



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/373
"Instrument für Heranführungshilfe/Europäisches Nachbarschaftsinstrument"

Brüssel, den 14. November 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu den

"Vorschlägen für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) und zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments"

COM(2011) 838 final und COM(2011) 839 final

Hauptberichterstatter: **Ionuț SIBIAN**

Der Rat beschloss am 25. Juli 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

"Vorschläge für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) und zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments"

COM(2011) 838 final und COM(2011) 839 final.

Das Präsidium beauftragte die Fachgruppe Außenbeziehungen am 17. September 2012 mit den Vorarbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Artikel 59 der Geschäftsordnung) bestellte der Ausschuss auf seiner 484. Plenartagung am 14./15. November 2012 (Sitzung vom 14. November) Ionuț SIBIAN zum Hauptberichterstatler und verabschiedete mit 142 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu dem Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II)**
- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die neue Herangehensweise im Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II), das im Vergleich zum vorigen Instrument mehr Flexibilität bietet und für eine Gleichbehandlung der Empfängerländer sorgt, da nicht zwischen der Art der Hilfe unterschieden wird, die den Bewerberländern und möglichen Bewerberländern angeboten wird.
- 1.2 Der EWSA unterstützt die neue Strategie im Entwurf der IPA II-Verordnung, die eine auf jedes Empfängerland zugeschnittene Hilfe ermöglicht. Für jedes einzelne Land sollen umfassende Mehrjahresstrategiepapiere angenommen werden, die den landesspezifischen Bedürfnissen und Zeitplänen in Bezug auf die Vorbereitungen zum EU-Beitritt entsprechen.
- 1.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Überprüfung der Strategiepapiere zur Halbzeit zu spät kommen könnte, und schlägt vor, die Halbzeit als letztmöglichen Zeitpunkt der Überprüfung anzusehen. Da das Erreichen der Ziele im Mittelpunkt stehen muss, ist Flexibilität unerlässlich. Der EWSA empfiehlt, vor Halbzeitüberprüfungen jährliche Überprüfungen durchzuführen, um die Unterstützung wirkungsvoller zu machen. Die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission könnten als solide Grundlage für die Überprüfung und Anpassung der Planung entsprechend den Bedürfnissen der betreffenden Länder dienen.

- 1.4 Der EWSA begrüßt das Ziel des neuen Verordnungsentwurfs, nämlich die Vereinfachung und Verringerung des Aufwands für die Verwaltung der Finanzhilfen. Den sektorspezifischen Ansatz bei der Zuteilung der Hilfen sieht er jedoch skeptisch. Dieser Mechanismus sollte behutsam je nach den Umständen des jeweiligen Empfängerlandes eingesetzt werden; hierbei ist daran zu denken, dass Heranführungshilfen dazu gedacht sind, Kandidatenländer und mögliche Kandidatenländer auf eine künftige Mitgliedschaft vorzubereiten. Das IPA ermöglicht den Ländern vor dem Beitritt einen "Testlauf" für die Anforderungen der Mitgliedschaft, einschließlich der Verwaltung der Struktur- und des Kohäsionsfonds sowie der Agrarfonds und des Fonds für ländliche Entwicklung. Daher sollte ein sektorspezifischer Ansatz nur angewandt werden, wenn es angemessene Regeln und Verfahren gibt (z.B. in Bezug auf Vorschriften für die Auftragsvergabe, Interessenkonflikte usw.) und wenn der Plan für Ausgaben aus dem Staatshaushalt ausreichend weit gefasst ist und nicht nur für jeweils ein Jahr aufgestellt wird. Üblicherweise bezieht sich der sektorspezifische Ansatz auf Bereiche wie Gesundheit, Bildung usw., während sich IPA-Hilfen auch auf Bereiche wie Korruptionsbekämpfung und Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung konzentriert, die weniger gut für diesen Ansatz geeignet sind, da es viele Empfängerstellen und nicht nur eine Institution gibt.
- 1.5 Der EWSA befürwortet, dass in dem neuen Verordnungsentwurf eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Geldgebern und internationalen und sonstigen Finanzinstitutionen auf der strategischen Ebene betont wird.
- 1.6 Der EWSA begrüßt außerdem die Flexibilität unter dem neuen Instrument, die es ermöglicht, Mittel von einem Politikbereich auf einen anderen und von einem Jahr auf das nächste zu übertragen¹.
- 1.7 Der EWSA hebt hervor, dass die lokale Eigenverantwortung bei der Planung und Umsetzung von IPA II gefördert und entwickelt werden muss. Hierfür müssen angemessene Mechanismen eingerichtet werden, um nationale Verwaltungen, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft einzubeziehen und ihre Kapazität auszubauen. Ihre Einbeziehung sollte auf jeder Ebene der Unterstützung gefördert werden: Konzipierung und Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung. Die Unterstützung für die Zivilgesellschaft sollte außerdem durch lokale, zwischengeschaltete Trägerorganisationen und nationale Ressourcenzentren kanalisiert werden.
- 1.8 Der Erweiterungsprozess erfordert die Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts der Westbalkanländer an den sozialen Besitzstand der EU. IPA II wird daher ein Katalysator für die Förderung der sozialen Inklusion, des sozialen Zusammenhalts, der menschenwürdigen Arbeit und der hochwertigen Beschäftigung in der Region sein.

¹ Wo die neue Haushaltsordnung dies zulässt.

2. IPA-II-Verordnung: wichtigste Aspekte

- 2.1 In dem Entwurf einer Verordnung über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) wird der Rechtsrahmen für das neue IPA-II-Finanzinstrument festgelegt, durch den der derzeitige, am 31. Dezember 2013 auslaufende Rechtsrahmen ersetzt wird.
- 2.2 Das neue Instrument für Heranführungshilfe ist ausgerichtet auf die Umsetzung der Erweitungspolitik, durch die Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Europa gefördert werden soll. Mit dem neuen Instrument werden die Kandidatenländer² und potenziellen Kandidaten³ in ihren Vorbereitungen auf einen Beitritt zur EU unterstützt.
- 2.3 Da der sozioökonomische Entwicklungsstand dieser Länder (mit Ausnahme Islands) niedrig ist und angesichts dessen, dass sie auf die globalen Herausforderungen vorbereitet sein und sich den diesbezüglichen Anstrengungen der EU anpassen müssen, ist es offensichtlich, dass es grundlegender und ergebnisorientierter Investitionen bedarf, um diese Länder an die EU-Standards heranzuführen. In dem IPA-II-Verordnungsentwurf wird diesen Staaten technische und finanzielle Unterstützung angeboten, da sie alleine nicht in der Lage sind, alle notwendigen Anstrengungen und Kosten für die Einhaltung der Kriterien für einen EU-Beitritt zu tragen.
- 2.4 Der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag für die IPA-II-Verordnung beläuft sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf ca. 14 Mrd. EUR.
- 2.5 Das neue Instrument soll mehr Flexibilität ermöglichen und den Aufwand für die Verwaltung der Finanzhilfen vereinfachen und verringern.
- 2.6 Zu der Vereinfachung gehört die Umstrukturierung der derzeitigen Komponentenstruktur der IPA-Hilfen, wodurch es möglich wird, den Rechtsrahmen zu vereinfachen und jedem Staat (sowohl Kandidatenländern als auch potenziellen Kandidatenländern) in jedem Politikbereich undifferenzierten Zugang zu Unterstützung zu gewähren. Von den fünf Komponenten der vorherigen Version de IPA-Instruments standen den potenziellen Kandidatenländern nur zwei (*Übergangshilfe und Verwaltungsaufbau* sowie *grenzübergreifende Zusammenarbeit*) offen, während die drei anderen nur den Kandidatenländern zur Verfügung standen (*regionale Entwicklung, Entwicklung des Humankapitals* und *ländliche Entwicklung*).

² Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Island, Montenegro, Serbien und Türkei.

³ Albanien, Bosnien und Herzegowina und Kosovo.

3. **Besondere Bemerkungen zu dem Entwurf der IPA-II-Verordnung**

- 3.1 Neben der Unterstützung für Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, verstärkte Achtung der Minderheitenrechte, Förderung der Geschlechtergleichstellung, Nicht-diskriminierung und Pressefreiheit sowie Pflege gutnachbarlicher Beziehungen empfiehlt der EWSA nachdrücklich, die Förderung der Sozialrechte und den Schutz benachteiligter Gruppen in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii aufzunehmen, um die Bedeutung hervorzuheben, die die Empfängerländer diesen Rechten beimessen sollten; hierdurch wird das erforderliche Gleichgewicht zwischen sozialer Inklusion und der Entwicklung der Demokratie und der Zivilgesellschaft sichergestellt.
- 3.2 Dementsprechend sollten die vorgeschlagenen Indikatoren in Artikel 2 Absatz 2 angepasst werden, um diese Änderungen zu berücksichtigen. Einer der Indikatoren sollte daher der Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft und die Kapazität der Sozialpartner und sonstiger zivilgesellschaftlicher Organisationen sein. Ein weiterer Indikator, der in den Verordnungsvorschlag aufgenommen werden sollte, ist die Wahrung der Rechte der Personen, die benachteiligten Gruppen angehören.
- 3.3 Die Unterstützung durch das Instrument für Heranführungshilfe sollte dabei helfen, soziale Ausgrenzung und eine Verschärfung der Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft zu bekämpfen und den Zugang sozial ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen und Regionen zu den Finanzhilfen zu fördern. Daher ist der EWSA der Ansicht, dass zusätzlich zu dem Indikator in Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 zweiter Spiegelstrich ein weiterer Indikator in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsstrategien aufgenommen werden sollte.
- 3.4 Der EWSA vertritt den Standpunkt, dass alle Indikatoren ergebnisorientiert sein und sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Dimension haben sollten.
- 3.5 Der EWSA sieht die Verbesserung des sozialen Dialogs und die Unterstützung der Entwicklung der Kapazität der Sozialpartner als Hauptziele an, die in dem Verordnungsentwurf stärker betont werden sollten. Eine bloße Erwähnung der Entwicklung der Zivilgesellschaft und des sozialen Dialogs erscheint in dieser Hinsicht zu schwach und zu wenig bindend.
- 3.6 In den meisten Empfängerländern sind die Sozialpartner unterentwickelt oder haben große Schwierigkeiten in der Wahrnehmung ihrer Rolle, insbesondere mitten in dieser herben Wirtschaftskrise. Auch Wirtschaftsverbände sollten unterstützt werden. Der EWSA empfiehlt daher eine strategischere Investition zur Unterstützung der Entwicklung der Sozialpartner.
- 3.7 Der EWSA nimmt die Bedeutung zur Kenntnis, die der Frage der Geberkoordinierung in dem Verordnungsvorschlag gewidmet wird, um die Wirksamkeit und Effizienz der Hilfe zu steigern und eine Doppelfinanzierung zu vermeiden. Er wünscht sich jedoch spezifischere Maß-

nahmen, die zur Gewährleistung einer wirksamen Geberkoordinierung sowohl auf der Länder- als auf der EU-Ebene ergriffen werden könnten.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu dem Verordnungsvorschlag für die Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI)

- 4.1 Der EWSA begrüßt diesen Verordnungsvorschlag und insbesondere den "Mehr für mehr"-Grundsatz, durch den die im Rahmen des Instruments geförderten Länder⁴ ermutigt werden, nachhaltige Fortschritte in Richtung Demokratie und Wahrung der Menschenrechte und des Völkerrechts zu machen.
- 4.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag, dass Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung als Querschnittsthemen grundsätzlich in alle Maßnahmen einbezogen werden sollten, die im Rahmen dieser Verordnung durchgeführt werden.
- 4.3 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, die Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft für die Länder in die Verordnung aufzunehmen, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik und den Europäischen Fonds für Demokratie fallen.
- 4.4 Der EWSA meint, dass sich das Ziel einer Partnerschaft mit der Gesellschaft dieser Länder, das sich in diesem Instrument widerspiegelt, in der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließlich der Sozialpartner und regionaler und lokaler Behörden niederschlagen sollte, und zwar in allen Phasen der Hilfe. Der "Arabische Frühling" hat gezeigt, wie wichtig die Unterstützung von Bürgerbewegungen in den Nachbarländern der EU ist.
- 4.5 Das Europäische Nachbarschaftsinstrument sollte ein flexibles Hilfsmittel zur Ausweitung der Kapazität der Organisationen der Zivilgesellschaft werden, so dass sie befähigt werden, der Politik auf die Finger zu schauen und eine wichtige Rolle im Demokratisierungsprozess einzunehmen.
- 4.6 Der EWSA empfiehlt, Plattformen für den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung in den EU-Nachbarländern einzurichten, und bietet der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst seine Mithilfe an.
- 4.7 Der EWSA empfiehlt den Vertretungen der Europäischen Union, eine umfassende Kartierung der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Region vorzunehmen, da dies allen EU-Institutionen dabei helfen könnte, ihre Beziehungen zu einer aufstrebenden Zivilgesellschaft zu festigen.

⁴ Partnerländer des Mittelmeerraums und östliche Nachbarstaaten.

- 4.8 Der EWSA empfiehlt, die ENI-Verordnung außerdem mehr auf den Kapazitätsaufbau derjenigen Institutionen in den Partnerländern auszurichten, die für die Bereitstellung der Hilfe zuständig sind, um so eine hohe Ausschöpfungsrate und ein hohes Maß an Transparenz bei der Verwendung der Mittel sicherzustellen.
- 4.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass das ENI die Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung ankurbeln sollte, insbesondere durch einen Jugend- und Studentenaustausch zwischen der EU und ihren Nachbarländern. Das Instrument sollte Möglichkeiten zur Schaffung von Netzen bieten, durch die die Kapazität nichtstaatlicher Organisationen im Jugendbereich in den EU-Nachbarländern ausgeweitet wird.
- 4.10 Der EWSA empfiehlt der Kommission, mit diesem Instrument auch eine nachhaltige Industriepolitik, die soziale Verantwortung von Unternehmen, umweltverträgliche Industrie und Maßnahmen zur Unterstützung von KMU zu fördern, ebenso wie die Lösung von Problemen auf dem Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Sozialpolitik.

5. **ENI-Verordnungsentwurf: wichtigste Aspekte**

- 5.1 Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) soll ein Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft an den Grenzen der EU geschaffen werden.
- 5.2 Im Zeitraum von 2014 bis 2020 werden die Ziele der ENP von der EU weiterhin über ein spezifisches Finanzierungsinstrument – das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) – unterstützt, das an die Stelle des 2006 eingeführten Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) treten wird.
- 5.3 Im ENI werden der Grundsatz "Mehr für mehr" sowie eine gegenseitige Rechenschaftspflicht verankert, die eine stärkere Unterstützung jener Partner vorsehen, die sich für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und für Reformen einsetzen.
- 5.4 Der ENI-Verordnungsentwurf beinhaltet Bestimmungen, mit denen das Instrument in mehrfacher Hinsicht vereinfacht und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ausreichender Flexibilität und Fokussierung auf die politischen Ziele und Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit hergestellt wird.
- 5.5 Die ENI-Verordnung fördert im Einklang mit der Strategie Europa 2020 Komplementarität, Kohärenz und systematische Einbeziehung der vorrangigen Politikbereiche, während der Schwerpunkt jedoch weiterhin auf der Umsetzung der wesentlichen ENP-Ziele liegt.
- 5.6 Der als finanzieller Bezugsrahmen dienende Betrag für die Umsetzung der ENI-Verordnung beläuft sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 auf ca. 18 Mrd. EUR.

6. Besondere Bemerkungen zu dem Entwurf der ENI-Verordnung

- 6.1 Das auswärtige Handeln der EU im Rahmen dieses Instruments sollte greifbare Veränderungen in den Partnerländern bewirken. Diese Auswirkungen sollten nach Möglichkeit durch einen angemessenen Mechanismus überwacht und anhand von zuvor festgelegten länderspezifischen, klaren, transparenten und messbaren Indikatoren bewertet werden: konkrete, messbare und umsetzbare Referenzwerte, anhand derer bewertet werden kann, ob ein Land die demokratischen Werte vertritt, die die EU durch das ENI fördern will.
- 6.2 Zur besseren Umsetzung des "Mehr für mehr"-Grundsatzes könnte ein angemessener Teil der durch dieses Instrument zur Verfügung gestellten Mittel für Anreize reserviert werden, um den Partnerländern mehr Unterstützung beim Auf- bzw. Ausbau einer vertieften und tragfähigen Demokratie zu gewähren. Dieser Grundsatz sollte des Weiteren so umgesetzt werden, dass auch benachteiligte Gruppen in diesen Ländern berücksichtigt werden und dass anstelle von Kürzungen der Entwicklungshilfe für einzelne Länder eine Umverteilung der Hilfen von der staatlichen Ebene zur Zivilgesellschaft stattfindet.
- 6.3 Den Vertretungen der Europäischen Union sollte ebenfalls eine größere Rolle bei der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Geldgebern zugedacht werden. Die Dokumente, auf die in Artikel 7 Absätze 1 und 2 Bezug genommen wird, sollten ausführliche und aktuelle Gebermatrizen enthalten und die zu ergreifenden Schritte beschreiben, um die Koordinierung zwischen den Gebern zu verstärken, insbesondere zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.
- 6.4 Laut Verordnungsentwurf engagiert sich die EU in ihren Beziehungen zu ihren Partnern weltweit für die Förderung menschenwürdiger Arbeit sowie für die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der international anerkannten Arbeitsnormen. Außerdem sollte die Abschaffung von Kinderarbeit und die Bedeutung multilateraler Umweltabkommen hervorgehoben werden.
- 6.5 In der Verordnung sollte ausdrücklicher auf die Stärkung der Rechenschaftspflicht im eigenen Land und die Schaffung institutionalisierter Konsultations- und Überwachungsmechanismen eingegangen werden, an denen Organisationen der Zivilgesellschaft, Umweltverbände, Sozialpartner und weitere nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.

Brüssel, den 14. November 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
