EU als Ganzes die kritische Größe, um auf globale Herausforderungen zu reagieren. Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind dagegen eher begrenzt und zersplittert und können aufgrund des geringen Projektumfangs keine nachhaltige Veränderung bewirken. Die Bündelung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch die EU ermöglicht eine bessere Koordinierung und steigert die Wirksamkeit der Unterstützung durch die EU.

Gerade in diesen Zeiten knapper Haushaltsmittel, in denen einige Mitgliedstaaten beschlossen haben, sich aus ganzen Bereichen der Zusammenarbeit zurückzuziehen und bestimmte Länder nicht mehr zu unterstützen, kann die EU aktiv zur Förderung von Demokratie, Frieden, Stabilität, Wohlstand und zur Armutsminderung in ihren Nachbarländern beitragen. Vor diesem Hintergrund ist aus rein wirtschaftlichen Gründen am sinnvollsten, die Hilfe auf der EU-Ebene bereitzustellen, auf der die größte Wirkung erzielt werden kann. Dies hätte zudem eine Senkung der Verwaltungskosten zur Folge, die auf EU-Ebene deutlich unter den durchschnittlichen Verwaltungskosten der wichtigsten Geber bilateraler Hilfe liegen.

### **3. ZIELE DER EU-INITIATIVE**

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik soll ein Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft geschaffen werden, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. Im Zeitraum 2014 bis 2020 werden diese Ziele von der EU weiterhin über ein spezifisches Finanzierungsinstrument, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) unterstützt. Der Großteil der EU-Haushaltsmittel wird im Rahmen dieses Instruments für die Partnerländer bereitgestellt.

Damit dieses Instrument den Ansprüchen der neuen Vision für die ENP gerecht werden kann, müssen eine Reihe spezifischer Ziele, die aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen, der gewonnenen Erkenntnisse und Evaluierungen in der Verordnung festgelegt wurden, umgesetzt werden. Dazu gehören insbesondere

- Die Anwendung der Grundsätze „Mehr für mehr“ und der „gegenseitigen Rechenschaftspflicht“, die in der neugestalteten Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik verankert sind, und die Nachbarländer dazu ermutigen sollen, Reformen stärker voranzutreiben sowie die Reduzierung von Komplexität und Länge des Programmierungsverfahrens für die EU-Hilfe, um diesen Prozess zu straffen, zu verkürzen und gezielter auszurichten.
- Straffung des Anwendungsbereichs des Instruments unter Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Flexibilität und Konzentration auf die strategischen Ziele und Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit;
- Anpassung der Durchführungsbestimmungen und Stärkung der Kohärenz zwischen den Instrumenten des auswärtigen Handelns;
- Verbesserung der Bestimmungen über die grenzübergreifende Zusammenarbeit, um eine wirksame und zügige Umsetzung der Programme zu fördern;
- Förderung einer engen Verknüpfung mit internen EU-Instrumenten und – Politikbereichen, u.a. durch eine stärkere Zusammenarbeit mit den zuständigen

Kommissionsdienststellen in der Programmierungsphase und ggf. durch Mechanismen, die eine Bündelung von Mitteln aus internen und externen EU-Haushaltslinien ermöglichen.

- Berücksichtigung der Weiterentwicklung der Beziehungen zu Russland durch Änderung der Vorschriften über die Förderfähigkeit Russlands im Rahmen des ENI, um dessen besonderen Rolle als Nachbarland und strategischer Partner Rechnung zu tragen.

#### 4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Im Rahmen der Folgenabschätzung wurden folgende vier Optionen geprüft:

- **Option 0: „Keine EU-Unterstützung“:** Die EU leistet keine weitere finanzielle Unterstützung im Rahmen eines spezifischen Nachbarschaftsinstruments
- **Option 1: „Keine Änderung“:** Die Zusammenarbeit mit den betreffenden Ländern beschränkt sich auf den durch die geltende ENPI-Verordnung vorgegebenen Rahmen, dies wird als Basisszenarium bei der Analyse zugrunde gelegt.
- **Option 2: „Anpassung der derzeitigen Rahmenstruktur“:** Auf der Grundlage der geltenden ENPI-Verordnung wird ein Legislativvorschlag mit einer Reihe von maßgeblichen Änderungen vorgelegt, die dem neuen politischen Kontext und den festgelegten spezifischen Zielen Rechnung tragen, diese Option umfasst eine Reihe verschiedener Unteroptionen zu besonderen Problempunkten.
- **Option 3: „Vorschlag eines völlig neuen Instruments“:** mit einem anderen geografischen Anwendungsbereich und einer anderen bzw. umfassenderen Zielsetzung als das ENP.

#### 5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Der derzeitige Rahmen (Option 1 – „Basisszenario“) bietet Unterstützung in einem breiten Spektrum von Bereichen, die sich in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht positiv in den Partnerländern auswirken kann. Durch einen flexibleren Mechanismus und innovativere Konzepte, wie z.B. die Bündelung von Mitteln oder den Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente, könnten jedoch noch weitaus bessere Ergebnisse in den oben genannten Bereichen erzielt werden. Die Einstellung der EU-Maßnahmen (Option 0) würde die positiven Auswirkungen in allen drei Bereichen deutlich beeinträchtigen und die Nachhaltigkeit der bislang erzielten Ergebnisse gefährden. Außerdem würden auch die Beziehungen der EU zu ihren ENP-Partnerländern insgesamt dadurch belastet. Mit einem neugestalteten Instrument (Option 2) würden die mit dem derzeitigen Rahmen erzielten positiven wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklungen verstärkt und weitere positive Ergebnisse wären vor allem im Hinblick auf die verantwortungsvolle Staatsführung durch die Einführung des Grundsatzes „Mehr für mehr“ zu erwarten. Option 2 hätte somit die positivsten Auswirkungen. Ein völlig neues Instrument (Option 3) hingegen würde sich vor allem auf die Kohärenz von EU-Handeln und ENP-Zielen negativ auswirken und folglich die Glaubwürdigkeit der EU in der Region in Frage stellen.

Weitere Schwerpunkte der Folgenabschätzung waren Notwendigkeit und Mehrwert der der Maßnahmen auf EU-Ebene im Vergleich zu einzelstaatlichen Maßnahmen

## **6. VERGLEICH DER OPTIONEN**

Aufgrund von Analyse und Gewichtung der jeweiligen (globalen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen) Auswirkungen sind die Optionen 0 und 3 als nicht tragfähige Alternativen verworfen, mit denen weder positive Ergebnisse noch die Ziele der neugestalteten ENP erreicht werden können. Option 2 bietet somit das größte Potenzial für positive Ergebnisse und für eine Anpassung des bestehenden Rahmens für die Zusammenarbeit an den neuen politischen Kontext, die ENP-Ziele und die Herausforderungen, die aufgrund der Evaluierungen und gewonnenen Erkenntnisse ermittelt wurden. Option 1 würde als zweitbeste Alternative die Wahrung der bereits erzielten positiven Ergebnisse ermöglichen, könnte aber weder die Umsetzung der Ziele der neuen Vision für die ENP noch die Bewältigung der Herausforderungen und spezifischen Probleme, die im Rahmen der bestehenden Struktur aufgetreten sind, gewährleisten. **Daher wird Option 2 bevorzugt.**

## **7. MONITORING UND EVALUIERUNG**

Da es sich bei dem neuen ENI um eine Ermächtigungsverordnung handelt, sind darin die wesentlichen Elemente und die Grundlage für das Handeln der EU festgelegt, während die spezifischen Ziele und Maßnahmen der Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern und Regionen sowie die erwarteten Ergebnisse in den jeweiligen Programmierungs- und Durchführungsphasen definiert werden. Gleichzeitig werden dann auch spezifische Indikatoren festgelegt, die den Besonderheiten der jeweiligen Maßnahme Rechnung tragen.