



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. Oktober 2012 (09.10)
(OR. en)**

14662/12

**DEVGEN 274
RELEX 909
ACP 197**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 4. Oktober 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: JOIN(2012) 27 final

Betr.: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
– EU-Unterstützung für einen nachhaltigen Wandel in Übergangsgesellschaften

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument JOIN(2012) 27 final.

Anl.: JOIN(2012) 27 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER
EUROPÄISCHEN UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

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

**EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR EINEN NACHHALTIGEN WANDEL IN
ÜBERGANGSGESELLSCHAFTEN**

{SWD(2012) 282 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	WIE KANN DIE EU BEI DER SCHAFFUNG DER VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN ERFOLGREICHEN ÜBERGANG HELFEN?.....	6
1.1.	Unterstützung für einen inklusiven politischen Prozess und eine inklusive Staatsführung	6
1.2.	Unterstützung für den Institutionenaufbau und den Rechtsstaat.....	7
1.3.	Unterstützung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung	8
1.4.	Unterstützung für Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Sicherheit.....	11
2.	WIE KANN DIE EU IHRE INSTRUMENTE UND IHR KONZEPT VERBESSERN?	12
2.1.	Reaktion auf den Bedarf der Partnergesellschaften	12
2.2.	Verankerung des Prozesses durch erste Erfolge	13
2.3.	Einsatz von Anreizen, Druck und Bedingungen	14
2.4.	Beteiligung aller maßgeblichen Interessenträger	16
2.5.	Intensivierung des Wissensaustauschs und Ausbau der Entwicklungskapazitäten ...	18
2.6.	Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sowie anderen Gebern und Organisationen	19

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

**EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR EINEN NACHHALTIGEN WANDEL IN
ÜBERGANGSGESELLSCHAFTEN**

Zweck und Hintergrund

In allen Teilen der Welt streben die Menschen nach politischer Freiheit, Sicherheit für sich und ihre Familien, einer rechenschaftspflichtigen Regierung, wirtschaftlichen Chancen und Gerechtigkeit. Dies hat dazu geführt, dass in letzter Zeit in vielen Ländern, auch in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU, umfassende Reformen durchgeführt oder eingeleitet wurden, um ihre Gesellschaften zu inklusiven Demokratien umzugestalten, die willens und in der Lage sind, die Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung zu erfüllen und, in einigen Fällen, ihre Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft und zu den Nachbarländern zu normalisieren.

Die EU hat beträchtliche Erfahrungen mit solchen Übergangsprozessen gesammelt, sowohl intern als auch bei der Unterstützung der Anstrengungen anderer Länder in ihrer Nachbarschaft und der ganzen Welt. Vor allem die Erweiterungspolitik der EU hat sich als wirkungsvolles Instrument für die Förderung gesellschaftlichen Wandels erwiesen. In den Ländern, die der EU bereits beigetreten sind (insbesondere in denjenigen, die 2004 und 2007 beigetreten sind) oder die sich auf dem Weg zum Beitritt befinden, hat im Zuge der auf den Beitritt ausgerichteten demokratischen und wirtschaftlichen Reformen ein eindrucksvoller Wandel stattgefunden¹. Die engen Beziehungen zwischen Frieden, Stabilität, Demokratie und Wohlstand stehen auch in anderen Zusammenhängen im Vordergrund, wie in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der Entwicklungszusammenarbeit und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP).

In dieser Mitteilung soll geprüft werden, wie die EU auf der Grundlage ihrer eigenen Erfahrungen Übergangsländern bei einem erfolgreichen, nachhaltigen Wandel helfen kann. Ferner werden konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Art und Weise genannt, wie die EU diese Länder unterstützt, damit sie dauerhafte Reformen verwirklichen und Rückschläge vermeiden können.

Die Mitteilung befasst sich insbesondere mit Situationen, in denen ein Reformprozess weiterer Unterstützung bedarf, um zu funktionierenden, dauerhaften Veränderungen zu führen. „Übergang“ ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfasst Stabilisierung, gesellschaftlichen Wandel, den Aufbau von Institutionen und die Konsolidierung der Reformen. Fragile Staaten und Konfliktsituationen werden zwar nicht ausdrücklich behandelt, da sie eine Reihe kontextabhängiger Herausforderungen mit sich bringen und eine andere Art der Unterstützung durch die EU erfordern, doch einige der hier beschriebenen Erfahrungen können auch für diese Fälle von Belang sein.

¹ Siehe *European Transition Compendium*.

Der Übergang stellt die einzelnen Länder vor sehr unterschiedliche Herausforderungen, wie in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt wird. Der Prozess kann friedlich oder krisenhaft verlaufen. Er bringt Unsicherheit, Risiken und bisweilen sogar Gefahren für die Stabilität im Lande oder in der Region mit sich. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Übergang scheitern kann. Ein solches Scheitern kann mit hohen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten für die betroffene Gesellschaft verbunden sein. Ein erfolgreicher Übergangsprozess bedeutet, dass die Reformen konsolidiert werden und ihre Nachhaltigkeit in einer Atmosphäre der Stabilität und des Vertrauens langfristig sichergestellt wird. In einigen Fällen wird es auch nötig sein, Konflikten vorzubeugen und gleichzeitig den friedlichen Wandel zu fördern und zu bewältigen. Dies kann nur gelingen, wenn der Prozess von innen kommt, inklusiven Charakter hat und die einschlägigen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen umfassend angeht.

Um einen Beitrag zu einem nachhaltigen Wandel in Übergangsgesellschaften zu leisten, sollte die EU

- alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente im Rahmen einer umfassenden, gezielten und langfristigen Reaktion mobilisieren, die dem Bedarf des Partnerlands und den tieferen Ursachen für den Wunsch der Bevölkerung nach gesellschaftlichem Wandel Rechnung trägt;
- eine demokratische Staatsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen auf nationaler und regionaler Ebene sowie Frieden und Stabilität in einer Art und Weise fördern, die zu sozial, wirtschaftlich, politisch und ökologisch nachhaltigen Reformen und zur regionalen Integration beiträgt;
- so handeln, dass die Eigenverantwortung der Partnerländer für den Reformprozess gestärkt und der Erfahrungsaustausch gefördert wird, ohne bestimmte Modelle vorzugeben.

Zu diesem Zweck sollte die EU

- ihre Reaktion auf eine ordnungsgemäße **Bedarfsanalyse** stützen, bei der die zentralen Herausforderungen, vor denen ihre Partnerländer stehen, umfassend berücksichtigt werden;
- die Möglichkeit **schneller Erfolge** auf den Gebieten Grundfreiheiten, Schaffung von Einkommen und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Anfangsphase eines Übergangsprozesses prüfen, um die weitere Unterstützung der Reformen durch die Bevölkerung zu fördern;
- **Anreize und Bedingungen** kohärenter und effizienter einsetzen;
- **alle maßgeblichen Interessenträger** – z. B. die Sozial- und Wirtschaftspartner, die Privatwirtschaft und andere zivilgesellschaftliche Organisationen sowie regionale Organisationen – an Reformprozessen und Politikdialogen **beteiligen**;
- stärker in den Aufbau unparteiischer, dem Rechtsstaatsprinzip verpflichteter Institutionen investieren, um zu gewährleisten, dass die zugesagten Reformen auch **in der Praxis um- und durchgesetzt** werden, und die Kapazitätsentwicklung **über die Institutionen hinaus** ausdehnen, um den Zugang der Bürger zu öffentlichen Dienstleistungen wie Sicherheit und Justiz zu verbessern;
- Methoden für den **Wissensaustausch** und die **Kapazitätsentwicklung** effizient nutzen und dabei unter anderem auf die Erfahrung von EU-Mitgliedstaaten mit Übergangsprozessen zurückgreifen;
- eine **effiziente Zusammenarbeit und Koordinierung** mit den EU-Mitgliedstaaten (einschließlich der Möglichkeit gemeinsamer Programmierung), anderen Gebern und Akteuren ins Werk setzen.

1. WIE KANN DIE EU BEI DER SCHAFFUNG DER VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN ERFOLGREICHEN ÜBERGANG HELFEN?

Jedes Partnerland muss selbst entscheiden, wie es seinen Übergang und Wandel gestalten möchte. Die EU dagegen kann ihre Fördermethoden nutzen, um von innen kommende Prozesse zu unterstützen und bei der Schaffung günstiger Bedingungen für diese zu helfen. Dabei muss sie die Eigenverantwortung des Partnerlands für den Prozess sowie den Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bei Maßnahmen, die die Entwicklungsländer betreffen, und den Grundsatz der sektoralen Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit achten. Ferner ist dem langfristigen Charakter eines demokratischen und wirtschaftlichen Übergangsprozesses Rechnung zu tragen. Mit einem umfassenden, nachhaltigen Konzept kann die EU häufig unbeständige oder stagnierende Übergangsprozesse unterstützen und wiederbeleben.

Umfang und Geschwindigkeit der Veränderungen können natürlich je nach Partnerland sehr unterschiedlich sein. Gleichzeitig müssen im Zuge der Reformen bestehende Mängel umfassend behoben werden. Politische Reformen sind nicht als ausreichend anzusehen, wenn es keine unabhängige, rechenschaftspflichtige Justiz, keine Wettbewerbsbehörde und keine wirksame Strategie zur Bekämpfung der Korruption gibt, da diese notwendig sind, um Investitionen und damit die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen. Eine gute Koordinierung zwischen den an den Reformanstrengungen beteiligten Behörden ist ebenfalls wichtig. In den Erweiterungsländern beispielsweise hat die Tatsache, dass die Regierungen Ministerien oder Büros für europäische Integration mit Koordinierungsaufgaben eingerichtet haben und bei der Angleichung an die europäischen Standards und den Besitzstand der Union nach einer klaren politischen Agenda vorgegangen sind, den Regierungen geholfen, sich auf eine umfassende Reformagenda zu konzentrieren.

Die zeitliche Abfolge der Reformen ist in hohem Maße kontextabhängig. Anzustreben ist ein Gleichgewicht zwischen kurzfristigeren, auf schnellen Erfolg gerichteten Reformen, die der Aufrechterhaltung der politischen und sozialen Dynamik dienen, und der Sicherung der Unterstützung der Bevölkerung für den gesamten Prozess und für längerfristige Reformen. Der Policy-Mix richtet sich nach dem Bedarf und den Erwartungen des betreffenden Landes und den wichtigsten Gründen für den Wunsch der Bevölkerung nach gesellschaftlichem Wandel.

1.1. Unterstützung für einen inklusiven politischen Prozess und eine inklusive Staatsführung

Die Erweiterungspolitik der EU ist das umfassendste Konzept für die Unterstützung inklusiver politischer Prozesse und inklusiver Staatsführung. Demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte stehen im Mittelpunkt der Beitrittskriterien. Der umfassende Übergang von einem kommunistischen Regime zu einer echten Demokratie in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten wurde durch den eindeutigen Wunsch der Bürger und den politischen Willen der gewählten Organe ermöglicht. Diese Prozesse wurden von der EU unterstützt, unter anderem durch finanzielle Hilfe, fachkundige Beratung und den Prozess der Beitrittsverhandlungen.

Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates von 2009, in denen ein Gesamtkonzept der EU gefordert wird², verstärkt die EU weiter ihre Unterstützung der Demokratie weltweit. Die Beispiele Tunesien und Bolivien veranschaulichen den Einsatz aller einschlägigen EU-Instrumente³.

Die Unterstützung durch die EU konzentriert sich auf vier Bereiche: Einleitung von Verfassungsgebungs- und Wahlprozessen, Stärkung der demokratischen Institutionen, Stärkung der politischen Kräfte und der Zivilgesellschaft sowie schrittweise Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur. Der Schwerpunkt verlagert sich zunehmend von **glaubwürdigen Wahlen** und **Sicherheit** sowie der Unterstützung der **Exekutive** auf die gleichzeitige Stärkung verfassungsgebender Versammlungen und der **Legislative** sowie die Einrichtung wirksamer Kontrollsysteme⁴. Die EU verstärkt auch ihre unparteiische Zusammenarbeit mit **politischen Parteien** (zum Beispiel in Tunesien) und fördert zu diesem Zweck die Kapazitätsentwicklung und den Dialog mit mehreren Beteiligten.

Zudem hat die Entwicklungspolitik der EU einen Strategiewandel hin zu einer stärkeren Ausrichtung auf Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und andere Elemente verantwortungsvoller Staatsführung erfahren. Auf diesen Bereich soll künftig ein höherer Anteil der EU-Kooperationsprogramme entfallen⁵.

Gleichzeitig verbessern die EU und ihre Mitgliedstaaten auch die Wirksamkeit und Kohärenz ihrer Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte in den Partnerländern. Zu diesem Zweck werden zurzeit umfassende **Länderstrategien für Menschenrechte** entwickelt. Diese Strategien, in denen Schwerpunktbereiche für das Handeln der EU festgelegt werden, finden Berücksichtigung in den Menschenrechtsdialogen und politischen Dialogen auf allen Ebenen, im politischen Gestaltungsprozess und bei der Programmierung und Leistung finanzieller Hilfe einschließlich der Budgethilfe. Ferner wird diesen Strategien in den ENP-Fortschrittsberichten Rechnung getragen, um zu gewährleisten, dass der Grundsatz „Mehr für mehr“ in der gesamten ENP-Region einheitlich angewandt wird.

Darüber hinaus ist die EU dabei, ihre Analyseinstrumente für **Demokratisierungsstrategien** mithilfe von Demokratieprofilen in Pilotfällen zu verbessern, die die politischen Strukturen und Prozesse abbilden und in die EU-Programmierung und den politischen Dialog einfließen. Insbesondere liefern sie Informationen über Rechtsordnung, horizontale und vertikale Gewaltenteilung, Verfassung und Wahlsystem und behandeln Effizienz und Leistungsfähigkeit von Rechtsstaat und öffentlichem Sektor sowie dessen Fähigkeit, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern oder dazu beizutragen.

1.2. Unterstützung für den Institutionenaufbau und den Rechtsstaat

Die Errichtung und Konsolidierung unabhängiger, transparenter und leistungsfähiger Institutionen ist von großer Bedeutung für die Bildung von Vertrauen in Übergansländern und für die Schaffung der Grundlagen für die weitere Entwicklung sowie für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität in einer frühen Phase des Reformprozesses – in

² Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU, Brüssel, 17. November 2009, und begleitender Aktionsplan.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 2.1.1.

⁴ A.a.O., Abschnitt 2.1.1; siehe auch das Referenzdokument *Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments*.

⁵ Mitteilung „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“ („Agenda für den Wandel“), Abschnitt 2, und Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Mai 2012.

Anwendung einer wichtigen Erkenntnis aus den Reformen im Zusammenhang mit den jüngsten EU-Erweiterungen. Makroökonomische Stabilität kann nur in einem Klima entstehen, in dem es Anreize für Investitionen gibt und in dem Unternehmen florieren können. Dies erfordert eine unabhängige Justiz für die Beilegung von Streitigkeiten, klar geregelte Eigentumsrechte und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Ferner sind glaubwürdige Institutionen notwendig, um Diskrepanzen zwischen den Rechtsvorschriften und der Fähigkeit zu ihrer Um- und Durchsetzung zu vermeiden, die in der Praxis echten Wandel verhindern oder bremsen und Korruption erleichtern können.

Eine unabhängige Justiz muss die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte gewährleisten. Dies kann eine besondere Herausforderung darstellen, da Richter und Staatsanwälte, die unter dem früheren, undemokratischen Regime ernannt wurden, Reformanstrengungen untergraben könnten. Bei Lustrationsverfahren (d. h. Entlassung derjenigen, die am Missbrauch der Macht durch das frühere Regime beteiligt waren) oder Überprüfungen hingegen besteht die Gefahr, dass das System für einen längeren Zeitraum weiter politisiert wird. Daher muss nach einem ausgewogenen Konzept vorgegangen werden, in dessen Rahmen auch die Möglichkeit geprüft werden sollte, Richter und Staatsanwälte disziplinar- oder strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen. Gleichzeitig sollte die Kapazitätsentwicklung (z. B. im Wege der Sensibilisierung) zu einem besseren Zugang der Bürger zu Sicherheit und Justiz beitragen, der von entscheidender Bedeutung ist, wenn der Übergangsprozess nachhaltig und legitim sein soll.

Die öffentliche Verwaltung muss reformiert werden, damit sie im Interesse der Bürger wirken kann. Eine unabhängige Aufsicht in Form von Bürgerbeauftragten, Korruptionsbekämpfungsstellen oder Datenschutzbeauftragten ist notwendig, um die Arbeit der anderen staatlichen Institutionen zu kontrollieren und die Rechte der Bürger zu schützen. Sofern diese neuen Einrichtungen mit wirklicher Unabhängigkeit und mit für die effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichenden Mitteln ausgestattet sind, können sie konkrete, sichtbare Fortschritte in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewährleisten und das Vertrauen der Bürger stärken.

Die EU kann in verschiedener Form zum Institutionenaufbau beitragen, unter anderem durch finanzielle Unterstützung, Politikdialoge und technische Zusammenarbeit. In der Erweiterungspolitik zum Beispiel hat das Instrument für Heranführungshilfe den westlichen Balkanstaaten erheblich bei ihren Reformanstrengungen geholfen. Zudem gewährleistet ein umfassender institutioneller Rahmen die Nachhaltigkeit der Reformen. Ein solcher Rahmen muss jedoch ausgewogen sein, und es muss ein Kontrollsystem eingerichtet werden. Bei einer Konzentration von zu viel Macht in den Händen einer oder weniger Institutionen besteht die Gefahr, dass diese Macht missbraucht wird oder der Reformprozess bei Schließung dieser Institutionen einen Rückschlag erleidet.

1.3. Unterstützung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

Länderspezifische Reformagenda

Infolge wirtschaftlicher und politischer Unsicherheit führt der Übergang häufig zu einer kurzfristigen Verschlechterung bei Wachstum und Beschäftigung sowie bei den öffentlichen Finanzen und der Zahlungsbilanz. Besonders wenn zunehmende Arbeitslosigkeit und Armut die Folge sind, kann dies die Legitimität des Demokratisierungsprozesses untergraben und gefährden und zu verstärkter Auswanderung und Abwanderung von Spitzenkräften („Braindrain“) führen. Längerfristig müssen die Reformen die Erwartungen der Bürger in

Bezug auf menschenwürdige Arbeitsplätze, wirtschaftliche Chancen und soziale Gerechtigkeit erfüllen können.

Denn die Erfahrung aus Ländern, die – wie die Mitgliedstaaten, die der EU in den letzten zehn Jahren beigetreten sind⁶ – ihr Staatswesen erfolgreich reformiert haben, hat gezeigt, dass diese Reformen häufig mit den Prozessen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verbunden sind. In diesen Ländern war die wirtschaftliche Reformagenda von vier Prioritäten bestimmt: makroökonomische Stabilisierung, Privatisierung und Umstrukturierung von Unternehmen, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie Steigerung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte. Diese Prioritäten dienten dem übergeordneten Ziel, das Produktivitätswachstum zu steigern, um den Lebensstandard anzuheben und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen in nachhaltiger Weise zu verbessern. Ebenso wichtig waren die Reform und die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, um über die Mittel für die Unterstützung weiterer wirtschaftlicher Reformen sowie für die Erhaltung öffentlicher Dienstleistungen auf einem angemessenen Niveau und für ihren weiteren Ausbau zu verfügen.

Auch wenn die neuen politischen Führungen dieser Länder im Allgemeinen ähnliche langfristige Ziele verfolgten, waren die Prioritäten, die zeitliche Abfolge und das Tempo der Reformen doch sehr unterschiedlich. Um die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung zu schaffen, leiteten einige Länder (Polen, die Tschechische Republik und Estland) schnell radikale Reformen ein („Schocktherapie“), obwohl diese kurzfristig erhebliche negative Auswirkungen wie Produktionsrückgang, Arbeitslosigkeit und Rezession hatten. Andere Länder (wie Ungarn und Slowenien) entschieden sich für ein behutsameres Vorgehen und führten die makroökonomischen, strukturellen und institutionellen Reformen Schritt für Schritt durch, so dass abrupte Veränderungen bei Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Wohlstand vermieden wurden. Dadurch gewannen die heimischen Unternehmen und Wirtschaftsbeteiligten Zeit, um sich an die neuen Bedingungen einer freien Marktwirtschaft anzupassen.

Die EU hat eine breite Palette an Unterstützungsmöglichkeiten zu bieten. Die Budgethilfe, falls angezeigt einschließlich Staatsentwicklungsvereinbarungen, kann eingesetzt werden, um den Staaten bei der Konsolidierung des Übergangs und der Stabilisierung der kurzfristigen Wachstumsaussichten und der Beschäftigung in der durch Unsicherheit gekennzeichneten Anfangsphase zu helfen, gleichzeitig jedoch eine nicht nachhaltige Entwicklung ihrer Auslands- und/oder Staatsschulden zu vermeiden. Andere Formen der Entwicklungshilfe, einschließlich der projektgestützten Hilfe (siehe das Beispiel Côte d'Ivoire) und der technischen Hilfe, können ebenfalls genutzt werden, um übergangsspezifischen Bedarf zu decken.

Hilfe bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und sicherer Rahmenbedingungen für Unternehmen

Langfristig kann die EU den Partnerländern beim Aufbau eines **solideren Politik- und Regulierungsrahmens** helfen, der in der Lage ist, Anreize für private Investitionen zu schaffen, unternehmerisches Handeln zu unterstützen, KMU zu fördern, die wirksame und effiziente Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen, die Kapazitäten zur Einziehung von Steuern auszubauen, die Landwirtschaft zu verbessern und die wirtschaftliche

⁶ Siehe *European Transition Compendium*.

Zusammenarbeit und Integration mit anderen Ländern zu verstärken⁷. Handelsabkommen und -instrumente können zusammen mit Handelshilfe einen weiteren Beitrag zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration leisten. Darüber hinaus spielt nach wie vor die Unterstützung für die Schaffung **stabiler, verlässlicher und sicherer Rahmenbedingungen für Unternehmen** eine entscheidende Rolle. Ferner müssen häufig Eigentumsrechte, das Grundeigentum und die Rolle der Privatwirtschaft (neu) geregelt werden. In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten beispielsweise wurde das Investitionsklima durch Regelungs- und Regulierungseinrichtungen für die Beaufsichtigung der Unternehmensführung, sichere Eigentums- und Vertragsrechte, vereinfachte Regulierungs- und Lizenzverfahren sowie ein angemessenes Bankensystem verbessert. Desgleichen wurden die Bedingungen für die Landwirtschaft durch eine Bodenmarktreform verbessert, die auch eine Regelung von Eigentumsrechten, steuerlichen Aspekten sowie Kataster- und Registerfragen umfasste.

Die EU kann entsprechende Reformen durch **Sektorreformvereinbarungen** in Verbindung mit einem intensivierten Politikdialog unterstützen. Ferner kann sie die Kapazitätsentwicklung von lokalen Unternehmen, insbesondere Kleinunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (siehe das Beispiel SANAD in der MENA-Region⁸), unterstützen und erleichtern. **Partnerschaften mit der Privatwirtschaft** können ebenfalls eine effiziente Methode sein, um Anreize für Investitionen zu schaffen, die Bindungen zwischen ausländischen Direktinvestitionen und lokalen Unternehmen zu stärken und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Die regionalen Kombinationsfazilitäten der EU haben gezeigt, dass mit ihrer Hilfe durch Kombination von EU-Zuschüssen und anderen Ressourcen wie Darlehen der europäischen Finanzinstitutionen, einschließlich der Europäischen Investitionsbank, erhebliche zusätzliche Mittel mobilisiert werden können⁹.

Hilfe beim Aufbau einer inklusiven Wirtschaft und Gesellschaft

Genauso wichtig ist es für die EU, ihre Partnerländer weiter in deren Bemühungen zu unterstützen, die Erwartungen der Bürger in Bezug auf mehr **Gerechtigkeit, soziale Inklusion und Sozialschutz** zu erfüllen (eine eigene Mitteilung zum Sozialschutz ist für die zweite Jahreshälfte 2012 vorgesehen). Unterstützung wird besonders für Maßnahmen benötigt, mit denen die Erbringung sozialer und öffentlicher Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen gefördert werden. In diesem Zusammenhang können zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle bei der Förderung ethischer, inklusiver und fairer Geschäftsmodelle spielen. Die Einbeziehung junger Menschen, der Entscheidungsträger von morgen, sollte besonders gefördert werden.

Der Übergang ist auch ein entscheidender Zeitpunkt für konkrete Schritte zur Förderung der **Gleichstellung der Geschlechter** und der **Stärkung der Position der Frauen** als wesentlichen Mitwirkenden am Übergangsprozess, zur Erhöhung ihrer Sicherheit und zur Stärkung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten durch Mittel wie sektorbezogene Budgethilfe und Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) (Beispiele sind Marokko und Afghanistan)¹⁰.

⁷ Agenda für den Wandel, Abschnitt 3. Hierzu gehört auch der Kapazitätsaufbau im Hinblick auf eine emissionsarme und klimaresistente Entwicklung.

⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 2.1.5.

⁹ A.a.O., Abschnitt 1.4.

¹⁰ A.a.O., Abschnitte 2.1.2 bzw. 2.1.3.

1.4. Unterstützung für Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Sicherheit

Der Übergang zur Demokratie steht in einigen Fällen vor zwei zentralen Herausforderungen. Zum einen muss gewährleistet werden, dass Sicherheit und Frieden zu nachhaltiger Entwicklung beitragen, und zum anderen, dass Entwicklung zu Frieden und Stabilität beiträgt.

Ereignisse wie Wahlen, Regierungswechsel oder die (Neu-)Zuweisung von Ressourcen können Gewaltausbrüche und/oder bewaffnete Konflikte auslösen und Rückschläge in oft fragilen Übergangsprozessen zur Folge haben, vor allem in Gesellschaften, in denen noch kein effizienter, legitimer institutioneller Rahmen für die friedliche Beilegung von Konflikten besteht.

Für eine Unterstützung durch die EU ist unter solchen Umständen ein konfliktbewusstes, kontextbezogenes Konzept erforderlich. Mit dessen Hilfe sollte bei der Bekämpfung der tieferen Ursachen eines Konflikts vermieden werden, dass die Abhängigkeit, die Macht und die Patronage bestimmter Gruppen verstärkt und die negativen Auswirkungen auf die Bewältigungsmechanismen verschärft werden. In einer individuellen Konfliktanalyse sollte ermittelt werden, welches Konzept angesichts der Lage des einzelnen Landes angemessen ist und welche Erwägungen dafür maßgebend sind. In vielen Fällen wird eine solche Analyse spezifische Fragen aufwerfen, die mit den Zielen der Friedenskonsolidierung in Zusammenhang stehen, wie sie vom Internationalen Dialog über Friedenskonsolidierung und Aufbau staatlicher Strukturen entwickelt und von der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der EU, gebilligt wurden¹¹. Diese Ziele betreffen die Notwendigkeit eines inklusiven politischen Prozesses und einer Versöhnung, einen interkulturellen Dialog, den Zugang zu Sicherheit, Justiz und Arbeitsplätzen sowie eine rechenschaftspflichtige, effiziente Bewirtschaftung der Ressourcen.

Auf jeden Fall muss die Unterstützung durch die EU im Rahmen eines umfassenderen Konzepts geleistet werden, das alle betroffenen Bereiche berücksichtigt, unter anderem Versöhnung und Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen, Krisenprävention, Reform des Sicherheitssektors, Resilienz und Klimawandel, nachhaltige und verantwortungsvolle Ressourcenbewirtschaftung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Zivilgesellschaft, Menschenrechte, Reform der öffentlichen Verwaltung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Zum Beispiel hat die EU zur Versöhnung in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens beigetragen, und die klaren Bedingungen für den Beitritt haben die Verfolgung von Kriegsverbrechen und die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien gewährleistet.

Die Reform des Sicherheitssektors stellt eine besondere Herausforderung bei den Bemühungen um die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität dar. Einer besseren zivilen Aufsicht über die Sicherheitsdienste ist generell Priorität einzuräumen, ebenso der Verbesserung von Effizienz, Rechenschaftspflicht und Verhalten der zahlreichen Akteure in diesem Bereich. Durch die Beteiligung lokaler Gemeinschaften und zivilgesellschaftlicher Gruppen kann die Schaffung von Sicherheit wirksamer und verantwortlicher gestaltet werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Rolle und die Rechte benachteiligter Gruppen. Als Teil eines umfassenden EU-Konzepts kann auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der zentralen Herausforderungen des Übergangs spielen. Seit 2003 hat die EU unter anderem Ausbildung, Beratung oder Betreuung zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors bereitgestellt,

¹¹ Hochrangiges Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, 2011, Busan.

Friedenspläne überwacht oder sicherheitspolitische Unterstützung geleistet, oft im Rahmen eines Mandats der Vereinten Nationen. Dies geschieht im Wege ziviler und/oder militärischer Unterstützungsmaßnahmen.

2. WIE KANN DIE EU IHRE INSTRUMENTE UND IHR KONZEPT VERBESSERN?

2.1. Reaktion auf den Bedarf der Partnergesellschaften

Um einen friedlichen, erfolgreichen Übergang zu gewährleisten, sollte der spezifische Reformprozess eines Landes den **vom Land selbst festgestellten** Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Die zentralen Bedürfnisse und Herausforderungen der einzelnen Übergangsländer sind zwar recht verschieden, umfassen aber sehr häufig Folgendes:

- nationale Versöhnung und Bildung eines nationalen Konsenses über grundlegende Fragen,
- Einrichtung gut funktionierender demokratischer Institutionen und Verfahren,
- Vermeidung eines nicht tragfähigen Rückgangs der Einkommen und der Beschäftigung sowie Erhaltung bzw. Wiederherstellung der makroökonomischen Stabilität,
- Förderung der langfristigen sozioökonomischen Entwicklung und Inklusion mit menschenwürdigen Arbeitsplätzen, wirtschaftlichen Chancen, sozialer Grundversorgung, einschließlich eines Gesundheits- und Bildungswesens von hoher Qualität und sozialer Gerechtigkeit,
- Schaffung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen, (Neu-)Regelung der Eigentumsrechte und der Rolle der Privatwirtschaft sowie Überprüfung des Funktionierens des Marktes und
- falls erforderlich, Wiederherstellung von Sicherheit, Justiz und Rechtsstaatlichkeit.

Da die Lage in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist, gibt es **kein Einheitsrezept** für einen erfolgreichen Übergangsprozess oder die Reaktion der EU. So kann im Falle eines fragilen Staates, der wie Myanmar der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder angehört, eine andere Reaktion notwendig sein als im Falle weiter fortgeschrittener Länder der mittleren Einkommensgruppe wie Tunesien oder Ägypten.

Bei der Konzipierung ihrer Unterstützung sollte die EU die besondere Situation und den besonderen Bedarf des betreffenden Landes sowie den mit einer Unterstützung durch die EU verbundenen Mehrwert berücksichtigen und eine Bewertung der spezifischen Interessen und potenziellen Risiken für die EU vornehmen. Ausgangspunkt sollte im Allgemeinen der vom Land selbst ermittelte Bedarf sein und die Frage, wie dieser gedeckt werden kann. Für die zeitnahe Ausarbeitung einer umfassenden, integrierten und langfristigen Reaktion ist von zentraler Bedeutung, dass in der Anfangsphase eines Übergangs rasch eine **gemeinsame EU-Mission** entsandt wird, an der sich alle für die verfügbaren Instrumente zuständigen Dienste beteiligen. In der Erweiterungspolitik zum Beispiel hat sich gezeigt, dass mit Peer-Assessment-Missionen unter Mitwirkung von Experten der Mitgliedstaaten sowie umfassenden Konsultationen mit anderen Gebern, internationalen Organisationen und der

Zivilgesellschaft gute Ergebnisse im Hinblick auf die Vorbereitung der EU-Hilfe erzielt werden können. Im Rahmen der Handelshilfe hat die EU durch gezielte Programme in den Ländern in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Länder) auch Unterstützung für die Bedarfsanalyse im Handelsbereich, diagnostische Studien und die Ausarbeitung handelspolitischer Strategien geleistet.

2.2. Verankerung des Prozesses durch erste Erfolge

Angesichts der mit Übergangsprozessen verbundenen Unsicherheit und Instabilität kommt es darauf an, so bald wie möglich einige spürbare Verbesserungen zu erreichen, um Vertrauen zu schaffen und die politische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Während langfristige Strategien umgesetzt werden, können solche ersten Erfolge möglicherweise in Bereichen wie den folgenden erzielt werden: demokratische Grundrechte und -freiheiten, einschließlich kultureller Rechte, Schaffung von Arbeitsplätzen und Beseitigung von Wachstumshemmnissen, Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, einschließlich der sozialen Grundversorgung, sowie Wiedererlangung verlorener Vermögenswerte und Wiederherstellung der Existenzgrundlagen, insbesondere in Nachkrisensituationen.

Im Bereich der **demokratischen Staatsführung** sind typische Beispiele für Bereiche, in denen schnelle Erfolge möglich sind, die Freiheit der Meinungsäußerung und glaubwürdige Wahlen (siehe das Beispiel Tunesien¹²), eine repräsentative, legitime verfassungsgebende Versammlung und die Verabschiedung einer neuen Verfassung in einem partizipatorischen Verfahren. Wie die Erfahrung mit den laufenden und früheren EU-Erweiterungsprozessen gezeigt hat, kann das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat und den Schutz der Menschenrechte durch konkrete Unterstützung der einschlägigen Institutionen und Einrichtung einer unabhängigen Aufsicht sowie durch einen besseren Zugang zu Informationen und Daten zu zentralen wirtschaftlichen und sozialen Fragen gestärkt werden.

Kurzfristig kann der demokratische Übergang zu einer Schwächung der Wirtschaftstätigkeit, der Beschäftigungsquote und der makroökonomischen Stabilität führen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Maßnahmen getroffen und Projekte durchgeführt werden, die schnelle Verbesserungen bei der **Schaffung von Einkommen, den sozialen Sicherungsnetzen und den Grundversorgungsleistungen** einleiten und einer nicht vertretbaren Zunahme der Armut vorbeugen können. Häufig ist dies notwendig, um Unterstützung für wirtschaftliche Reformen mit längerfristiger Wirkung zu gewinnen oder zumindest Widerstände gegen Veränderungen zu überwinden. In diesem Zusammenhang können zum Beispiel Fonds und Projekte zum Einsatz kommen, mit denen durch Entwicklung von KMU und Mikrofinanzierungsprogrammen die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert wird¹³. Reformen können auch im industriellen Bereich erleichtert werden, vor allem wenn es ein Potenzial für eine schnelle Erholung und greifbare Ergebnisse bei Einkommen und Arbeitsplätzen gibt.

Programme für die schnelle Schaffung von Arbeitsplätzen und kurzfristige Beschäftigung sollten jedoch nach Möglichkeit auch längerfristige Folgemaßnahmen wie berufliche Bildung und Arbeitsvermittlung umfassen, die den Programmteilnehmern helfen, einen festen Arbeitsplatz zu finden. Die notwendigen schnellen Erfolge sollten Bestandteil längerfristiger Strategien für die Schaffung von Arbeitsplätzen sein, aber nicht dazu führen, dass sich neue Interessen verfestigen und nicht nachhaltige Situationen entstehen.

¹² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 1.2.1.

¹³ A.a.O., Abschnitt 2.1.5.

Im Bereich der **Sicherheit** müssen häufig umgehend Maßnahmen zur Stabilisierung eines Landes nach einem Konflikt getroffen werden, damit sich die Lage nicht verschlechtert und der Übergangsprozess keinen Rückschlag erleidet. Erfolgreiche Beispiele für eine Unterstützung durch die EU sind, trotz aller Unterschiede: die Aushandlung und Überwachung von Schritten auf dem Weg zum Frieden (Erweiterungsländer, Georgien, Aceh in Indonesien), die Unterstützung des Grenzmanagements (Erweiterungsländer, Libyen), die Ausbildung von Polizeibeamten (Erweiterungsländer, Afghanistan), die vorübergehende Sicherstellung einer internationalen Zivilverwaltung oder der Wahrnehmung von Polizei- und Justizaufgaben (EULEX, Kosovo¹⁴) sowie die Unterstützung der Vereinten Nationen zum Beispiel durch eine Überbrückungsoperation (Tschad, Demokratische Republik Kongo) oder Hilfe bei einer Überwachungsmission der Vereinten Nationen (Syrien).

2.3. Einsatz von Anreizen, Druck und Bedingungen

Anreize, Druck und Bedingungen können zwar nicht die wichtigsten Antriebskräfte für Reformen sein, können diese aber unterstützen. Verschiedene außenpolitische Rahmen der EU, einschließlich der Erweiterungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und des Abkommens von Cotonou mit den AKP-Ländern, enthalten solche Maßnahmen. Diese können finanzieller Art (z. B. in Form von Hilfe), wirtschaftlicher Art (z. B. Einbeziehung in europäische Netze und Politikdialoge) oder politischer Art (z. B. politischer Dialog) sein, und sie können positiver oder negativer Art sein (z. B. Verhängung oder Aufhebung von Sanktionen). In der Erweiterungspolitik zum Beispiel werden Beitrittsverhandlungen nur aufgenommen, wenn bestimmte Voraussetzungen wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten erfüllt sind. Auf dem Gebiet der Handelspolitik enthält das Allgemeine Präferenzsystem (APS) Anreize, die indirekt eine Unterstützung von Reformen bewirken können, auch wenn dies nicht das eigentliche politische Ziel ist, unter anderem weil die handelspolitischen Instrumente mit den WTO-Vorschriften im Einklang stehen müssen.

Sanktionen und restriktive Maßnahmen

Sanktionen gehören zu einer breiten Palette politischer Initiativen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und können in Situationen, in denen andernfalls eine rasche Verschlechterung drohen würde, eingesetzt werden, um einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der politischen Dynamik für Wandel und Übergang zu leisten. Sie sollten nach Möglichkeit auf der Ebene der Vereinten Nationen verhängt werden, um die Annahme und Umsetzung ähnlicher Maßnahmen durch eine größtmögliche Anzahl von Ländern zu gewährleisten. Autonome Maßnahmen der EU können eine gezielte, zeitnahe Ergänzung zu Maßnahmen auf VN-Ebene sein. Ist eine Einigung im Rahmen der Vereinten Nationen nicht möglich, so kann die EU mit autonomen Maßnahmen gezielt Druck auf bestimmte Länder oder in bestimmten Situationen ausüben.

Im Falle positiver Entwicklungen können die EU-Maßnahmen rasch aufgehoben oder geändert werden, um Übergangsprozesse anzuregen und zu unterstützen. Einige begrenzte Maßnahmen können jedoch beibehalten werden, um Bedrohungen oder nachteilige Folgen für den Übergangsprozess zu vermeiden; die Maßnahmen können aber auch ausgesetzt werden, um positive Entwicklungen anzuregen, gleichzeitig aber ein Mittel in der Hand zu behalten, um mit Blick auf weitere Verbesserungen noch Druck ausüben zu können.

¹⁴ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Anreizorientiertes Konzept

Mit anreizorientierten Konzepten wurden im Rahmen der Erweiterungspolitik der EU positive Ergebnisse erzielt, zum Beispiel in den westlichen Balkanstaaten. Fortschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt werden von konkreten Schritten nach der Reformagenda abhängig gemacht. So musste Montenegro eine Reihe vorrangiger Ziele erreichen, die in der Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag festgelegt worden waren und unter anderem wichtige Aspekte der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte betrafen, bevor Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden konnten. Auch der Dialog mit fünf westlichen Balkanstaaten über eine Visaliberalisierung beruhte auf detaillierten Fahrplänen mit spezifischen Vorgaben und führte zu konkreten Verbesserungen in Bereichen wie Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sowie Grenzkontrollen, Migrationspolitik und Dokumentensicherheit.

In der ENP gilt auch der Grundsatz „Mehr für mehr“. Länder, die mit spezifischen, messbaren demokratischen Reformen schneller und weiter vorankommen, werden von der EU stärker unterstützt. Um diesem neuen anreizorientierten Konzept Rechnung zu tragen, wurden zwei Rahmenprogramme mit zusätzlichen „Mehr-für-mehr“-Mitteln aufgelegt: „Unterstützung für Partnerschaft, Reformen und breitenwirksames Wachstum“ (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth – SPRING*) für die südliche Nachbarschaft (siehe das Beispiel Tunesien¹⁵) und „Östliche Partnerschaft – Programm für Integration und Zusammenarbeit“ (*Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme – EaPIC*) für die östliche Nachbarschaft. Aus den Programmen werden Initiativen zur Bewältigung neuer Herausforderungen vor allem im Zusammenhang mit den demokratischen Reformen und der inklusiven sozioökonomischen Entwicklung finanziert.

Ein ähnlicher Ansatz könnte auch über den Bereich der Nachbarschaft der EU hinaus angewandt werden, sofern Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, der Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und von persönlichen Kontakten nicht unter den Ansatz „Mehr für mehr“ fallen.

Das anreizorientierte Konzept der Initiative zur Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung in den AKP-Ländern im Rahmen des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) hatte nur mäßigen Erfolg. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass bei der ursprünglichen Mittelzuweisung für diesen Zweck nicht ausreichend zwischen den Partnerländern differenziert worden war und die Erfüllung der Zusage künftiger Reformen nicht ausreichend überwacht wurde, was die Wirkung auf die Leistungen im Bereich der Staatsführung schmälerte.

Die Erfahrung in diesen unterschiedlichen Bereichen hat gezeigt, dass wirksame Überwachung und offene Information über die von der Regierung erzielten Fortschritte von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung des Reformprozesses sind und eine Schlüsselrolle bei der Motivierung der Partnerländer zu einer Beschleunigung der Reformen spielen können. Ihre Wirkung kann noch weiter gesteigert werden, wenn eine große Zahl von Interessenträgern an dem Prozess beteiligt ist und die breite Öffentlichkeit über die Leistungen der Regierung informiert wird (siehe das Beispiel Benin¹⁶).

¹⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 2.1.4.

¹⁶ A.a.O., Abschnitt 2.1.4.

Bei der Schaffung von Anreizen für Reformen sollten daher die folgenden Erkenntnisse berücksichtigt werden:

- Belohnungen sollten zu Beginn eindeutig festgelegt und für erzielte Ergebnisse und tatsächliche Leistungen gewährt werden,
- Vorrang sollten Arbeitsprogramme erhalten, die die Eigenverantwortung und damit das Engagement für Ergebnisse und Wirkung stärken,
- die Leistungen sollten regelmäßig überwacht und Mängel durch geeignete Folgemaßnahmen behoben werden,
- die von der Regierung erzielten Fortschritte sollten in offenen Konsultationen einem breiten Publikum präsentiert werden, und
- es sollte ein Dialog mit allen maßgeblichen Interessenträgern geführt werden.

2.4. Beteiligung aller maßgeblichen Interessenträger

Die Erfahrung der Mitgliedstaaten, die der EU in den letzten zehn Jahren beigetreten sind, und die laufenden Erweiterungsprozesse haben gezeigt, dass ein erfolgreicher Übergang breiter öffentlicher Unterstützung bedarf. Der Zivilgesellschaft, den lokalen Behörden und einem breiten Spektrum nichtstaatlicher Akteure (einschließlich der Sozial- und Wirtschaftspartner, der Verbraucherverbände und der Privatwirtschaft) kommt bei internen Reformen eine wichtige Rolle zu, da sie auf bestehende Mängel hinweisen, konkrete Lösungen vorschlagen und Druck auf die Behörden ausüben können, damit der Übergangsprozess fortgesetzt wird.

Die unterstützende Rolle der EU beschränkt sich nicht auf Maßnahmen der Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Mitgliedstaaten. Auch andere EU-Institutionen wie das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen haben in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion¹⁷.

Besondere Unterstützung für die Zivilgesellschaft

Die EU verfügt über verschiedene Instrumente für die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, unter anderem das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), die Fazilitäten zur Förderung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik, das EIDHR, der Europäische Fonds für Demokratie, das thematische Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden“ im Rahmen des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI) und die Kapazitätsentwicklungsprogramme im Rahmen des EEF und des DCI. Die Erfahrung mit der EU-Erweiterungspolitik hat gezeigt, wie wichtig es ist, günstige Rahmenbedingungen (rechtlicher Rahmen und Finanzierungsvorschriften, Einbeziehung in politische Konsultationsverfahren) zu schaffen, unter denen sich die Zivilgesellschaft eines Landes in nachhaltiger Weise entwickeln kann. Daher sind alle Instrumente der EU auf diesem Gebiet, mit deren Hilfe die Akteure auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten und Stärken in ihrem jeweiligen Bereich gestärkt werden sollen, von entscheidender Bedeutung für die Behandlung

¹⁷ A.a.O., Abschnitt 2.1.3.

von beispielsweise sozioökonomischen Fragen, politischen Auseinandersetzungen und Interessenkonflikten.

Plattformen und Netze zivilgesellschaftlicher Organisationen haben sich als wichtig für die Stärkung des Einflusses der Zivilgesellschaft erwiesen. Die günstigen Rahmenbedingungen sollten im politischen Dialog mit den Partnerregierungen behandelt werden, um zu gewährleisten, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen den Raum erhalten, den sie für ihre Tätigkeit benötigen. Wo dies nicht möglich ist, kann die Zivilgesellschaft gut mithilfe des EIDHR unterstützt werden, da dieses falls erforderlich auch ohne die Zustimmung der Regierung eingesetzt werden kann.

Eine Mitteilung über die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ist für die zweite Jahreshälfte 2012 vorgesehen.

Inklusive Dialoge und Konsultationen

Politikdialoge spielen eine wichtige Rolle, wenn es um die Unterstützung der Partnerländer bei der Verwirklichung erfolgreicher politischer, sozialer und wirtschaftlicher Reformen geht. So sind regelmäßige Treffen mit Vertretern der Erweiterungsländer für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess unerlässlich und werden durch länderspezifische Dialoge wie den strukturierten Dialog über die Justiz mit Bosnien und Herzegowina weiter verstärkt. Falls angezeigt können die Dialoge durch die EU-Delegationen erleichtert und durch die Teilnahme von Mitgliedstaaten intensiviert werden.

Die EU hat ihre Politikdialoge in der Vergangenheit in erster Linie mit staatlichen Partnern geführt. Sie hat allerdings auch positive Erfahrungen mit Dialogen mit mehreren beteiligten Interessenträgern gesammelt. Der Strukturierte Dialog über die Beteiligung der Zivilgesellschaft und lokaler Behörden an der Entwicklungszusammenarbeit der EU ist dafür ein ermutigendes Beispiel. Ein anderes ist die von der Kommission 2011 im Rahmen des Erweiterungsprozesses veranstaltete Konferenz „Speak Up!“, zu der Journalisten und Medienvertreter zusammenkamen, um über Herausforderungen auf dem Gebiet der Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien in den westlichen Balkanstaaten und der Türkei zu diskutieren. Die Zivilgesellschaft in den Erweiterungsländern leistet auch wertvolle Beiträge zu den jährlichen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission und zur Ausarbeitung von IPA-finanzierten Projekten.

Die EU sollte aktiv inklusivere Politikdialoge fördern und die Beteiligung eines breiten Spektrums von Interessenträgern an Reformprozessen unterstützen (siehe das Beispiel Benin im Rahmen der EEF-Initiative zur Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung¹⁸). Das Verfahren, nach dem in den Erweiterungsländern vorgegangen wurde, ist ein gutes Beispiel. Die Instrumente, die für die Unterstützung der politischen Kräfte sowie der Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehen, sollten in vollem Umfang genutzt werden, gleichzeitig ist aber sensiblen Themen wie Legitimität, Rechenschaftspflicht und Repräsentativität gebührend Rechnung zu tragen.

Die EU sollte den Übergangsländern auch helfen, (künftige) politische Akteure, lokale Behörden und das erwähnte breite Spektrum nichtstaatlicher Akteure zu konsultieren. Zudem ist wichtig, spezifische Gesellschaftsgruppen wie junge Menschen, Frauen und benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Minderheiten, Arme, Vertriebene) einzubeziehen. Ferner ist,

¹⁸ A.a.O., Abschnitt 2.1.4.

insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftsreform und Entwicklung der Privatwirtschaft, ein aktiver öffentlich-privater Dialog unerlässlich.

2.5. Intensivierung des Wissensaustauschs und Ausbau der Entwicklungskapazitäten

Plattformen für den Wissensaustausch

Das *European Transition Compendium*, das der Verbreitung von Informationen über Übergangsprozesse dient, ist über eine interaktive Online-Datenbank der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden und kann nun von Interessenträgern in der ganzen Welt konsultiert werden.

Die Kommission sollte eine **breitere Plattform** oder ein weiteres Netz für den Austausch von Wissen über Fragen, die den demokratischen Wandel betreffen, mit Entwicklungsländern, anderen Gebern, Schwellenländern, der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und anderen maßgeblichen Interessenträgern einrichten. Eine solche Plattform könnte über die bestehende Plattform capacity4dev bereitgestellt werden.

Twinning und Kapazitätsentwicklung

Das Hochrangige Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vom November 2011 in Busan (Südkorea) beschloss eine Neuausrichtung hin zu einer moderneren Sicht der Kapazitätsentwicklung, bei der es nicht nur um technische Hilfe und Ausbildung, sondern auch um Unterstützung für Wandel und Reform einschließlich eines besseren Zugangs zu Wissen geht.

Bei der Unterstützung von Übergangsprozessen sollte die EU die Kapazitätsentwicklung und die technische Zusammenarbeit mit ihren Partnern fördern. Dabei kann sie sich an den innovativen Instrumenten orientieren, die sie in ihrer Erweiterungspolitik entwickelt und bereits auf die Nachbarschaftspolitik ausgedehnt hat, insbesondere:

- **TAIEX** (Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch), das durch Bereitstellung von Fachwissen des öffentlichen Sektors der EU Unterstützung bei der Übernahme, Anwendung und Durchsetzung von EU-Rechtsvorschriften leistet.
- **Twinning**, das durch Partnerschaften zwischen öffentlichen Einrichtungen in den begünstigten Ländern und entsprechenden Stellen in der EU einen Beitrag zur institutionellen Entwicklung leistet. Zusammen mit **SIGMA** (Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems) hat Twinning Reformen der öffentlichen Verwaltung unterstützt und bei der Entwicklung moderner, effizienter Verwaltungen in den begünstigten Ländern geholfen.
- **Initiative zum umfassenden Institutionenaufbau (CIB)**, die sich im Rahmen der Östlichen Partnerschaft gezielt mit institutionellen Reformen in den mit den neuen bilateralen Abkommen der EU¹⁹ zusammenhängenden Bereichen befasst. Jedes Land ermittelt im Rahmen der CIB selbst die zentralen Herausforderungen, mit denen es

¹⁹ Assoziierungsabkommen, Abkommen über vertiefte und umfassende Freihandelszonen, Abkommen über Visaserleichterung/-liberalisierung und Rückübernahmeabkommen.

bei den Reformen konfrontiert ist, und konzipiert umfassende Reformpläne für die Institutionen.

Über den Bereich der Nachbarschaft hinaus sind Ad-hoc-Lösungen gefunden worden, um im Rahmen verschiedener Instrumente im Außenbereich Fachwissen bereitzustellen, zum Beispiel Experten-Fazilitäten, die im Rahmen des Instruments für Stabilität eingesetzt werden, oder die Maßnahme *Migration EU Expertise* (MIEUX) im Rahmen des DCI, mit der der Transfer von Fachwissen und Know-how zwischen Partnern in die begünstigten Länder gefördert wird.

2.6. Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sowie anderen Gebern und Organisationen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten bei der Unterstützung von Übergangsgesellschaften zunehmend als Einheit handeln. Dies würde dazu beitragen, Doppelarbeit, Unterlassungen und Widersprüche zu vermeiden und die Wirkung und Effizienz des Handelns der EU zu verbessern. Sie sollten sich weiter um größere interne Kohärenz und mehr Synergien in ihren Dialogen, Programmen und Maßnahmen bemühen und falls angezeigt die gemeinsame Programmierung nutzen. Ermutigende Ergebnisse im Bereich der Unterstützung der Demokratie, die über die erfolgreichen Reformen im Rahmen des Erweiterungsprozesses hinausgehen, sind unter anderem:

- der EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie, mit dem ein Rahmen für eine gemeinsame Sicht- und Herangehensweise sowie eine gemeinsame Programmierung (zum Beispiel im Falle Boliviens und Tunesiens) geschaffen wurde,
- die EU-Länderstrategien für Menschenrechte, die gemeinsam von der Kommission, dem EAD und den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden, und
- die geplanten gemeinsamen Rahmendokumente, in denen ein gemeinsames strategisches Konzept für die Beziehungen mit einem Partnerland in allen Politikbereichen festgelegt wird. Diese könnten für die Koordinierung der politischen Reaktion der EU auf Übergangsprozesse von besonderem Interesse sein.

Bei der Unterstützung von Übergangsprozessen sollte die EU sondieren, ob eine **dreiseitige Zusammenarbeit** oder andere Formen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern möglich sind, die inzwischen selbst Entwicklungszusammenarbeit leisten und über aktuelle Erfahrungen mit einem demokratischen Übergang verfügen.

Ferner sollte eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit **regionalen Organisationen** und **regionalen Netzen** geprüft werden, die eine Hebelwirkung entfalten und als wichtiger Katalysator für die Konsolidierung der Reformen und der regionalen Integration in den betreffenden Regionen wirken kann. Dies könnte auch für regionale parlamentarische Versammlungen und regionale Wahlkommissionen gelten, die bei Verfassungsgebungs-, Wahl- und Kapazitätsaufbauprozessen in ihrer jeweiligen Region helfen und sich dabei auf Methoden stützen könnten, die sich in der Region bewährt haben. Die Legitimität externer Unterstützung würde sich dadurch erhöhen. Diese Organisationen können auch bei der Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie eine wertvolle Rolle spielen.

Die meisten größeren regionalen Organisationen verfügen über eine Charta für Demokratie oder Instrumente ähnlichen Inhalts und öffnen sich für eine systematischere interregionale

Zusammenarbeit. Die EU ist aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen und der ihrer Mitgliedstaaten als Partner dieser Organisationen prädestiniert.

Die EU unterstützt Initiativen **internationaler Organisationen**, einschließlich der Vereinten Nationen und des Europarats, deren Ziel die Begleitung politischer Prozesse, die Stärkung der Demokratie und die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung in Übergangsländern ist. Im Bereich der Sicherheit zum Beispiel arbeitet die EU eng mit internationalen und regionalen Akteuren wie den Vereinten Nationen, der Arabischen Liga, der Afrikanischen Union und dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) zusammen. Viele Partnerländer beteiligen sich auch an GSVP-Missionen und -Operationen. Der Aufbau langfristiger Beziehungen zu den EU-Partnern und deren südlichen und östlichen Nachbarn im Sicherheits- und Verteidigungsbereich könnte auch zur Konsolidierung ihrer internen Umgestaltung und Demokratisierung und damit zur Stärkung der regionalen Sicherheit und Stabilität beitragen.

Schlussfolgerung

Die EU verfügt bereits über eine Reihe politischer Strategien und Instrumente, die sie vor allem, aber nicht nur für ihre unmittelbaren Nachbarn erfolgreich entwickelt und eingesetzt hat und die weltweit zur Unterstützung von Übergangsländern, die den Weg zur Demokratie beschreiten, genutzt werden könnten. Sie umfassen die ganze Bandbreite von der Schaffung von Anreizen für erste und weitere Reformen über die Unterstützung für die Konzipierung von Reformen und deren Umsetzung bis hin zur Hilfe bei der Sicherstellung der Nachhaltigkeit. Die EU kann insbesondere dadurch eine Schlüsselrolle spielen, dass sie bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für einige der entscheidenden Elemente eines erfolgreichen demokratischen und wirtschaftlichen Übergangs hilft, zum Beispiel die verschiedenen demokratischen Akteure, Unternehmen, Investitionen, Handel und Sozialschutz.

Diese Instrumente und Methoden sollten einen kohärenten Teil des Gesamtrahmens der EU für die Unterstützung von Partnerländern insbesondere bei der Einleitung eines Übergangs bilden. Die Erfahrung zeigt zwar, dass Übergangsprozesse in erster Linie in der Eigenverantwortung des betreffenden Staates und seiner Bürger liegen sollten, sie zeigt aber auch, dass die EU wertvolle Erfahrungen, die natürlich an die Bedürfnisse und Wünsche der Partnerländer in aller Welt angepasst werden müssen, als Teil eines umfassenderen EU-Pakets für politische, wirtschaftliche oder sonstige Unterstützung beisteuern kann. Zu diesem Zweck ist die EU bereit, das gesamte Spektrum der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente einzusetzen und ihre Durchführungsinstrumente und -methoden zu verbessern, um die Wirkung ihrer Unterstützung weiter zu verstärken.