



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.6.2013
COM(2013) 403 final

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

**ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER EU FÜR DEMOKRATISCHE
STAATSFÜHRUNG UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER
GOVERNANCE-INITIATIVE**

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

**ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER EU FÜR DEMOKRATISCHE
STAATSFÜHRUNG UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER
GOVERNANCE-INITIATIVE**

1. EINLEITUNG

In den Schlussfolgerungen des Rates vom 18. Mai 2009 „*Unterstützung der demokratischen Staatsführung – Für einen verbesserten EU-Rahmen*“ wurde die Europäische Kommission aufgefordert, „einen umfassenden Bericht über die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom Oktober 2006 vorzulegen und sich dabei auf die von der Kommission verwaltete Unterstützung der EU für die demokratische Staatsführung in allen Regionen, einschließlich der Governance-Initiative und der Governance-Fazilität, zu konzentrieren“.

Im vorliegenden Bericht werden einige grundlegende, für die Staatsführung (Governance) relevante Politikdokumente aufgeführt und eine Bestandsaufnahme von der Governance-Initiative für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Ozeans (AKP) und der Governance-Fazilität für Länder, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen, erstellt. Anschließend wird über die Durchführung der geografischen und thematischen Instrumente Bilanz gezogen, mit denen die EU demokratische Staatsführung unterstützt. In dem Bericht wird *nicht* auf die Unterstützung für Länder eingegangen, die für einen EU-Beitritt in Frage kommen; dort wird der Schwerpunkt im Rahmen der politischen Beitrittskriterien noch stärker auf verantwortungsvolle Staatsführung gelegt.

2. JÜNGSTE POLITISCHE ENTWICKLUNGEN

In der EU-Entwicklungspolitik hat ein strategischer Wandel stattgefunden, wodurch in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Rolle der Zivilgesellschaft und weitere Elemente der verantwortungsvollen Staatsführung strengere Anforderungen gestellt werden.

Als Reaktion auf den Wandel in den Ländern der EU-Nachbarschaft wurden von der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zwei Gemeinsame Mitteilungen¹ vorgelegt. Der darin erwähnte neue Ansatz stützt sich auf gegenseitige Rechenschaftspflicht und eine gemeinsame Verpflichtung zur Achtung universeller Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Im Wesentlichen stellt der Grundsatz „mehr für mehr“ auf eine leistungsorientierte Differenzierung ab und stellt eine grundlegende Änderung der Beziehungen der EU mit jenen Ländern dar, die messbare Reformen ergreifen.

In der Mitteilung der Kommission „Für eine Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“² wird anerkannt, dass es sich bei der verantwortungsvollen Staatsführung um einen der beiden Schwerpunktbereiche³ der EU-Entwicklungspolitik – neben Menschenrechten, Demokratie und Gleichstellung der Geschlechter – handelt. Die

¹ „Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, KOM(2011) 200 und „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“, KOM(2011) 303.

² KOM(2011) 637, vom Rat am 14. Mai 2012 verabschiedet.

³ Die zweite Priorität ist ein breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum.

Unterstützung der EU für verantwortungsvolle Staatsführung sollte daher künftig in allen Partnerschaften eine zentrale Rolle spielen. Des Weiteren wird betont, dass Anreize für ergebnisorientierte Reformen in Bezug auf die Staatsführung gegeben und Maßnahmen unterstützt werden müssen, mit denen die Akteure und Prozesse auf lokaler, sektoraler und nationaler Ebene gestärkt werden.

Die allgemeine EU-Budgethilfe ist ebenfalls an die Lage in Bezug auf die Staatsführung und an einen politischen Dialog mit den Partnerländern geknüpft⁴. In der Mitteilung „Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“ betont die Kommission, dass sie sicherstellen wird, dass „die EU-Budgethilfe mit den übergeordneten Prinzipien und Zielen der Außenhilfe und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union (Artikel 21 EUV und Artikel 208 AEUV) im Einklang steht“⁵. Außerdem wird sich die Budgethilfe als ein Instrument der EU-Entwicklungszusammenarbeit auf Leistungsbewertungen und gegenseitige Rechenschaftspflicht stützen.

Darüber hinaus wird in der kürzlich veröffentlichten Gemeinsamen Mitteilung über die „EU-Unterstützung für einen nachhaltigen Wandel in Übergangsgesellschaften“⁶ eine Reihe von konkreten Maßnahmen genannt, mit denen die EU aufstrebende Demokratien unterstützt, damit sie dauerhafte Reformen verwirklichen können. In der Mitteilung wird auf die Erfahrungen der EU mit der Unterstützung demokratischer Übergangsprozesse zurückgegriffen und auf die Bedeutung bedarfsspezifischer Maßnahmen für das betreffende Partnerland verwiesen. Es werden ebenfalls bessere Möglichkeiten des Wissens- und Erfahrungsaustauschs mit der EU und ihren Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

Und schließlich soll mit einer aktuellen Mitteilung „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen“⁷ die Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen Organisationen anhand der Ergebnisse des weltweiten „strukturierten Dialogs über die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und lokaler Gebietskörperschaften in die Entwicklungszusammenarbeit der EU (2010-2011)“⁸ in neue Bahnen gelenkt werden. In dieser Mitteilung wird ein verbessertes und stärker strategisch geprägtes Konzept für die Zusammenarbeit der EU mit lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der ganzen Welt vorgeschlagen, bei dem den länderspezifischen Gegebenheiten gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Diese strategische Einbindung der zivilgesellschaftlichen Organisationen wird als Querschnittsaufgabe in alle Instrumente und Programme einbezogen, wobei die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Bereichen demokratische Staatsführung und Rechenschaftspflicht noch verstärkt werden soll.

3. DIE GOVERNANCE-INITIATIVE FÜR AKP-LÄNDER

3.1. Hintergrund und Umsetzung

2006 schlug die Europäische Kommission die Governance-Initiative für AKP-Länder⁹ vor.

Wichtigste Komponente der Governance-Initiative war ein Anreiz-Mechanismus, mit dem den AKP-Partnerländern je nach ihrem Engagement für demokratische Staatsführung zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden. Für diese „Anreiz-Tranche“ für demokratische

⁴ „Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“, KOM(2011) 638 endgültig.

⁵ ebenda, S. 2.

⁶ JOIN(2012) 27 vom 3. Oktober 2012.

⁷ COM(2012) 492 endgültig.

⁸ Strukturiertes Dialog: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁹ „Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik – Schritte für ein harmonisiertes Konzept in der Europäischen Union“, KOM(2006) 421.

Staatsführung wurden im 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) insgesamt 2,7 Mrd. EUR bereitgestellt, die im Programmierungszyklus des EEF für die betreffenden Länder und in deren Nationalen Richtprogrammen (NRP) enthalten waren.

Die Initiative gründete auf den folgenden Grundsätzen:

- Eigenverantwortung statt Konditionalität,
- Dialog statt Sanktionen,
- Feststellung der am besten geeigneten Reformen und unterstützenden Maßnahmen anstelle einer Auflistung von guten und schlechten Partnern,
- Beteiligung lokaler Interessengruppen,
- Anpassung der Unterstützung für demokratische Staatsführung an die Situation des jeweiligen Landes, insbesondere bei fragilen Staaten.

Die andere Komponente der Governance-Initiative bestand in der kontinuierlichen politischen und finanziellen Unterstützung des Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus (APRM), einem Instrument zur gegenseitigen Evaluierung, das von den Staaten der Afrikanischen Union zur Förderung hoher Standards in Bezug auf die demokratische Staatsführung geschaffen wurde. In der Mitteilung über „Die Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik“¹⁰ aus dem Jahre 2006 wurden Initiativen auf kontinentaler und regionaler Ebene als Zeichen dafür betrachtet, dass demokratische Staatsführung ernst genommen wird und es nunmehr an der Zeit ist, den afrikanischen Kontinent dabei zu unterstützen, seine eigenen Initiativen voranzutreiben.

Die Governance-Initiative verlief in mehreren Etappen. Zunächst wurde – gegebenenfalls in Abstimmung mit den Partnerländern – ein Governance-Profil erstellt. Anhand quantitativer und qualitativer Fragen ermöglichte dieses Profil einen Überblick über die demokratische Staatsführung in neun Bereichen. Die Regierungen der Partnerländer wurden dann aufgefordert, einen Aktionsplan für demokratische Staatsführung zu erstellen, in dem die laufenden und geplanten Maßnahmen für die im Governance-Profil festgelegten Prioritäten detailliert aufgeführt werden. Der Aktionsplan für demokratische Staatsführung wurde anschließend von der Kommission anhand der drei Kriterien – Relevanz, Ehrgeiz und Glaubwürdigkeit – bewertet und stellte die Grundlage für die Bereitstellung weiterer Mittel im NRP des betreffenden Landes dar. Zuletzt wurde der Aktionsplan für demokratische Staatsführung dem Länderstrategiepapier als Anhang beigelegt und 70 AKP-Ländern in den Jahren 2007-2009 ein Gesamtbetrag von rund 2,3 Mrd. EUR zugewiesen.

Die Unterstützung des Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus (APRM), die zweite Komponente der Governance-Initiative, bestand in einem Beitrag in Höhe von 2 Mio. EUR zu dem vom UNDP verwalteten APRM-Treuhandfonds. Hierfür wurde im Dezember 2008 zwischen der Kommission und dem UNDP eine Beitragsvereinbarung unterzeichnet. Es gab einige Erfolge zu verzeichnen, insbesondere die zunehmende Anzahl von teilnehmenden Ländern, die Überarbeitung des Fragebogens und die bessere Kapazität der afrikanischen Länder, die Umsetzung des APRM voranzubringen. Die Absorptionskapazität des Treuhandfonds ist allerdings weiterhin schwach. Die Beitragsvereinbarung wurde zweimal verlängert und lief im Dezember 2012 aus.

¹⁰ KOM(2006) 421 endgültig.

3.2. Weiterverfolgung der Governance-Initiative

3.2.1. Überprüfung der Governance-Initiative von 2009

Die erste Überprüfung wurde 2009 in Form eines Arbeitspapiers (Supporting democratic governance through the Governance-Initiative – A review and way forward¹¹) bekannt gegeben. Darin wurde festgestellt, dass die Governance-Initiative den meisten AKP-Ländern als Basis für ihre Reformen in Bezug auf demokratische Staatsführung diente. Der Initiative wurde bescheinigt, kohärent mit der allgemeinen EU-Unterstützung für demokratische Staatsführung zu sein, von den Partnerländern selbst initiierte Reformen zu fördern und den politischen Dialog zu erleichtern. Es wurde außerdem festgehalten¹², dass die Governance-Initiative dazu beigetragen hat, dass die demokratische Staatsführung (in den Länderstrategiepapieren für den 10. EEF) immer häufiger zum Schwerpunktbereich erklärt wurde und dass das EU-Personal bei der Programmierung (sowohl vor Ort als auch in den zentralen Dienststellen) die Methoden zur Analyse der demokratischen Staatsführung besser anwenden konnte.

Der größte 2009 festgestellte Mangel der Governance-Initiative liegt darin, dass in vielen Fällen der enge Zeitrahmen keine ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung zuließ, nicht für die größtmögliche Eigenverantwortung der AKP-Länder sorgte und keine Konsultation mit den nationalen Parlamenten und der Zivilgesellschaft zuließ. Zudem wurde in nicht ausreichendem Maße für die Entwicklung einer Methode zur Überwachung der Fortschritte gesorgt. Darüber hinaus blieben die finanziellen Anreize „moderat“ und die Mittelzuweisung wurde von vielen Akteuren wegen „mangelnder Transparenz“ und aufgrund der Tatsache, dass sie „zu einem rein politischen Verfahren führt“, kritisiert. Die Analyse ergab, dass – entgegen allen Erwartungen – die Instrumente der Governance-Initiative nicht zu einer besseren Koordinierung der Geber, zu gemeinsamen Handeln, gemeinsamer Überwachung oder gemeinsamem Dialog geführt haben.

Mit Blick auf diese Mängel wurden in dem Arbeitspapier eine Reihe von Schritten zur besseren Umsetzung der Governance-Initiative vorgeschlagen, darunter die Aktualisierung der Instrumente für die Umsetzung, eine bessere Überwachung und ein vertiefter politischer Dialog.

3.2.2. Halbzeitüberprüfung des 10. EEF

Bei der Halbzeitüberprüfung des 10. EEF im Jahr 2010 war demokratische Staatsführung einer der vier Schwerpunktbereiche, und es wurden zwei Fragen untersucht:

- In welchem Ausmaß ist der Aktionsplan für demokratische Staatsführung umgesetzt worden und inwieweit hat sich die Situation bezüglich der demokratischen Staatsführung seit der Annahme des Länderstrategiepapiers verbessert?
- Inwieweit hat sich die Situation im Hinblick auf demokratische Staatsführung unter Berücksichtigung des (gegebenenfalls aktualisierten) Governance-Profiles verbessert?

Die Umsetzung der Aktionspläne für demokratische Staatsführung wurde recht positiv beurteilt, obwohl sie erst zu einem späten Zeitpunkt eingeführt worden waren und somit der bewertete Zeitraum recht kurz war. Die meisten EU-Delegationen waren der Ansicht, dass die Aktionspläne für demokratische Staatsführung mehr oder weniger termingerecht umgesetzt werden. Es gab jedoch auch Fälle, in denen die Umsetzung hinter dem Zeitplan zurücklag, was sich folglich auf die Situation bezüglich der demokratischen Staatsführung auswirkte. Zwischen der Qualität des ursprünglichen Aktionsplans und seiner Umsetzung wurde eine

¹¹ Siehe SEC(2009) 58 final vom 19.1.2009 (nur auf EN verfügbar).

¹² ebenda.

positive Wechselwirkung beobachtet. Einige Gründe für die nicht zufriedenstellende Umsetzung von Aktionsplänen für demokratische Staatsführung konnten ermittelt werden, darunter mangelnde Eigenverantwortung, das Vorhandensein weiterer Strategien für demokratische Staatsführung im jeweiligen Land, die späte Unterzeichnung des Länderstrategiepapiers, die eine Verzögerung der Umsetzung nach sich zog, sowie das Fehlen von spezifischen Maßnahmen, Indikatoren, Zeitplänen und Mitteln zur Überprüfung. Dies entsprach den Feststellungen des Arbeitspapiers aus dem Jahre 2009.

3.2.3. Studie über die Governance-Initiative (2011)

Ende 2010 gab die Kommission zur Bewertung der Governance-Initiative eine unabhängige Studie¹³ in Auftrag, mit der entsprechende Empfehlungen für die künftige Arbeit erstellt werden sollten. Die Studie konzentrierte sich auf folgende Aspekte:

- das Verfahren für die Zuweisung der Anreiz-Tranchen für demokratische Staatsführung an AKP-Partnerländer im Rahmen des 10. EEF, einschließlich seiner Methodik und der Koordination und Kooperation mit den EU-Mitgliedstaaten,
- der mögliche und der tatsächliche Einfluss der Anreiz-Tranchen auf den politischen Dialog mit den Partnerländern und auf deren interne Dynamiken und Debatten über demokratische Staatsführung,
- die allgemeine Relevanz der in diesem Verfahren angewandten Instrumente und die Einbindung demokratischer Staatsführung in die Kooperationsstrategien.

Es stellte sich heraus, dass viele Akteure die Governance-Initiative in ihrer Anfangsphase begrüßten. Sie bot ein neues, bedeutenderes und anspruchsvolleres Konzept für die Unterstützung demokratischer Staatsführung. und spiegelte die immer stärker verbreitete Überzeugung wider, dass demokratische Staatsführung eine grundlegende Voraussetzung für Entwicklung ist. Die Governance-Initiative wurde als Neuerung mit dem Potenzial für eine einheitlichere EU-Analyse der demokratischen Staatsführung betrachtet, die den Fokus bei der Programmierung auf demokratische Staatsführung stärken und den politischen Dialog mit den Partnern vertiefen könnte.

Im Laufe der Zeit stieß die Governance-Initiative jedoch auf einige Hindernisse, wodurch ihr Einfluss auf die Partnerländer verringert wurde:

- *Begrenzte Eigenverantwortung im Prozess der Governance-Initiative.* In vielen Fällen ließ der eng gesteckte Zeitrahmen keine ordnungsgemäße Umsetzung aller Aspekte des Zuweisungsverfahrens zu. Hierdurch war weder ein hohes Maß an Eigenverantwortung der AKP-Länder gewährleistet, noch in allen Fällen die Konsultation mit den wichtigsten Akteuren möglich.
- *Unzureichende Anpassung der Governance-Initiative an bereits vorhandene Governance-Verfahren und –Pläne* im jeweiligen Land. Aufgrund dessen wurde die Governance-Initiative in vielen Fällen als ein „isoliertes“ Instrument betrachtet, das nicht richtig in die sonstigen Programme für demokratische Staatsführung der EU oder anderer Geber integriert ist.
- *Mangelnde Flexibilität der Instrumente.* Viele Akteure, die zur Überprüfung beigetragen haben, stellten fest, dass die Governance-Initiative einen eher statischen Rahmen zur Behandlung der demokratischen Staatsführung bot. Dieser war nicht

¹³ Europäische Kommission, „Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 — Annexes to the Final Report“, Dezember 2011, S. 4.

flexibel genug, um auf die Dynamik der Prozesse demokratischer Staatsführung einzugehen, insbesondere in fragilen Situationen oder bei einer plötzlichen Verschlechterung der demokratischen Staatsführung. Darüber hinaus waren die Instrumente wegen der Dynamik der demokratischen Staatsführung im jeweiligen Land oder angesichts der zur Anwendung eines qualitativen „prozessbezogenen Ansatzes“ benötigten Zeit nicht so gut geeignet. Die Aktualisierung des Aktionsplans für demokratische Staatsführung wurde nur bei der Halbzeitüberprüfung erörtert, wodurch auf geänderte Situationen nicht eingegangen werden konnte.

- Bei der professionellen und kohärenten Handhabung eines politisch heiklen und innovativen Instruments wie der Governance-Initiative *mangelte es auf beiden Seiten an politischer und institutioneller Kapazität.*
- *Der finanzielle Anreiz allein hat nur begrenzten Einfluss.* Es muss betont werden, dass ein nur auf einem (begrenzten) finanziellen Anreiz beruhendes System, das nicht mit zusätzlichen politischen Angeboten und einem politischem Dialog verknüpft ist, sich als unwirksam erwiesen hat. Andere Methoden wie Budgethilfe werden als attraktiver wahrgenommen.
- *Unzureichende Harmonisierung innerhalb der EU.* Die Governance-Initiative war ein Anstoß für eine stärkere Zusammenarbeit in der EU zum Thema demokratische Staatsführung. Doch obwohl das Governance-Profil die Situation der demokratischen Staatsführung sehr gut widerspiegelte, wurde es nicht wie in den Schlussfolgerungen des Rates von 2009 gefordert als Referenzdokument verwendet. Dies lag zum Teil an den Bewertungen der Staatsführung durch andere Geber, darunter die EU-Mitgliedstaaten. In der EU gibt es eine Vielzahl verschiedener Ansätze, Instrumente und Bewertungsverfahren. Diese fehlende Harmonisierung war der Wirksamkeit der Governance-Initiative nicht zuträglich.

4. GOVERNANCE-FAZILITÄT

In der Mitteilung „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“¹⁴ vom Dezember 2006 wurde die Schaffung einer Governance-Fazilität für den Europäischen Nachbarschaftsraum angekündigt; 2007 wurde sie eingerichtet. Die Kommission hatte geplant, für den Zeitraum 2007-2013 einen Betrag von 300 Mio. EUR zusätzlich zu den bereits für die Partner der Europäischen Nachbarschaft programmierten nationalen Richtbeträgen bereitzustellen.

Von 2007 bis 2009 wurde über die Governance-Fazilität bestimmten Partnerländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eine begrenzte zusätzliche finanzielle Unterstützung gewährt, die von der Bewertung der Fortschritte dieser Länder bei der Umsetzung der in ihren ENP-Aktionsplänen relativ allgemein formulierten Governance-Ziele (insbesondere Demokratie, Menschen- und Grundrechte sowie Rechtsstaatlichkeit) abhängig war.

Die Ergebnisse der 2010 und 2011 durchgeführten Überprüfung der ENP haben zusammen mit den Ereignissen des Arabischen Frühlings zu einem neuen Ansatz geführt, der die Partnerschaft zwischen der EU und ihren Nachbarn vertiefen soll. In der Mitteilung „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ wird ein differenzierterer Ansatz vorgestellt, der wie bereits bei der Governance-Fazilität nicht nur für die Finanzierung gilt, sondern das gesamte Spektrum der von der EU vorgeschlagenen Anreize einschließt, darunter ein besserer Marktzugang und größere Mobilität.

¹⁴ KOM(2006) 726 vom 4.12.2006.

Wie oben erwähnt, haben sich Anreiz-Systeme wie die Governance-Fazität, die ausschließlich an Fördermittel, nicht aber an einen vertieften politischen Dialog und einen verstärkten Politikdialog geknüpft sind, als unwirksam erwiesen.

Auf der Grundlage dieses neuen Ansatzes für eine mit Anreizen verknüpfte Politik wurden 2011 das Rahmenprogramm „Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth“ (SPRING, Förderung von Partnerschaft, Reformen und breitenwirksamem Wachstum) für die südliche Partnerschaft und das Rahmenprogramm „Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme“ (EaPIC, Östliche Partnerschaft – Programm für Integration und Zusammenarbeit) für die östliche Partnerschaft eingerichtet. Über sie wird ein wesentlicher Teil der zusätzlichen EU-Mittel in Kombination mit zusätzlichen Politikangeboten bereitgestellt. Gemäß der Mitteilung über die überarbeitete ENP wird eine Reihe von Benchmarks verwendet, um festzustellen, ob ein Land tatsächlich Maßnahmen für eine Demokratisierung ergreift und ob dieses Land für eine zusätzliche Mittelzuweisung in Frage kommt. Dazu zählen u. a. das Abhalten demokratischer und glaubwürdiger Wahlen, Vereinigungs-, Rede- und Versammlungsfreiheit, das Vorhandensein einer freien Presse und freier Medien, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Reformen im Sicherheits- und Strafvollzugsbereich, sowie Achtung der Menschenrechte.

5. BILANZ DER BISHERIGEN EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR DEMOKRATISCHE STAATSFÜHRUNG

Demokratische Staatsführung wird durch geografische Instrumente wie den Europäischen Entwicklungsfonds, das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument sowie durch thematische Programme, die über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte und das Instrument für Stabilität finanziert werden, unterstützt. Über den programmgestützten Ansatz hinaus wird demokratische Staatsführung noch durch *spezifische* Maßnahmen in für sie maßgeblichen Bereichen unterstützt. Außerdem wird sie als *Querschnittsthema* in andere Bereiche der Zusammenarbeit aufgenommen.

Zu den bisherigen Erkenntnissen aus der EU-Unterstützung für demokratische Staatsführung zählen folgende:

- *Die Unterstützung für demokratische Staatsführung ist an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen.* Reformen im Bereich der Staatsführung erfolgen schrittweise und bewirken einen gesellschaftlichen Wandel, weshalb Kenntnisse über die **Situation vor Ort** für die Gestaltung der Maßnahmen in diesem Bereich von maßgeblicher Bedeutung sind. In Bezug auf fragile Situationen bekennt sich die EU zu den „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ der OECD, bei denen die Förderung enger Beziehungen zu den Empfängerländern, die sich aufgrund einer schwachen Regierung und wegen Konflikten in Schwierigkeiten befinden, in den Mittelpunkt gestellt wird. Aus der Erfahrung mit dem Governance-Profil und den Aktionsplänen für demokratische Staatsführung ergibt sich, dass das Verständnis der Dynamik vor Ort und die Anpassung an länderspezifische Situationen für erfolgreiche Maßnahmen im Bereich der demokratischen Staatsführung von grundlegender Bedeutung sind. In Bezug auf den Länderkontext wird in den neuen Leitlinien zum Programm- und Projektzyklusmanagement eine *systematische Kontextanalyse* gefordert. Die politische Wirtschaftsanalyse gehört zu den Instrumenten, die dazu herangezogen werden können, um besser zu verstehen, wie die politischen und wirtschaftlichen Prozesse zusammenwirken und wie das

Verhalten verschiedener Akteure mit der Zeit von den Interessen und Anreizen bestimmt wird.

- Die *Rolle regionaler oder kontinentaler Initiativen für demokratische Staatsführung* wie des Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus (APRM) kann mit Blick auf eine stärkere Eigenverantwortung noch eingehender untersucht werden. Prozesse auf regionaler Ebene ermöglichen den Ländern, die Schwerpunkte selbst zu bestimmen und die Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene zu stärken. So bietet beispielsweise die Afrika-EU-Partnerschaft für demokratische Staatsführung und Menschenrechte ein Forum zur Gestaltung gemeinsamer Pläne und Empfehlungen zum Thema demokratische Staatsführung. Unter besonderer Beachtung des Grundsatzes der Eigenverantwortung kann mit den afrikanischen Partnerinstitutionen ein Erfahrungsaustausch geführt werden, um gemeinsam neue Strategien zu entwickeln, die auf die wichtigsten Schwerpunkte der afrikanischen Governance-Architektur, einschließlich des verbesserten APRM-Prozesses, gerichtet sind.
- *Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft* ist von wesentlicher Bedeutung für den Aufbau besserer demokratischer Prozesse und Kontrollsysteme und die Erzielung besserer Entwicklungsergebnisse¹⁵. Hierfür sind größere Anstrengungen zur Förderung eines für zivilgesellschaftliche Organisationen günstigen Umfelds in den Partnerländern nötig: Förderung der sinnvollen und strukturierten Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an den politischen Entscheidungsprozessen der Partnerländer, den EU-Programmierungszyklen und den internationalen Verfahren sowie Stärkung der Kapazitäten lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen, damit diese ihre Rolle als unabhängige Entwicklungsakteure effektiv ausüben können.
- *Der Auf- und Ausbau von Kapazitäten vor Ort* hilft bei der Förderung effizienter Institutionen und verbessert die Fähigkeit einer Regierung, ihre Politik unter aktiver Beteiligung sämtlicher Akteure auf nationaler Ebene zu gestalten und umzusetzen und den Endempfängern Dienstleistungen zu erbringen. Neue Methoden zur Förderung demokratischer Staatsführung, einschließlich innovativer IKT-Instrumente, können sich erheblich auf die Beteiligung und auf Informationsflüsse auswirken, wenn dabei ein strategischer Ansatz für den Kapazitätsaufbau verfolgt wird. Die Teilnahme der Kommission am hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in Busan kann ihrerseits auch die Wirkung der EU-Unterstützung im Bereich der demokratischen Staatsführung erhöhen.
- *Anreize und Auflagen sollten überdacht werden*. In den verschiedenen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU (Erweiterungspolitik, Europäische Nachbarschaftspolitik und Cotonou-Abkommen mit den AKP-Ländern) werden verschiedene Anreize geboten und unterschiedliche Bedingungen gestellt, die an die Art und das Ausmaß der durchgeführten Reformen geknüpft werden. Bisherige Erkenntnisse in diesen Bereichen legen nahe, dass Bedingungen und ein auf Anreizen beruhender Ansatz am besten funktionieren, wenn in den Fällen, in denen zur Erzielung bedeutender Ergebnisse eine kritische Menge an Unterstützung benötigt wird, die Mittelzuweisung an Ziele mit klaren Indikatoren und Benchmarks geknüpft und von einem kohärenten politischen und Politikdialog begleitet werden. Ein derartiger Ansatz wird beispielsweise in der Gemeinsamen Mitteilung von 2012 „Östliche Partnerschaft: Fahrplan bis zum Gipfeltreffen im Herbst 2013“¹⁶ und den zugehörigen Dokumenten hervorgehoben. Die Erfahrung mit der Governance-

¹⁵ COM(2012) 492 final.

¹⁶ JOIN(2012) 13 final.

Initiative macht außerdem deutlich, dass Anreizmechanismen besser funktionieren, wenn sie auf klaren Differenzierungen, tatsächlichen Ergebnissen und regelmäßiger Leistungskontrolle beruhen. Kontrollen sind bei der Unterstützung von Reformen von grundlegender Bedeutung, da sie die Partnerländer zu schnelleren Reformen antreiben können. Die Wirkung der Kontrollen kann noch durch die Beteiligung zahlreicher Akteure am Prozess weiter verstärkt werden, insbesondere durch die Anerkennung der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft und durch eine größere Transparenz der Leistungen der Regierung.

- In einem Bereich wie der demokratischen Staatsführung unterliegen Ergebnisse im Hinblick auf die Änderung von Normen und Verfahren der Staatsführung per definitionem weder einer linearen Logik, noch können sie schnell erzielt werden. Daher spielt ein auf Indikatoren beruhendes System ergebnisorientierter *Leistungsbewertung* eine wichtige Rolle. Dass adäquate Indikatoren ausgewählt werden müssen und festgestellt werden muss, wer die Leistungen bewerten sollte, sind ebenfalls Erkenntnisse, die aus der Governance-Initiative abgeleitet werden können. Darüber hinaus gibt es im Bereich Staatsführung immer mehr Indikatoren und Leistungsbewertungen, die bei gleichzeitiger Überarbeitung der Konzepte für ergebnisorientierte Kooperationssysteme genutzt werden könnten. Im Hinblick auf fragile Staaten wird derzeit im Rahmen des Internationalen Dialogs über Friedenskonsolidierung und Aufbau eines funktionsfähigen Staatsapparats eine Reihe von für diese besonders relevante Indikatoren erarbeitet.
- *Flexibilität.* Bessere Leistung hängt ebenfalls mit der Frage der Flexibilität der Instrumente zusammen. In von Krisen betroffenen Ländern hat die Kommission die Möglichkeit, eine so genannte Krisenerklärung zu verabschieden, die flexiblere Verfahren für die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit zulässt. Bisher haben verschiedene AKP-Länder dieses Verfahren genutzt.
- *Bessere Harmonisierung innerhalb der EU.* Ausgehend vom Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik sollte die Governance-Initiative zur Harmonisierung und verstärkten Zusammenarbeit auf EU-Ebene beitragen. Das Governance-Profil beispielsweise wurde von vielen als ein nützliches Instrument für die gemeinsame Analyse der Governance-Situation vor Ort betrachtet. Der Vertrag von Lissabon bietet weitere Möglichkeiten für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten – sowohl bei der Beurteilung der Situation eines Landes, als auch bei der Gestaltung der Unterstützung. Eine gemeinsame Analyse und eine gemeinsame Programmierung nach den Vorgaben der *Agenda für den Wandel* können – zusammen mit dem politischen und dem Politikdialog vor Ort unter Führung der EU-Delegationen – eine derartige Harmonisierung auf EU-Ebene ebenfalls vorantreiben.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der EU-Entwicklungszusammenarbeit genießt die Unterstützung für demokratische Staatsführung auch weiterhin oberste Priorität. In diesem Zusammenhang ist der neue Ansatz für Budgethilfe ein wichtiges politisches Signal, da mit ihm die im Rahmen der Budgethilfe vertraglich geregelte Partnerschaft der EU mit den Partnerländern verstärkt darauf ausgerichtet wird, demokratische Strukturen aufzubauen und zu festigen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzielen und die Armut zu bekämpfen. Dieser Ansatz beruht auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht und gemeinsamem Engagement für Grundwerte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und fordert eine enge Koordination

zwischen den Kommissionsdienststellen, dem EAD und den Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf den vertieften und kohärenten Politik- und politischen Dialog, der eng an ein Anreizsystem oder eine finanzielle Unterstützung von Reformen im Bereich der Staatsführung in den Partnerländern geknüpft sein muss.

Die Förderung der Eigenverantwortung ist für die Förderung der demokratischen Staatsführung von grundlegender Bedeutung. Die Eigenverantwortung des jeweiligen Landes erfordert die Beteiligung aller einschlägigen Akteure bei der Festlegung, welche Richtung die Entwicklung nehmen soll, und welche Führungsstrukturen hierfür erforderlich sind. Die Bedeutung der Eigenverantwortung wurde in der Erklärung von Busan hervorgehoben. Darin wurden Durchführungskonzepte gefordert, die auf die länderspezifischen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Für erfolgreiche Reformen, insbesondere in so heiklen Bereichen wie der demokratischen Staatsführung, sind der politische Wille der Behörden auf allen Ebenen des jeweiligen Partnerlands und deren echte Entschlossenheit zu Reformen unabdingbar.

Darüber hinaus ist es wichtig, in allen Sektoren und zu allen Fragen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen strategischer zusammenzuarbeiten. Gemäß dem neuen Ansatz für die Zivilgesellschaft werden zivilgesellschaftliche Organisationen nun bei der Frage der demokratischen Staatsführung auf nationaler, regionaler und globaler Ebene als gleichberechtigte Akteure anerkannt. Auf Länderebene stehen die lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihre Rolle bei Entscheidungsfindung und Kontrolle im Mittelpunkt des neuen Ansatzes. Eine konsequente und strategische Beziehung zur Zivilgesellschaft auf Länderebene wird erleichtert, indem die EU-Delegationen und Mitgliedstaaten schrittweise Fahrpläne entwickeln, in denen die Konsolidierung der Rolle der Zivilgesellschaft bei der demokratischen Staatsführung im Mittelpunkt steht.

Die Kommission, der EAD und die Mitgliedstaaten können ebenfalls auf die Erfahrungen der EU im Bereich des Übergangs zur Demokratie zurückgreifen. Die Umsetzung der Ideen aus der kürzlich veröffentlichten Mitteilung über die Unterstützung der EU für einen nachhaltigen Wandel in Übergangsgesellschaften könnte diesbezüglich ebenfalls hilfreich sein.