

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
Task Force zu Außengrenzen

***Neue EU Nachbarschaftspolitik:
Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA)***

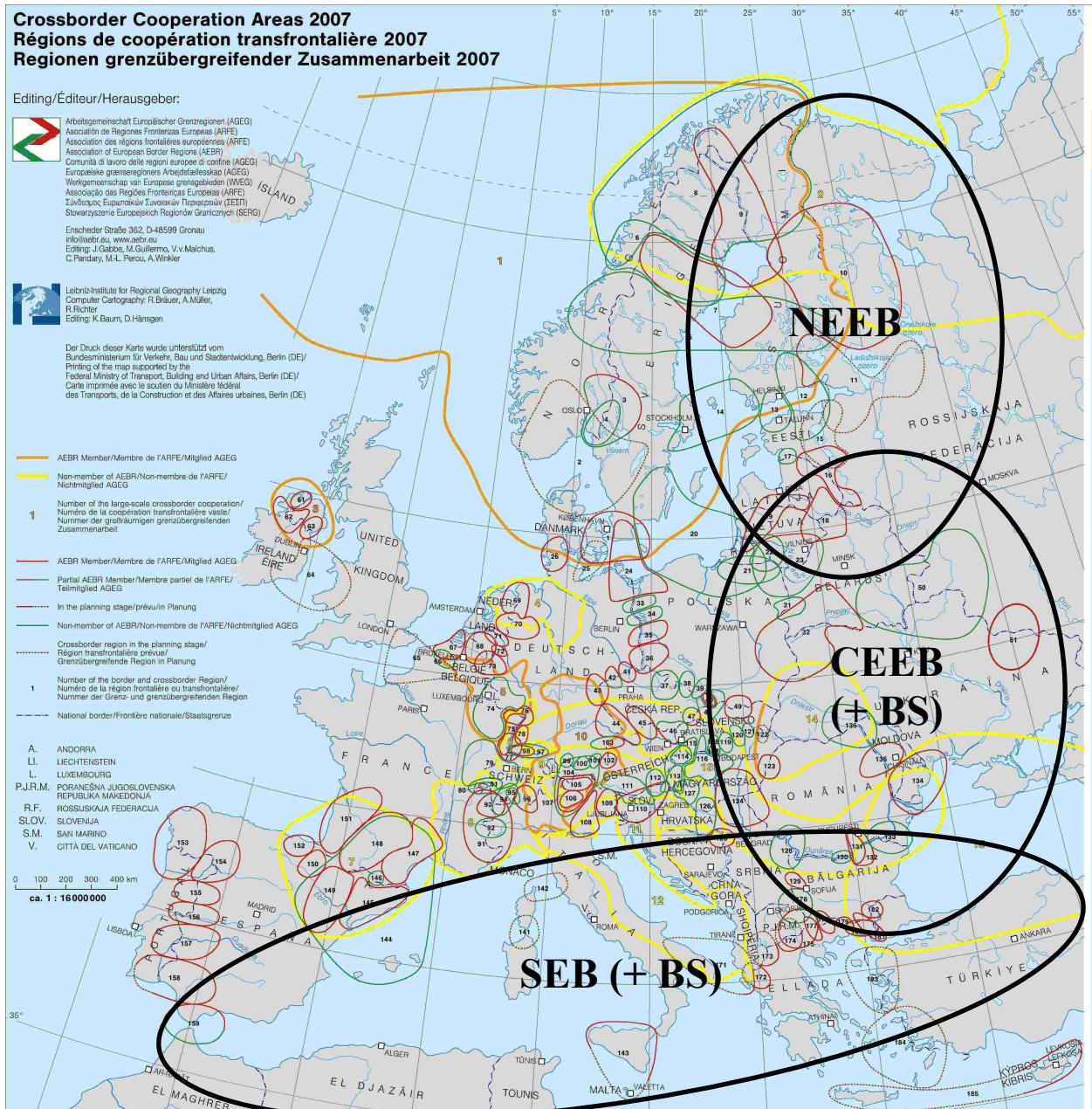
Die Jahreskonferenz der AGEG 2007 fand am 13. und 14. September 2007 in Lappeenranta, Südkarelien, statt. Sie wurde von der Region Südkarelien und der Stadtverwaltung von Lappeenranta unterstützt. Der erste Teil der Konferenz beschäftigte sich mit dem ENPI und dem IPA. Zuerst wurden Vorträge von Vertretern der Europäischen Kommission, der finnischen Regierung und der Russischen Föderation gehalten. Anschließend folgte ein runder Tisch mit Experten der grenzübergreifenden Zusammenarbeit an Außengrenzen der EU. Dieses Dokument diente als Grundlage für die Diskussionen und Ausgangspunkt für die Gründung der AGEG *Task Force* zu Außengrenzen.

Die **Ziele** der *Task Force* sind:

- Training, insbesondere in den Gebieten außerhalb der EU;
- Austausch von Beispielen guter Praxis; von einander lernen;
- Bildung von Kapazitäten;
- Suche nach anderen/neuen Instrumenten;
- Beobachtung der Fortschritte in der Umsetzung der EU Verordnungen in nationale Gesetze;
- Unterstützung der Einbeziehung der Nicht-EU-Mitglieder in den EVTZ;
- Forschung bezüglich der Situation in den verschiedenen Regionen an den Außengrenzen; z.B. Schwarzmeerregion – fehlende Zivilgesellschaft; und Suche nach Instrumenten und Ansätzen, die die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus berücksichtigen.

Die AGEG Task Force hat sich zu einer **geographischen Unterteilung** der Task Force: entschieden:

- Regionen im Nordosten (NEEB, Nordöstliche Außengrenzen)
- Regionen im Osten (CEEB, Mittel- und Osteuropäische Außengrenzen; und BS, Schwarzes Meer)
- Regionen im Süden (SEB, Südliche Außengrenzen).



Die Integration zwischen dem Gebiet der EU und ihren Nachbarländern ist von wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Die Balkanländer, die Türkei, die Russische Föderation, Weißrussland, die Ukraine und andere Länder jenseits der östlichen EU-Außengrenze (Schwarzes Meer, Kaukasus), sowie die südlichen und östlichen Mittelmeerländer sind in ihrem Handel und ihrer Kommunikation sehr stark EU-orientiert.

Die wirtschaftlichen und demographischen Verflechtungen und Konsequenzen sind offensichtlich. Die Länder des südlichen Mittelmeerraums und die osteuropäischen Länder sind periphere Gebiete, die Ausgangspunkte von Migration sind und versuchen, Investitionen anzuziehen. Wie der ESPON Bericht¹ erklärt, gibt es neben spezifischen EU-Instrumenten (z.B. internationale Entwicklungshilfe, bilaterale Abkommen usw.) viele Wege, starke Verbindungen zwischen der EU und den Nachbarn aufzubauen und zu erhalten. Diese Verbindungen sind von Bedeutung, wenn Europa mit anderen großen Wirtschaftsregionen der Welt konkurrieren muss und in der eigenen regionalen Integration erfolgreich sein will, nicht nur auf dem Kontinent, aber auch in der Überbrückung der derzeitigen Kluft zwischen Nord und Süd.

1. Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)

1.1. Zukunftsweisende Ziele und Programme

Neben den allgemeinen Zielen des ENPI (Vermeidung neuer Trennlinien mit Drittstaaten, Weiterentwicklung der strategischen Partnerschaft mit Russland, ausgewogene sozioökonomische Entwicklung, multikultureller Dialog, Stärken der regionalen Entwicklungsfähigkeit) enthält das Programm wichtige, zukunftsweisende Elemente in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die die bisherigen Schwierigkeiten der Kooperation (zwischen INTERREG/PHARE-CBC/TACIS-CBC/CARDS/MEDA) überwinden soll, wie:

- Stärkung der Kooperation über die Außengrenzen der Union hinweg und zwischen den Drittstaaten (einschließlich der Beseitigung der Barrieren in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit).
- Schaffung eines gemeinsamen Managements mit einheitlichen Verfahrensregelungen in der grenzübergreifenden Zusammenarbeit auf beiden Seiten der Außengrenze, im Osten und Süden.
- EU-Hilfe wird eingesetzt zum gemeinsamen Nutzen der Mitgliedstaaten sowie der Partnerstaaten und ihrer Regionen, **mit dem Ziel der Unterstützung der grenzübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit.**

Für die Programmperiode von 2007 bis 2013 stehen mehr als 1,1 Milliarden EURO zur Finanzierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in 15 Programmen im Osten und Süden Europas zur Verfügung, basierend auf dem Nachbarschafts- und Partnerschaftsprogramm.

Das ENPI verfolgt die Grundsätze von Komplementarität, Partnerschaft und Co-Finanzierung. Komplementarität bedeutet, dass die EU-Hilfe beiträgt zu den entsprechenden

¹ The European Spatial Planning Observation Network (ESPON) Monitoring Committee and the German Federal Office for Building and Regional Planning. *The ESPON ATLAS: Mapping the Structure of the European Territory*. Oktober 2006.

nationalen/regionalen/lokalen Strategien und Maßnahmen. Partnerschaft beinhaltet die Einbindung nationaler/regionaler/lokaler Gebietskörperschaften, Wirtschafts- und Sozialpartner, und Zivilgesellschaften im Allgemeinen. Die Co-Finanzierung erfolgt normalerweise durch öffentliche Haushalte, Beiträge der Nutznießer und anderer Quellen. In besonderen Fällen kann auf Co-Finanzierung verzichtet werden (z. B. Unterstützung der Menschenrechte, der fundamentalen Freiheiten und der Demokratie).

Das ENPI sieht Strategiepapiere (staatliche, multi-staatliche, thematische und grenzübergreifende) vor. Darauf bauen mehrjährige indikative Programme auf:

- *Staatliche oder multistaatliche Programme*: Hilfe für einen Partnerstaat oder die entsprechende regionale/ subregionale Kooperation zwischen zwei oder mehr Partnerstaaten, an dem EU-Mitglieder teilnehmen können.
- *Thematische Programme*: Behandeln eine oder mehrere spezielle Tätigkeitsfelder, die Partnerstaaten gemeinsam betreffen und wichtig für einen oder mehrere EU-Mitgliedstaaten sein können.
- *Grenzübergreifende Kooperationsprogramme*: Kooperation zwischen einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten und einem oder mehreren Drittstaaten, die Regionen entlang der Außengrenze der Europäischen Union betreffen.

Multistaatliche und thematische Programme können transregionale Kooperationsmaßnahmen beinhalten (d. h. Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten und Partnerstaaten), die auf jedem Teil des Territoriums der betreffenden Staaten stattfinden.

Strategiepapiere/Programme:

- Sind nach einem vereinbarten Verfahren und nach Managementverfahren aufzustellen und anzunehmen.
- Sie bilden den politischen Rahmen und die geplanten Aktionen müssen übereinstimmen mit den Grundsätzen der Komplementarität/ Partnerschaft/ Kofinanzierung etc.
- Sie werden erstellt für eine bestimmte Periode, die den Prioritäten in den politischen Rahmenbedingungen entspricht und sollen mehrjährige indikative Programme (einschließlich mehrjähriger finanzieller Zuweisungen) und prioritäre Ziele für jeden Staat oder jede Region enthalten.
- Für staatliche oder multistaatliche Programme erfolgt die Mittelzuweisung nach transparenten, objektiven Kriterien.
- Speziell zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit wird eine Liste gemeinsamer Operationeller Programme erstellt, mit einer indikativen mehrjährigen Mittelzuweisung und einer Liste der förderfähigen Gebiete, die an jedem Programm teilnehmen.

- Grenzübergreifende Programme an der EU-Außengrenze werden finanziert aus dem EFRE und dem Fonds für Außenbeziehungen.

Besonders hervorzuheben ist, dass (vor allem dank der Initiative der AGEG und des Regionalausschusses im Europäischen Parlament) im ENPI I² ein besonderes Kapitel III zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit eingebaut wurde, das Klarheit schafft über die Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen hinsichtlich der Gebietskulisse sowie der Entwicklung, des Managements und der Umsetzung der Programme.

1.2. Gebietskulissen und Programme

Für die **Gebietskulisse** grenzübergreifender Programme gelten folgende grundsätzliche Elemente:

- Es gilt die NUTS III-Ebene oder ähnliche Einheiten entlang der Landgrenzen zwischen der EU und Drittstaaten.
- Es gilt die NUTS III-Ebene oder ähnliche Einheiten entlang Seegrenzen mit signifikanter Bedeutung.
- Zur Sicherstellung von Kontinuität bestehender Kooperationsformen oder in anderen berechtigten Fällen können andere benachbarte Gebietseinheiten an der grenzübergreifenden Zusammenarbeit teilnehmen.
- Die Kommission kann mit den Partnern vereinbaren, dass die Zusammenarbeit auf das gesamte NUTS II-Gebiet ausgedehnt wird, in dem eine NUTS III-Einheit liegt (Außengrenzen).
- Die Liste der Meeresgrenzen von signifikanter Bedeutung wird von der Kommission in den entsprechenden Strategiepapieren definiert (Entfernung, andere wichtige geographische und wirtschaftliche Kriterien).
- Alle Küstengebiete der NUTS II-Ebene oder ähnlicher Einheiten in einem Meeresbecken mit Mitgliedstaaten und Partnerstaaten als Anrainer (ENPI).

Für die **Programmentwicklung/-genehmigung** gelten folgende wesentliche neue Elemente:

- Grenzübergreifende Kooperation wird im Rahmen von Mehrjahresprogrammen durchgeführt, die die Kooperation an einer Grenze oder einer Gruppe von Grenzen betrifft.
- Sie gehen normalerweise über einen 7-Jahreszeitraum (2007-2013).
- Gemeinsame Operationelle Programme für Landgrenzen und Seegrenzen mit signifikanter Bedeutung werden pro Grenze auf dem jeweils geeigneten territorialen Niveau ausgearbeitet.

² 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 (Amtsblatt der Europäischen Union, 9. November 2006, L 310/1-14).

- Gemeinsame Operationelle Programme für Meeresbecken (NUTS II) sollen multilateral sein; sie umfassen die förderfähigen Gebietseinheiten des Meeresbeckens mit mehreren beteiligten Staaten (wenigstens ein EU-Mitgliedstaat und ein Partnerstaat).
- Gemeinsame Operationelle Programme werden entwickelt durch den betroffenen EU-Mitgliedstaat und die Partnerstaaten auf dem jeweils geeigneten territorialen Niveau.
- Im Jahr nach der Annahme des Strategiepapiers ist von den beteiligten Staaten der Kommission ein gemeinsamer Vorschlag für das gemeinsame Operationelle Programm vorzulegen.
- Gemeinsame Operationelle Programme können geändert werden auf Initiative der beteiligten Staaten, der beteiligten Grenzregionen oder der Kommission.
- Nach der Annahme des gemeinsamen Operationellen Programms schließt die Kommission eine Finanzvereinbarung mit den Beteiligten.
- Die aufgrund der Prioritäten und Maßnahmen des gemeinsamen Operationellen Programms gemeinsam ausgewählten Aktionen erhalten EU-Förderung.

Wichtiger Hinweis:

In speziellen und besonders gerechtfertigten Fällen kann die Kommission nach Konsultation des betroffenen EU-Mitgliedstaates diesem erlauben, die ERDF-Mittel des ENPI-Programms etc. nach den Bestimmungen des ERDF-, des Sozialfonds oder Kohäsionsfonds einzusetzen, wenn:

- ein gemeinsames Operationelles Programm nicht erstellt werden kann aufgrund von Problemen im Verhältnis der beteiligten Staaten oder der EU und einem Partner,
- bis zum 30.06.2010 spätestens die beteiligten Staaten kein gemeinsames Operationelles Programm vorgelegt haben,
- der Partnerstaat nicht die Finanzvereinbarung bis zum Ende des Jahres unterzeichnet, in dem das Programm von der Kommission angenommen wurde,
- ein gemeinsames Operationelles Programm nicht umgesetzt werden kann aufgrund von Problemen zwischen den beteiligten Partnerstaaten.

1.3. Umsetzung und Empfänger der Hilfe

Für die grenzübergreifende Zusammenarbeit gelten spezielle Regeln zur *Umsetzung*, die umfassen:

- Rate der Kofinanzierung,
- Vorbereitung des gemeinsamen Operationellen Programms,
- Festlegung und Arbeitsweise der gemeinsamen Instanzen,
- die Rolle und Funktion des Monitoring- und Auswahlkomitee, des gemeinsamen Sekretariats,
- Förderfähigkeit von Ausgaben,

- gemeinsame Projektauswahl,
- technisches und finanzielles Management,
- Hilfestellung, Finanzkontrolle und Audit,
- Monitoring und Auswertung,
- Öffentlichkeitsarbeit und Informationsaktivitäten.

Empfänger der Hilfe sind u. a.:

- Partnerstaaten, Regionen und deren Einrichtungen, dezentralisierte Körperschaften in Partnerstaaten wie Regionen, Departements, Provinzen, Städte.
- Gemeinsame Einrichtungen (geschaffen durch Partnerstaaten/ Regionen), internationale Organisationen (einschließlich regionaler Organisationen), UN-Einrichtungen, Departements, internationale Finanzorganisationen, Entwicklungsbanken, EU-Einrichtungen etc. (nur Hilfemaßnahmen zur Umsetzung), EU-Agenturen.
- Einrichtungen und Körperschaften der Mitgliedstaaten, Partnerstaaten, Regionen und andere Drittstaaten und nicht staatliche Akteure.
- Grenzübergreifende Strukturen, Nicht-Regierungs-Organisationen, unabhängige Stiftungen sowie andere nicht genannte Einrichtungen (wenn sie wichtig sind, um die Zielsetzungen dieser Verordnung zu erreichen).

Wichtiger Hinweis:

EU-Mittel können auch Ausgaben abdecken im Zusammenhang mit der Vorbereitung, dem Follow-up, dem Monitoring, Audit, der Auswertung, die im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Verordnung entstehen und zum Erreichen der Zielsetzung notwendig sind (Studien, Meeting, Information, Bewusstseinsbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Training, Ausgaben für Computernetzwerke etc.). Diese Unterstützungsmaßnahmen müssen nicht notwendigerweise durch ein mehrjähriges Programm abgedeckt werden und können deshalb außerhalb der Strategiepläne und Mehrjahresprogramme durchgeführt werden (sie können aber auch Bestandteil dieser mehrjährigen Programme sein).

2. Instrument für Heranführungshilfe (IPA)

2.1. Ziele und Hintergründe

Im Instrument für Heranführungshilfe (IPA) stehen für den Zeitraum 2007 – 2013 insgesamt 11,565 Milliarden Euro zur Verfügung. IPA gilt für Staaten, die den Status eines Bewerberlandes haben (Türkei, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) und Staaten, die als mögliche Bewerber gelten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, einschließlich Kosovo).

Die IPA verfolgt das Ziel, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zur Annäherung an die EU (unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Landes) zu unterstützen. Die wesentlichsten Gründe für das IPA sind:

- Bessere Wirksamkeit der Außenhilfe der Gemeinschaft,
- Schaffung eines allgemeinen Instruments,
- Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien und Verleihung des Beitrittsstatus an die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien,
- Alle anderen Länder des westlichen Balkan sind *mögliche* Bewerber für den EU-Beitritt,
- Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zur Annäherung an die EU (Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des jeweiligen Landes),
- Klare Trennung zwischen Bewerberländern und möglichen Bewerberländern,
- Die Komponenten Übergangshilfen, Aufbau von Institutionen und grenzübergreifende Zusammenarbeit richten sich *an alle begünstigten Länder*.
- Die Komponenten regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen und Entwicklung des ländlichen Raumes richten sich nur an Bewerberländer, die zur dezentralen Mittelverwaltung ermächtigt sind (Vorbereitung auf die Zeit nach dem Beitritt).

Speziell Bewerberländer:

- Übernahme und Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*),
- Unterstützung für Politikformulierung sowie Vorbereitung auf die Umsetzung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik und Kohäsionspolitik.

Speziell mögliche Bewerberländer:

- Schrittweise Angleichung an den gemeinsamen Besitzstand,
- Soziale, wirtschaftliche und territoriale Entwicklung.

2.2. Planungsdokumente, Programme und Finanzrahmen

Wesentliche neue Elemente für die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von IPA sind:

- Erstellung mehrjähriger Planungsdokumente für jedes Land in enger Abstimmung mit den nationalen Behörden zur Unterstützung der nationalen Strategien (gegebenenfalls Berücksichtigung der Zivilgesellschaften und anderer Interessenskreise sowie bestehender Hilfsprogramme).
- Indikative Zuweisung in den einzelnen Planungsdokumenten für die wichtigsten Prioritäten innerhalb jeder Komponente.

- Erstellung von Programmen auf der Grundlage der indikativen Planungsdokumente, die die Ziele, Interventionsbereiche, erwartete Ergebnisse, Verwaltungsverfahren und den für die Finanzierung vorgesehenen Gesamtbetrag festlegen.
- Genehmigung der Programme (mehrjährig oder jährlich) von der Kommission (grenzübergreifende Programme sollen mehrjährig sein).
- Indikativer mehrjähriger Finanzrahmen mit einem Planungszeitraum von 3 Jahren.
- Erläuterung der Pläne der Kommission durch den indikativen mehrjährigen Finanzrahmen bezüglich der Mittelzuweisung, aufgeschlüsselt nach Komponenten, Ländern, Mehrländeraktionen und Themenprogrammen (unter Berücksichtigung des Bedarfs, der Aufnahmekapazität, Einhaltung der Bedingungen und Verwaltungskapazität).

Auch im IPA ist es gelungen, vor allem dank der Intervention der AGEG und des Regionalausschusses des Europäischen Parlamentes, ein spezielles Kapitel zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit zu verankern, mit folgenden Ergebnissen:

- Im Rahmen der Komponente „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ kann für alle Länder des westlichen Balkans und die Türkei die grenzüberschreitende (gegebenenfalls die transnationale und interregionale) Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen diesen Ländern und den Mitgliedsstaaten unterstützt werden.
- Sind EU-Mitgliedsstaaten an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt, gelten die Vorschriften über die finanzielle Beteiligung des EFRE und die vorliegende Verordnung.
- Die Zusammenarbeit wird mit anderen Gemeinschaftsinstrumenten der grenzübergreifenden und der interregionalen Zusammenarbeit koordiniert.
- Im Falle einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedsstaaten fallen die Regionen auf beiden Seiten der Grenze unter diese Komponente (also keine EFRE-Programme!).
- Unter bestimmter Voraussetzung ist auch die Finanzierung des Aufbaus von Kapazitäten und Institutionen sowie Investitionen möglich (Übereinstimmung mit Zielen des Artikels 9).
- Bei grenzübergreifenden Programmen mit EU-Mitgliedsstaaten kann nur letzteren die Durchführung übertragen werden nach dem Prinzip der geteilten Verwaltung (Verordnung EG Euratom Nr. 1605/2002 und der neuen Verordnung).

2.3. Verwaltung und Durchführung

Es gelten folgende wesentliche Regelungen:

- Die Kommission ist für Durchführung und Verwaltung verantwortlich,
- die Gemeinschaftsfinanzierung basiert auf:

- Einer Finanzierungsvereinbarung zwischen der Europäischen Kommission und dem Empfängerland,
- Öffentlichen Aufträgen und Zuschussvereinbarungen mit nationalen oder internationalen öffentlichen Stellen, oder mit den für die Durchführung verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen,
- Mittelbindung für Maßnahmen, deren Durchführung sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckt, können über mehrere Jahre in jährlichen Tranchen erfolgen,
- Mittel anderer Geber können zweckgebunden einbezogen werden. ,
- Ein IPA-Ausschuss (Vertreter der Mitgliedstaaten und ein Vertreter der Kommission) unterstützt die Kommission,
- Die Kommission kann Änderungen an jährlichen Programmen annehmen, sofern sie keine wesentlichen Änderungen der ursprünglichen Programme und Maßnahmen beinhaltet und 20 % des zugewiesenen Gesamtbetrages bzw. 4 Mio. € nicht überschreiten.

Arten der Hilfe

Die im Rahmen dieser Verordnung gewährten Hilfen können genutzt werden zur Finanzierung von:

- Investitionen,
- öffentlichen Aufträgen,
- Zuschüssen einschließlich Zinsvergütungen,
- Sonderdarlehen, Darlehensgarantien,
- Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung,
- Haushaltszuschüssen und sonstigen spezifischen Formen der Haushaltsstützung (in Ausnahmefällen),
- Beiträgen zum Eigenkapital internationaler Finanzinstitutionen oder Regionalentwicklungsbanken (mit Einschränkungen!).

Hinweis:

- Hilfe kann außerdem erfolgen durch Verwaltungszusammenarbeit, an der von Mitgliedsstaaten abgeordnete Experten aus dem öffentlichen Sektor teilnehmen.
- Steuern, Abgaben und Gebühren sind grundsätzlich **nicht** förderfähig.

Spezielle Unterstützungsmaßnahmen

Hilfe kann auch zur Finanzierung der Kosten von Maßnahmen verwendet werden, die in unmittelbarem Zusammenhang stehen mit Kosten für:

- die Verwaltung des Programms

- die Erreichung der Programmziele einschließlich der erforderlichen Nachbereitung, Überwachung und Bewertung, z. B. durch:
 - Untersuchungen,
 - Zusammenkünfte,
 - Informations- und Öffentlichkeitsarbeit,
 - Ausgaben für Computernetzwerke für den Informationsaustausch,
 - sonstige Ausgaben für die administrative und technische Hilfe.

F:\DATA\334 AGE\Gremien\Arbeitsausschuss Außengrenzen\NeighbourhoodPolicyDE 261107 clean.doc