

DER WERTEBASIERTE ANSATZ IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN UNION

Andrea E. Ostheimer

Trotz der finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich Europa in den letzten Jahren gegenüber sah, bleiben die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die größte Gebergemeinschaft weltweit. 2012 betrug die öffentliche Entwicklungshilfe der EU (Union und Mitgliedstaaten) 55,07 Milliarden Euro (0,43 Prozent des BNE).¹ Um jedoch bis 2015 das selbstgesteckte Ziel von 0,7 Prozent zu erreichen, wäre ein Anstieg der EU-Entwicklungshilfe um 46,57 Milliarden Euro notwendig. Da das Erreichen dieses Ziels bis 2015 zunehmend unrealistisch erscheint, geht es nun primär darum, die Wirkung europäischer Entwicklungshilfe durch ein mehr an Komplementarität und Effizienz zu erhöhen.

Unter dem neuen Mehrjährigen Finanzrahmen sind für den Zeitraum 2014 bis 2020 eine Gesamtsumme von 51,42 Milliarden Euro (derzeitige Preise) für den Bereich der EU-Außenbeziehungen vorgesehen.² Neben einer höheren Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit soll die EU-Außenpolitik verstärkt bei den Budgetallokationen ihrer Finanzinstrumente auf Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung achten. Ein solches Augenmerk auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien in der Regierungsführung unterstreicht den wertebasierten Ansatz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit, der sowohl im



Andrea E. Ostheimer ist Leiterin des Multinationalen Entwicklungsdialogs der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

1 | Europäische Kommission, „Publication of preliminary data on Official Development Assistance“, Memo/13/299 EN, 03.04.2013, 2.

2 | Europäische Kommission, „The Multiannual Financial Framework“, External Action Financing Instruments, Memo, 11.12.2013.

Vertrag von Lissabon verankert ist, als auch von den EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren stärker betont wurde.

Auf den ersten Blick scheint es in der EU-Entwicklungspolitik einen Paradigmenwechsel gegeben zu haben. Die vorliegende Analyse versucht, Kernelemente zu identifizieren, und gibt einen Überblick über das strategische Gerüst der EU-Entwicklungszusammenarbeit im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014 bis 2020).

EU-AGENDA ZUM AKTIONSPROGRAMM FÜR DEMOKRATIEFÖRDERUNG IM RAHMEN DER AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU (2009)

Hauptimpulse für eine wirksamere EU-Demokratieförderung wurden unter den Ratspräsidenten Tschechiens, Schwedens (beide 2009) und Polens (2011) gesetzt. Erstmals wurden parallel zur Diskussion über die moralische Verpflichtung der EU, ihre geschichtlichen Wurzeln und die eigenen Transformationserfahrungen in ihren süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten die Frage nach der Wirksamkeit der EU-Demokratieförderung aufgeworfen. In einer 2009 von der Generaldirektion Außenbeziehungen und der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit gemeinsam durchgeführten umfassenden Studie zeigte sich der sehr fragmentierte Ansatz in der Demokratieförderung durch die Europäische Union.

Hierauf reagierte die politische Ebene sofort. Bereits im November wurden die Schlussfolgerungen des Rates zur Demokratieförderung in den EU-Außenbeziehungen (17. November 2009) und das dazugehörige Aktionsprogramm verabschiedet.³ Der Rat kam darin zu dem Schluss, dass die europäische Demokratieförderung eines breiteren und kohärenteren Ansatzes bedürfe. Obgleich der Aktionsplan noch immer einen starken Fokus auf den Menschenrechtsschutz legte, erwähnte er doch auch – und dies erstmals –, dass europäische Demokratieförderung dringend die Rolle demokratisch legitimierter Akteure, politischer Parteien,

3 | Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU“, 16081/09, 18.11.2009, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&f=ST%2016081%202009%20INIT> [28.02.2014].

die Stärkung demokratischer Institutionen (z.B. Parlamente), der Medien und der Zivilgesellschaft berücksichtigen müsse. Der Aktionsplan griff zudem die Kritik an einer zu engen Fixierung auf die Ad-hoc-Unterstützung von Wahlprozessen auf. Stattdessen forderte er einen umfassenden, den gesamten Wahlzyklus begleitenden Ansatz.

Auch der Notwendigkeit eines länderspezifischen Ansatzes in der Demokratieförderung wurde in der Folge Rechnung getragen. Zum einen wurden Pilotländer identifiziert, deren Bedarf an Demokratieförderung auf Delegations-ebene analysiert wurde.⁴ Zum anderen entwickelte man auf EU-Seite Menschenrechtsstrategien für die jeweiligen Partnerländer. Insbesondere der nicht-öffentliche Charakter der Menschenrechtsstrategien wird jedoch sehr kritisch gesehen, nicht nur von Regierungen in den Partnerländern. Auf europäischer Seite moniert vor allem das Europäische Parlament die mangelnde Transparenz. Von den EU-Institutionen fordert man klare Vorgaben und durchaus ehrgeizige Zielsetzungen bei den Dialogen zu Menschenrechtsfragen mit Partnerländern ein. Vor allem die Messbarkeit der Erfolge dieser institutionalisierten Dialoge müsse gegeben sein, und Misserfolge müssten klare politische Konsequenzen nach sich ziehen.⁵ Aus Sicht einer politischen Stiftung kann man diesen Kritikpunkten nur beipflichten, denn weder werden europäische Akteure der Zivilgesellschaft, die in Partnerländern aktiv sind, zu den Ergebnissen konsultiert noch werden diese formal in den Evaluierungsprozess einbezogen. In gewisser Hinsicht widerspricht dies sogar der Selbstverpflichtung der EU zu inklusiven demokratischen Prozessen, wie diese in der Mitteilung zur Rolle der Zivilgesellschaft in

Der nicht-öffentliche Charakter der Menschenrechtsstrategien wird kritisch gesehen, nicht nur von den Partnerländern. Auch das Europäische Parlament moniert mangelnde Transparenz.

4 | In den neun Pilotländern (Benin, Bolivien, Ghana, Libanon, Indonesien, Kirgisien, Malediven, Mongolei und Salomoninseln) sollten EU-Delegationen Aktivitäten zur Demokratieunterstützung, Interessenvertreter (Staat, demokratische Institutionen und die Zivil- und politische Gesellschaft), auf dem Gebiet der Demokratieunterstützung tätige Geldgeber sowie laufende Kooperationen und deren Wirkung benennen. Auf dieser Basis sollte ein Demokratieprofil eines jeden Landes angelegt werden, das auch eine Lückenanalyse von verbesserungswürdigen Bereichen einschließt.

5 | Europäisches Parlament, „Human rights must be upheld in EU ties with partners, say MEPs“, Pressemitteilung Plenarsitzung, 11.12.2013, <http://europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131206IPR30028> [28.02.2014].

den EU-Außenbeziehungen „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen (COM(2012) 492 final)“⁶ festgeschrieben sind. Obgleich diese Mitteilung sich primär auf die Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen in Partnerländern bezieht, so erwähnt sie dennoch, dass gerade auf EU-Ebene dem Dialog mit der europäischen Zivilgesellschaft besondere Aufmerksamkeit zu schenken sei.⁷

STRATEGISCHER RAHMEN UND AKTIONSPLAN FÜR MENSCHENRECHTE UND DEMOKRATIE⁸

Ergänzend zum genannten EU-Aktionsplan zur Demokratieförderung in den Außenbeziehungen präsentierte die EU 2012 erstmals einen einheitlichen Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie sowie einen Aktionsplan, der nicht nur breit angelegt ist, sondern einzelnen Akteuren bereits Rollen und Verantwortlichkeiten zuweist. Um den Stellenwert der Menschenrechte in den Außen-

beziehungen der EU zu betonen, hat die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der EU-Kommission, Catherine Ashton, das Amt eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte geschaffen und diesen mit einem umfangreichen und flexiblen Mandat ausgestattet. Die „Menschenrechtsstrategie“, wie das Dokument auch verkürzt benannt wird, hebt die Frage der Menschenrechte als Priorität im außenpolitischen Ansatz Ashtons und als roten Faden in den Außenbeziehungen hervor.⁹

Die „Menschenrechtsstrategie“ hebt die Frage der Menschenrechte als Priorität im außenpolitischen Ansatz Ashtons und als roten Faden in den Außenbeziehungen hervor.

6 | Europäische Kommission, „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen“, COM(2012) 492 final, 19.09.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:DE:PDF> [28.02.2014].

7 | Ebd., 10.

8 | Rat der Europäischen Union, „EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy“, 11855/12, 25.06.2012, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf [13.03.2014].

9 | Catherine Ashton in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Dezember 2011, „die EU möchte, dass die Menschenrechte sich als roter Faden durch eine wahrhaft integrierte Außenpolitik ziehen“. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin ▶



Schuf das Amt des Sonderbeauftragten für Menschenrechte mit einem umfangreichen und flexiblen Mandat: EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton, hier mit Somalias Präsident Hassan Sheikh Mohamud. | Quelle: © Julien Warnand, dpa, picture alliance.

Neben ihrer tragenden Rolle in der Innen- und Außenpolitik der EU weist die Strategie nicht nur den Menschenrechten als einer rechtlichen Norm, sondern auch dem Streben nach Demokratie einen universellen Charakter zu. Vor allem der sehr konkrete, bis 2014 laufende Aktionsplan könnte zu einer größeren Politikkohärenz in der Förderung der Menschenrechte in den EU-Außenbeziehungen beitragen. Wie auch bei anderen strategischen Rahmenkonzepten wird jedoch seine Umsetzung zeigen, wie belastbar diese neuerliche Verpflichtung der EU zu demokratischen Grundprinzipien in den Außenbeziehungen sein wird.

EU-DEMOKRATIEFÖRDERUNG IN DER NACHBARSCHAFT

Trotz des bereits bestehenden Trends, einen kohärenteren Ansatz in der Demokratieförderung zu verfolgen, kam der wirkliche Paradigmenwechsel in der Demokratieförderung der EU primär mit dem „Arabischen Frühling“. Damals zeigte sich, dass die Prioritäten der EU in der Südlichen Nachbarschaft (einschließlich Entwicklungshilfe) in erster Linie auf Stabilität in der Region abzielten, und dies wiederum eine Zusammenarbeit mit autokratischen Regimen bedingte. Der Paradigmenwechsel hin zur stärkeren direkten Demokratieförderung wurde in der „Eine neue Antwort auf

der Europäischen Kommission, „Speech on the Annual Human Rights Report, Speech 11/885“, 13.12.2011, http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-11-885_en.htm [28.02.2014].

eine Nachbarschaft im Wandel“ genannten Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin deutlich.¹⁰

Die Erklärung unterstreicht, dass der Ansatz auf gegenseitiger Verantwortlichkeit und einer gemeinsamen Verpflichtung gegenüber den universellen Werten der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruhen müsse, wobei er besonders die Unterstützung der

Um in den Genuss verstärkter EU-Hilfen zu kommen, „müssen die Partner Fortschritte beim Aufbau und bei der Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorweisen“.

EU für Partnerländer beim Aufbau konsolidierter demokratischer Strukturen (*building deep democracy*) betonte. Zudem wurde die wertebasierte Unterstützung durch die EU sehr klar hervorgehoben. Um in den Ge-

nius verstärkter EU-Hilfen zu kommen, „müssen die Partner Fortschritte beim Aufbau und bei der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorweisen“.¹¹ Der Gedanke war, dass die EU-Unterstützung für ein Land umso attraktiver ausfalle, je weitreichendere und schnellere Fortschritte dieses bei inneren Reformen mache. Das „Mehr für mehr“-Prinzip soll jenen Ländern höhere Anreize bieten, die große Fortschritte bei demokratischen Reformen – freie und faire Wahlen, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Korruptionsbekämpfung und eine demokratische Kontrolle der Streitkräfte – vorweisen können. Eine solch umfassende Unterstützung könne in unterschiedlicher Form erfolgen, etwa durch höhere Mittel für soziale und wirtschaftliche Entwicklung, umfangreiche Programme für eine weitreichende Stärkung der Institutionen, einen besseren Zugang zum europäischen Markt, höhere Finanzierungshilfen durch die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie Erleichterungen in Fragen der Mobilität. Der Ansatz sah insbesondere vor, die Erfahrungen von Partnerländern bei den Reformen im Zeitraum 2010 bis 2012 (basierend auf den jährlichen Fortschrittsberichten) einzubeziehen, wenn es um Entscheidungen über länderbezogene Mittelzuteilungen für

10 | Neben Aufbau und Konsolidierung von Demokratien wurden weitere Ziele vereinbart wie etwa ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit südlichen und östlichen Nachbarstaaten. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, „A new response to a changing Neighbourhood“, COM(2011) 303.

11 | Ebd., 3. Übers. d. Red.

2014 und darüber hinaus geht. Bei Ländern, in denen es keine Reformen gab, sollten EU-Hilfen überprüft und gegebenenfalls reduziert werden.

Am Beispiel Ägypten zeigen sich jedoch die Schwierigkeiten der EU, die richtige Balance zwischen Reformanreizen und der Unterstützung von Übergangsprozessen einerseits und dem ungebrochenen Bekenntnis zu den eigenen Grundsätzen und Werten andererseits zu finden. Beim Treffen der EU-Arbeitsgruppe zu Ägypten im November 2012 verpflichteten sich die EU und ihre Finanzinstitutionen, EIB und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, zu Hilfen von rund fünf Milliarden Euro, zusätzlich zu den üblichen Kooperationsbeiträgen der Europäischen Kommission. Für die Finanzierungsphase 2007 bis 2013 hatte die EU für Ägypten über eine Milliarde Euro zur Verfügung gestellt. Diese Mittel kamen aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und schlossen projektbasierte Hilfen wie auch sektorale Budgethilfen ein, wobei letztere mehr als die Hälfte der laufenden Programme umfassten. Seit 2012 wurden Ägypten jedoch angesichts der ausbleibenden Reformen keine neuen Budgethilfeprogramme mehr bewilligt. Aufgrund der anhaltenden Instabilität im Lande und der Nichteinhaltung von Vereinbarungen konnten bis Mitte 2013 sogar lediglich 16 Millionen Euro ausgezahlt werden.¹²

Um eine stärkere Unterstützung für demokratische Transitionsprozesse gewährleisten zu können, begann die EU 2011 auch mit der Überarbeitung ihres Katalogs an Mechanismen und Instrumenten zur Demokratieförderung. Mit dem Argument, flexibler, unbürokratischer und risikofreudiger sein zu müssen, wurde eine weitere Institution geschaffen: der Europäische Demokratiefonds (European Endowment for Democracy, EED). In Brüssel ansässig und hauptsächlich durch die EU-Mitgliedstaaten, aber auch die Schweiz finanziert, möchte dieser Fonds Demokratisierungsprozesse unterstützen und zum Aufbau weitreichender und nachhaltiger demokratischer Strukturen beitragen. Der anfängliche, jedoch nicht ausschließliche Blick

Mit dem Argument, flexibler, unbürokratischer und risikofreudiger sein zu müssen, wurde eine weitere Institution geschaffen: der Europäische Demokratiefonds (EED).

12 | Europäische Kommission, „EU-Egypt Relations“, Memo/13/751, 21.08.2013.

richtet sich dabei auf die Europäische Nachbarschaft.¹³ Da dieser Fonds seine Arbeit erst Mitte 2013 aufgenommen hat, steht der Nachweis seines Mehrwerts als ergänzendes Instrument, das Synergien mit anderen Instrumenten und Akteuren (auf EU- und einzelstaatlicher Ebene) freisetzt, noch aus. Aus Sicht einer politischen Stiftung, die seit mehr als fünf Jahrzehnten in Transitionsländern arbeitet und auch EU-kofinanzierte Projekte im Bereich Demokratieförderung implementiert, wäre es sinnvoll gewesen, zunächst das bestehende Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) zu reformieren und diesem mehr Mittel speziell im Bereich Demokratieförderung zur Verfügung zu stellen, ehe man eine parallele Struktur mit zusätzlichen Verwaltungskosten kreiert. Inwieweit der Ansatz des EED nicht nur effektiver, sondern auch nachhaltig sein wird, wird sich erst in zukünftigen Evaluierungen eruierten lassen. Zumindest hat die umfassende Diskussion zur Effizienz der EU-Demokratieförderung dazu beigetragen, dass im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 mindestens 15 bis 20 Prozent der EIDHR-Mittel in Höhe von 1.249 Milliarden Euro für das neue Ziel „Demokratieförderung“ vorgesehen sind.¹⁴

MEHR WIRKUNG IN DER EU-ENTWICKLUNGSPOLITIK: DIE AGENDA FÜR DEN WANDEL

2011 hat der EU-Kommissar für Entwicklung seine neue wirkungsorientierte Entwicklungspolitik, die „EU-Agenda für den Wandel“, vorgestellt.

In Ergänzung zum modifizierten Ansatz in der Europäischen Nachbarschaft, legte der EU-Kommissar für Entwicklung, Andris Piebalgs, 2011 seine neue wirkungsorientierte Entwicklungspolitik, die „EU-Agenda für den Wandel“, vor und stellte damit eine weitgehende politische Konsistenz unter Beweis. Der neue konzeptionelle Rahmen und die strategische Orientierung der EU-Entwicklungspolitik betonen verstärkt demokratische Regierungsführung als Bedingung für Unterstützung.¹⁵ Die Strategie unterstreicht

13 | European Endowment for Democracy, „Statutes“, Article 2, https://democracyendowment.eu/upload/2013/03/Statute_EED.pdf [28.02.2014]. Übers. d. Red.

14 | Europäische Kommission, „Concept Note for Multiannual Indicative Programme EIDHR 2014-2020“, 12 Apr 2013, <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/2013-12-02EIDHRdraftConceptNoteMIP.pdf> [10.03.2014].

15 | „Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change“, COM(2011) 637 final.

damit die im Vertrag von Lissabon festgelegten Parameter einer in sich schlüssigen, konsolidierten und wirkungsvollen EU-Außenpolitik.¹⁶ Mit dem nach wie vor vorhandenen Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, der Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) und der Ausgestaltung der post-2015 Agenda folgt die Agenda für den Wandel auch der bisherigen Tradition des Europäischen Konsenses für Entwicklung (2005).¹⁷ Bis zur „Agenda für den Wandel“ war dieser das Leitdokument europäischer Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem der Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung stellt eines der Kernelemente dar, um die Wirkung Europäischer Unterstützung in Partnerländern sicherzustellen. Gemäß dieses Grundsatzes verpflichtet sich die EU dazu, in allen Politikbereichen mit Wirkung auf Partnerländer die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen und ihre Politik so zu formulieren, dass diese den Entwicklungszielen dienlich ist. Im Zusammenhang mit Diskussionen über die europäische Migrationspolitik, aber beispielsweise auch im Rahmen von Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) mit den als AKP-Länder bezeichneten 79 Staaten aus Afrika, der Karibik und des Pazifiks, ist der Grundsatz der politischen Kohärenz von herausragender Bedeutung. Jahresberichte sowohl der Europäischen Kommission als auch des

Gemäß des Grundsatzes der Politikkohärenz verpflichtet sich die EU dazu, in allen Politikbereichen mit Wirkung auf Partnerländer die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen.

16 | Artikel 26 (2) des Vertrags von Lissabon in Ergänzung des Vertrags über die Europäische Union und den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon, 13.12.2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> [28.02.2014].

17 | Stark am Geist der „Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ orientiert, definierte der Europäische Konsens für Entwicklung als Grundprinzipien für die Beziehungen Europas mit Entwicklungsländern Verantwortungsbewusstsein für Entwicklungsstrategien seitens der Partnerländer und einen tief gehenden politischen Dialog. Auch die Notwendigkeit zivilgesellschaftlicher Teilhabe wurde unterstrichen, die später näher ausgeführt wurde im Aktionsplan von Accra (2008) näher ausgeführt wurde, in dem die Zivilgesellschaft als Akteur aus eigenem Recht benannt wurde. Der Umgang mit fragilen Staatsgebilden findet sich ebenfalls auf der Agenda des Europäischen Konsenses für Entwicklung und wurde seitdem zu einem Kernbereich der EU-Hilfen. Siehe beispielsweise die vom politischen Direktorat des Europäischen Parlaments beauftragte Studie „EU development cooperation in fragile states: challenges and opportunities“, 2013.

Europäischen Parlaments dokumentieren den Fortschritt nicht nur innerhalb der EU-Institutionen, sondern weisen auch auf die Anstrengungen für eine stärkere Kohärenz mit den Mitgliedstaaten hin.¹⁸

Die „Agenda für den Wandel“ bildet sicherlich einen Meilenstein der EU-Entwicklungspolitik, da sie ausdrücklich einen an demokratischen Prinzipien ausgerichteten, wertebasierten und sicherlich auch differenzierteren Ansatz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Frühere Politikansätze in der Entwicklungszusammenarbeit gaben meist den auf globaler Ebene geführten Narrativ wieder, obgleich bereits in den Verträgen (beginnend mit dem Vertrag von Maastricht 1993) die EU klar als Wertegemeinschaft definiert wurde. Artikel 27a (1) des Vertrages von Nizza sah bereits vor: „Eine verstärkte Zusammenarbeit in einem unter dieser Rubrik erwähnten Bereich hat zum Ziel, die Werte der gesamten Union zu wahren und ihren Interessen zu dienen, unter Behauptung der Identität der Union als kohärenter Kraft auf internationaler Ebene.“¹⁹ Im Vertrag von Lissabon (2007/C306/01) hat die Union in Artikel 2 ein weiteres Mal die Verpflichtung und das Fundament der Werte der „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“ bekräftigt. Artikel 21 unterstreicht, dass die Union „sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten [lässt], welche für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Geltung und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.

18 | Politische Kohärenz zieht sich durch alle Politikfelder wie Handel und Finanzen, Nahrungsmittelsicherheit (Landwirtschaft und Fischerei), Klimawandel, Migration, Sicherheit. Näheres zum Beispiel unter: „EU 2013 Report on Policy Coherence for Development“, SWD(2013) 456 final.

19 | Vertrag von Nizza (2001/C80/01), entscheidende Artikel: 6, 27a und 177.

Die Agenda für den Wandel nimmt diesen Geist des Vertrages von Lissabon auf und betont die normativen Grundlagen der Außenbeziehungen Europas. Als Grundpfeiler der Agenda werden ausdrücklich genannt:

1. Menschenrechte, Demokratie und andere grundlegende Elemente guter Regierungsführung sowie
2. umfassendes und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung.

Während früher demokratische Systeme in erster Linie als erforderliche Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit betrachtet wurden, betont die Agenda die Wechselbeziehung zwischen demokratischer Regierung (auch wenn dabei von guter Regierungsführung gesprochen wird) und umfassender und nachhaltiger Entwicklung. Indem der Aspekt der Regierungsführung in allen Partnerschaften hervorgehoben wird und ergebnisorientierte Reformen unterstützt werden, erhofft man sich einen positiven Einfluss auf die Regierungsführung. Die Agenda bringt dabei deutlich zum Ausdruck, dass die Verpflichtung der Partner zur Achtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung bildet. Sollte ein Land sein Engagement zugunsten der Menschenrechte und der Demokratie vernachlässigen, behält sich die Union im Einzelfall die Anwendung strikterer Bedingungen vor. In einem solchen Fall würde die EU den Dialog mit der Regierung und nicht-staatlichen Akteuren fortführen, die Hilfe jedoch über nicht-staatliche Organisationen und lokale Institutionen an die Bedürftigsten kanalisieren. Der Orientierung der Agenda an demokratischen Werten liegt eindeutig ein ergebnisorientierter Ansatz zugrunde. Sie folgt der Idee gegenseitiger Verantwortung.

Die Agenda für den Wandel bringt deutlich zum Ausdruck, dass die Verpflichtung der Partner zur Achtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung bildet.

Zusätzlich zur klaren Verpflichtung zu demokratischen Werten und Rechten möchte die Agenda für den Wandel auch Wachstum fördern und sucht dabei nach neuen Wegen zur Einbindung des Privatsektors. Favorisiert wird dabei eine Mischung aus Zuschussfinanzierung mit Darlehen und Bürgschaften, um Anreize für Finanzierungen durch den Privatsektor zu schaffen. Der in der Agenda für den Wandel enthaltene differenzierte Ansatz zu

Entwicklungspartnerschaften, der klar zwischen Ländern mit mittlerem und solchen mit niedrigem Einkommen unterscheidet, trägt auch der Notwendigkeit Rechnung, die EU-Entwicklungspolitik den Realitäten in den Partnerländern besser anzupassen. Konkret bedeutet dies, dass rund 19 Länder nicht mehr die Kriterien für bilaterale Mittelzuweisungen durch geografische Programme erfüllen. Das betrifft die so genannten BRIC-Staaten,²⁰ aber auch Länder wie Thailand oder Peru.



Keine EU-Finanzhilfen mehr aus bilateralen Regionalprogrammen: Die damaligen Regierungschefs auf einem BRIC-Gipfel 2010. | Quelle: Gustavo Ferreira, Außenministerium Brasiliens, flickr ©100.

Um ein Instrument der Außenhilfe mit globaler Reichweite zu besitzen, welches auch die Möglichkeit bietet, nicht-ODA förderfähige Maßnahmen zu unterstützen²¹, wurde das Partnerschaftsinstrument für die neue Mehrjährige Finanzperiode geschaffen.²² Das Partnerschaftsinstrument soll die Beziehungen und den Austausch der EU mit Partnerländern zu den Themen von Relevanz für die Weltordnung,

20 | Brasilien, Russland, Indien, China.

21 | Militärhilfen, Friedenssicherungsmission, zivile Polizeiarbeit, sowie soziale und kulturelle Programme fallen beispielsweise nicht unter die Rubrik offizielle Entwicklungshilfe (ODA). Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Is it ODA?“, Factsheet, 11/2008, <http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf> [14.03.2014].

22 | „Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Partnerschaftsinstruments für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten“, COM(2011) 843, C7 – 0495/2011 – 2011/0411(COD), http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201172 [28.02.2014].

internationale Beziehungen, Weltwirtschaft, sowie die G8- und G20-Foren stärken.

Ungeachtet dieser neuen Differenzierung bleiben jedoch die Beziehungen der EU zur Europäischen Nachbarschaft und Subsahara-Afrika weiterhin prioritär. Das Interesse an beiden Regionen drückt sich auch in den speziellen Strategien aus, die die Agenda für den Wandel inhaltlich ergänzen. In beiden Regionen steht für die EU die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten weit oben auf der Agenda.

DEMOKRATISCHE PRINZIPIEN UND MENSCHENRECHTE IN DEN BEZIEHUNGEN DER EU ZU AFRIKA

Schlüsseldokumente für die Ausgestaltung der Beziehungen der EU mit Subsahara-Afrika sind zum einen das Cotonou-Abkommen, welches darüber hinaus auch die karibischen und pazifischen Staaten umfasst, und zum anderen die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie (JAES). Mit dem Cotonou-Abkommen wurde das Konzept einer transparenten und verantwortungsvollen Regierungsführung als „grundlegendes Element“ in die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern eingeführt (Artikel 9).²³ Das Abkommen wies auch der Zivilgesellschaft eine Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit zu, vor allem hinsichtlich der Informationsvermittlung und Beratung zu Entwicklungsstrategien (Artikel 4 bis 7). Es sieht auch das Instrument des politischen Dialogs (Artikel 8) und das im schlimmsten und ultimativen Fall einzusetzenden Mittel vor: Art. 96 beinhaltet die Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit im Falle einer schweren Verletzung demokratischer Grundsätze und der Menschenrechte, kann jedoch auch zu härteren Reaktionen wie Waffenembargo, Reisebeschränkungen sowie finanzielle Sanktionen führen. Vor allem im Anfangsstadium der Ausarbeitung des Abkommens gab es gegen die Konditionalitätsklausel und Parameter wie „gute Regierungsführung“ sowie die Artikel 8 und 96 massive Einwände seitens

Mit dem Cotonou-Abkommen wurde das Konzept einer transparenten und verantwortungsvollen Regierungsführung als „grundlegendes Element“ in die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern eingeführt.

23 | Eine Zusammenfassung des Cotonou-Abkommens mit seinen Änderungen 2005 und 2010: Europäische Kommission, *The Cotonou Agreement*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/documents/devco-cotonou-consol-europe-aid-2012_en.pdf [28.02.2014].

der afrikanischen Partner. Sie fürchteten, nur ihre eigenen Unzulänglichkeiten kämen in dem Dialog zur Sprache und Artikel 8 werde in verdeckter Form zusätzliche Auflagen einführen.²⁴



Das Cotonou-Abkommen und die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie mit Leben füllen: Europäisch-afrikanisches Treffen in Brüssel 2013. | Quelle: Fred Guerdin, Europäische Kommission, flickr ©©©.

Alle unter dem Cotonou-Abkommen transferierten Mittel stammen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, der nicht der EU-Budgetierung unterliegt und durch die EU-Mitgliedstaaten finanziert wird. Für die aktuelle Finanzierungsphase (2014 bis 2020) haben die Mitgliedstaaten hierfür ein Siebenjahresbudget von 30.506 Milliarden Euro vorgeschlagen.²⁵ Ungeachtet der Tatsache, dass es sich um einen zwischenstaatlichen Fonds außerhalb des allgemeinen EU-Haushalts handelt, der nicht der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments unterliegt, war es den Abgeordneten des EP 2013 ein Anliegen, auf eigene Initiative eine Resolution zu verabschieden, in der sie nicht nur den Vorschlag der Kommission zu einer Aufstockung der Mittel für die Periode 2014 bis 2020 unterstützten, sondern auch ihre Forderung nach einer breiten demokratischen Eigenverantwortung und wirkungsvollen

24 | Hadewych Hazelet, „Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?“, ECDPM Discussion Paper No 64b, 2005.

25 | Europäische Kommission, „The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments“, Memo, 11.12.2013.

Entwicklungszusammenarbeit artikulierten. Die Abgeordneten forderten dabei auch eine stärkere demokratische Kontrolle durch die jeweiligen nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft bei der Implementierung von EEF-geförderten Projekten in Partnerländern.²⁶

Neben dem Cotonou-Abkommen bildet die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie (JAES) den zweiten grundlegenden strategischen und politischen Rahmen für die Beziehungen der EU zu Afrika. Bei ihrer Verabschiedung 2007 würdigte man die Unterstützung demokratischer Regierungsführung und die Förderung von Menschenrechten als zentrale Elemente des Dialoges und der Partnerschaft zwischen Afrika und der EU.²⁷ Die sich in der JAES widerspiegelnde Vision der Partnerschaft war dabei sehr weitgehend und umfassend. Die Vertreter beider Kontinente formulierten die Förderung demokratischer Werte, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte als erklärte Zielsetzung. Die spezielle Partnerschaft zu Fragen der Regierungsführung und Menschenrechte sollte einem offenen, intensiven und umfassenden Dialog zu allen Aspekten und Konzepten der Regierungsführung, einschließlich Menschenrechte, Rechte von Kindern, Gleichberechtigung, demokratische Grundsätze, Rechtsstaatlichkeit, dezentrale Regierungsstrukturen, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, transparente und verantwortungsvolle Verwaltung öffentlicher Mittel, Entwicklung und Reform von Institutionen, das Konzept der *human security*, Reform des Sicherheitsapparats, Korruptionsbekämpfung, soziale Verantwortung von Unternehmen sowie Institutionenaufbau und -entwicklung dienen. Dieser Dialog soll beiden Seiten helfen, strittige Themen zu definieren, sich über gemeinsame Standpunkte zu beide

Die spezielle Partnerschaft zu Fragen der Regierungsführung und Menschenrechte sollte einem offenen, intensiven und umfassenden Dialog zu allen Aspekten und Konzepten der Regierungsführung dienen.

26 | Europäisches Parlament, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 zur Ausarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Finanzierung der Zusammenarbeit der EU mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten im Zeitraum 2014-2020 (11. Europäischer Entwicklungsfonds)“, 2012/2222(INI), 12.03.2013, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P7-TA-2013-76> [28.02.2014].

27 | Siehe auch: Andrea E. Ostheimer, „The JAES partnership on Democracy, Governance and Human Rights“, *ENoP Policy Paper*, erscheint 2014.

betreffenden Fragen zu verständigen und gemeinsam bestimmte Initiativen und Aktionen anzugehen.²⁸

Im ersten Aktionsplan legte die Partnerschaft für demokratische Regierungsführung und Menschenrechte drei Ziele fest:

1. den Dialog auf globaler Ebene und internationalen Foren zu erweitern (z.B. Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen; Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs; Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft);
2. die neue panafrikanische Regierungsarchitektur (African Governance Architecture, AGA) zu unterstützen und den Afrikanischen *Peer-Review-Mechanismus* sowie die Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung zu fördern;
3. den illegalen Handel mit Kulturgütern zu bekämpfen und gemeinsam gegen Korruption, Produktpiraterie, Geldwäsche und Steuerhinterziehung vorzugehen.

Der Aktionsplan zur African Governance Architecture zielte auf einen strategischen europäisch-afrikanischen Dialog zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten ab.

Im zweiten Aktionsplan, der die AGA sowie die Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU im Bereich der Kulturgüter betraf, blieben die Prioritäten gleich. Er zielte jedoch auch auf einen strategischen europäisch-afrikanischen Dialog zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten ab und hob die Notwendigkeit stärkerer Synergien mit andern thematischen Partnerschaften hervor, insbesondere zur thematischen Partnerschaft „Frieden und Sicherheit“. Trotz der umfassenden Vision und eines konkreten Aktionsplans kamen die Partnerschaft und gemeinsame Aktionen im Bereich demokratischer Regierungsführung und Menschenrechte nur langsam in Gang. Auf afrikanischer Seite wurde der Errichtung einer institutionellen Regierungsstruktur für den gesamten Kontinent (AGA) eindeutig Vorrang vor anderen Themen eingeräumt.

28 | „The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy“, 7. Veröffentlicht u.a. unter: <http://europafira.files.wordpress.com/2006/10/africa-eu-strategic-partnership.pdf> [28.02.2014].

Die Partnerschaft zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten, bei der die Teilhabe der Zivilgesellschaft die natürlichste Sache der Welt wäre, weist gerade hier große Schwächen auf. Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen werden nur sporadisch und willkürlich einbezogen. Die Rolle, die der Zivilgesellschaft bei der Einforderung von mehr Transparenz und Rechenschaftslegung in Bezug auf Regierungstätigkeiten durch die JAES zugeschrieben wird, lässt sich aufgrund des fehlenden Zugangs zu den gemeinsamen Expertengruppen der Partnerschaften und des mangelnden Informationsaustauschs nicht realisieren. Der Anspruch der Gemeinsamen Strategie, wonach „ein ständiger Dialog mit Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und lokalen Interessengruppen bei in dieser Strategie behandelten Themen eine Schlüsselkomponente für ihre Umsetzung“²⁹ seien, wurde noch nicht verwirklicht. Die Zivilgesellschaft spielt höchstens eine Nebenrolle bei den offiziellen Menschenrechtsdialogen zwischen Afrikanischer und Europäischer Union, die zweimal jährlich stattfinden sollen und welche bislang auch losgelöst von der Gemeinsamen Strategie durchgeführt werden.

Im Idealfall kommen einmal im Jahr in diesem Kontext zivilgesellschaftliche Organisationen parallel zum oder vor dem offiziellen Dialog zusammen und erhalten die Möglichkeit, Diskussionsergebnisse des zivilgesellschaftlichen Dialogs in den offiziellen Prozess einzubringen. Jedoch wurden in diesen Menschenrechtsdialogen – auf zivilgesellschaftlicher Ebene wie auch zwischen Afrikanischer Union und Europäischer Union – die auf der Tagesordnung stehenden Themen nicht immer aufeinander abgestimmt und die Wirkung der zivilgesellschaftlichen Einbindung damit weitgehend eingeschränkt. Sicherlich wird der bevorstehende Afrika-EU-Gipfel (2. und 3. April 2014), der sich auch mit einer Überarbeitung der Gemeinsamen Strategie befassen wird, seine Verpflichtung zu demokratischen Grundsätzen und Menschenrechten bekräftigen und starke Signale an die Implementierungsebene aussenden müssen, um die Vision weiterhin mit Leben zu erfüllen.

In den Menschenrechtsdialogen wurden die Themen nicht immer aufeinander abgestimmt und die Wirkung der zivilgesellschaftlichen Einbindung damit weitgehend eingeschränkt.

DIE NEUAUSRICHTUNG DER EU-BUDGETHILFEN

Ein gutes Beispiel für die Orientierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit an demokratischen Werten und Grundsätzen stellt der neue Ansatz zu Budgethilfen und die damit verbundenen Mechanismen der Rechenschaftslegung.

Allgemeine EU-Budgethilfe

Im Kontext einer stärkeren Betonung demokratischer Werte, der Menschenrechte und guter Regierungsführung hat die EU auch ihre Strategie zur Vergabe von Budgethilfe 2011 neu ausgerichtet.³⁰ Budgethilfe bleibt dabei die wichtigste Form der Unterstützung und verfolgt konkret zwei Ziele:

1. Reduzierung der Armut;
2. Unterstützung demokratischer Reformprozesse.

Derzeit werden 25 Prozent der EU-Entwicklungszusammenarbeit in Form von Budgethilfe umgesetzt, in Ländern wie Ghana sind es bis zu 70 Prozent. Die Europäische Kommission sieht in der Budgethilfe ein nützliches Mittel, um sowohl mehr und bessere Hilfe leisten zu können, aber auch um nachhaltige Entwicklungsziele zu erreichen, indem Partnerländern mehr Verantwortung für Reformen und entwicklungspolitische Maßnahmen übertragen wird.³¹ Hauptbestandteile des Konzeptes Budgethilfe sind hierbei der politische Dialog, Geldtransfers an die Staatskasse des Partnerlandes, Leistungsbewertung und Aufbau von Kapazitäten, die auf Partnerschaft und gegenseitiger Verantwortung basieren. Bei der Festlegung der EU-Budgethilfen versucht die Kommission, die Mobilisierung

30 | „The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum künftigen Ansatz der EU-Budgethilfen für Drittländer, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

31 | Budgethilfen werden auch als angemessenes Instrument zur Umsetzung der Agenda zur Wirksamkeit von Hilfen betrachtet sowie der im Monterrey-Konsens (2002), im Europäischen Entwicklungskonsens (2005), in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Hilfen (2005) und im Aktionsplan von Accra (2008) eingegangenen Verpflichtungen.

nationaler Finanzmittel, auch aus natürlichen Ressourcen, stärker einzubinden. Gerechte und transparente Steuersysteme werden als zentrale Punkte für die Herausbildung eines staatsbürgerlichen Bewusstseins sowie des

Gerechte und transparente Steuersysteme werden als zentrale Punkte für die Herausbildung eines staatsbürgerlichen Bewusstseins und des Staatsaufbaus betrachtet.

Staatsaufbaus betrachtet und führen zu einer verstärkten nationalen Rechenschaftspflicht und zu größerer politischer Teilhabe. Die Kommission möchte in Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs auch den Rahmen für das Risikomanagement der EU-Budgethilfen erweitern. Dies beinhaltet eine genaue Beobachtung der Fortschritte im Kampf gegen Korruption und Steuerhinterziehung.³²

In der neuen Finanzperiode wird die allgemeine Budgethilfe auch ein neues Etikett erhalten und in „Verträge zu guter Regierungsführung und Entwicklung“ umbenannt werden. Ziel ist es, Kernbereiche des Staatsapparats wie die öffentliche Finanzadministration, aber auch das öffentliche Verwaltungswesen allgemein zu stärken. Makroökonomische Stabilität und fiskalische Nachhaltigkeit sollen durch die Budgethilfe gefördert und die Systeme wirkungsvoller und verantwortungsbewusster gestaltet werden, wodurch ein umfassender und transparenter Prozess der Ressourcenallokation erreicht werden soll. Mit der allgemeinen EU-Budgethilfe möchte die Kommission die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung und die nationalen Kontrollmechanismen als Basis für eine verbesserte Regierungsführung und die Einhaltung von Grundwerten fördern. In Fällen, in denen die Verpflichtung des Partnerlandes, demokratische Werte und Menschenrechte zu respektieren, merklich ignoriert wird, gilt es dann, eine angemessene und koordinierte Antwort auf EU- und Mitgliedstaatsebene zu formulieren und deren Inhalte auch umzusetzen. Ziel muss es dabei sein, mit einer Stimme zu sprechen.

Solange kein völliger Schnitt gemacht werden muss, um die finanziellen Interessen und den Ruf der EU zu schützen – wobei die allgemeinen Budgethilfen sofort ausgesetzt werden können –, soll die Antwort auf eine solche Entwicklung schrittweise und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen. In ihrer Mitteilung zur Budgethilfe unterstreicht die Europäische Kommission das Prinzip der Vorhersehbarkeit. In Fällen, wo die Budgethilfen eingestellt

32 | Vgl. Fn. 30.

werden müssen, behält sich die Kommission vor, sich solcher Mittel zu bedienen, die es ermöglichen, die negativen Wirkungen einer Suspension von Budgethilfe auf die Ärmsten der Armen aufzufangen. Dies kann durch Anpassung der zur Auszahlung anstehenden Budgethilfetranche passieren oder eine Umleitung in Sektorprogramme beinhalten. Um Zielgruppen weiterhin zu unterstützen, können diese Mittel auch über nicht-staatliche Akteure oder durch Projektansätze umgesetzt werden.

Grundsätzlich ist es in solchen Fällen der Einstellung von Budgethilfe notwendig, dass sich sowohl die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch andere Geber auf eine abgestimmte Vorgehensweise einigen. In der Vergangenheit stellte sich die Notwendigkeit als EU, mit einer Stimme zu sprechen, als äußerst schwierig dar. Als im Jahre 2012 die EU und die Mitgliedstaaten Deutschland, die Niederlande und Schweden aufgrund des VN-Expertenberichts zur Unterstützung der M23-Rebellen im Ost-Kongo durch Ruanda ihre Budgethilfe an Ruanda einstellten, zog die britische Regierung zunächst mit. Als jedoch die Regierung Kagame sich bereit zeigte, an einem Dialogprozess teilzunehmen, lief die britische Budgethilfe sofort wieder an, ohne abzuwarten, welches Ergebnis eine Teilnahme Ruandas überhaupt bringen würde. Damit gab Europa ein recht diffuses Bild ab, das durchaus den Vorwurf der Inkonsistenz rechtfertigte.

Ein weitaus kohärenterer Ansatz konnte jedoch im Falle Ugandas realisiert werden. Nachdem Berichte über massive Korruption in der öffentlichen Finanzverwaltung veröffentlicht wurden, zogen die EU, multilaterale Geber wie die Weltbank sowie bilaterale Gebernationen ihre Konsequenzen. Die Einstellung der Budgethilfe bedeutete für die Regierung von Präsident Museveni einen Verlust von ca. 300 Millionen US-Dollar pro Jahr. Obgleich laufende Projekte nicht unmittelbar von dem Entzug der Geberunterstützung betroffen waren, hatte diese drastische Reduktion der Mittel dennoch eine Auswirkung auf die Lebensbedingungen der ugandischen Bevölkerung.

Sektorale Budgethilfe

Im Bereich der sektoralen Budgethilfe versucht die Kommission, sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen es erfolgversprechender zu sein scheint, sowohl den notwendigen politischen Rahmen zu schaffen als auch Reformen anzugehen, welche einen Beitrag zur Entwicklung des Landes und zur Armutsbekämpfung leisten können. Dies beinhaltet auch, jene reformorientierte Gruppen und Akteure zu identifizieren, die dazu beitragen können, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung (z.B. grundlegende Dienstleistungen wie Gesundheitswesen, Bildung sowie Wasser- und Abwasserwirtschaft) abzudecken. Basis und Ausgangspunkt für Reformen oder die Förderung staatlicher Leistungen muss dabei die jeweilige Sektorstrategie der Partnerregierung sein. Lediglich so lässt sich die Kapazität der Regierung in der Erfüllung ihrer Funktion wie auch in der Erreichung ihrer eigenen Zielsetzungen sicherstellen. Bereits seit 2008 setzt die Europäische Kommission bevorzugt sektorale Budgethilfe ein, und sie wird dieses Instrument auch im neuen Finanzrahmen verstärkt einsetzen. Sektorale Budgethilfe wird fortan durch den Begriff „Sektorreformverträge“ ersetzt.³³

Seit 2008 setzt die Europäische Kommission bevorzugt sektorale Budgethilfe ein, und sie wird dieses Instrument auch im neuen Finanzrahmen verstärkt einsetzen.

Aufbau staatlicher Strukturen in fragilen Staatsgebilden

Budgethilfen sind zudem in Krisensituationen vorgesehen, um Partnerländern zu helfen, die notwendigsten Aufgaben eines Staates wahrzunehmen, den Entwicklungsprozess zu unterstützen, die verantwortliche Regierungsführung, Menschenrechte sowie Demokratie zu fördern und die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Diese Herausforderungen verlangen ein globales, kohärentes und koordiniertes Vorgehen, für das Budgethilfen den Weg ebnen können. Zusammen mit anderen Arten der Hilfe (humanitäre Hilfe, Korbfinanzierung, Projekthilfe, technische Hilfe usw.) muss es durch einen verstärkten politischen politikfeldbezogenen Dialog begleitet werden.

Eine kohärente und konsistente Unterstützung erfordert, dass die EU mehr denn je die Kooperation und Koordination mit den Mitgliedstaaten sucht.

Die Entscheidung, EU-Budgethilfen bereitzustellen, wird von Fall zu Fall auf der Basis einer Nutzen-Risiko-Analyse getroffen. Budgethilfen an fragile Staaten werden künftig als „Staatsaufbauverträge“ bezeichnet, um diese Elemente stärker sichtbar zu machen. Oberstes Ziel eines EU-kooptierten Ansatzes für Budgethilfen ist es, die Effizienz und Wirkung des Instrumentes in Bezug auf nationale Entwicklungs- und Reformansätze der Partnerländer zu erhöhen, aber gleichermaßen auch kohärente und konsistente Unterstützung zu leisten. Insbesondere letzteres erfordert, dass die EU mehr denn je die Kooperation und Koordination mit den Mitgliedstaaten im Sinne eines „single EU Good Governance and Development Contract“ sucht. Eine gemeinsame Herangehensweise würde nicht nur die Wirkung politischer Dialoge erhöhen, sondern auch die Wirkung der jeweiligen Budgethilfen von EU und Mitgliedstaaten in den Partnerländern vergrößern.

Jedoch wird bereits in der Formulierung der ehrgeizigen Ziele der EU-Budgethilfen, wie oben dargelegt, ein latentes Spannungsverhältnis sichtbar. Die Kernfrage ist: Wie kann das politische Gewicht einer Konditionierung am besten genutzt werden? Wo liegen die Anreize für eine gute Regierungsführung und, vor allem, wird es möglich sein, sich über Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung von Verpflichtungen zu einigen? Man muss aber auch fragen, wie wirksam eine an Auflagen geknüpfte Budgethilfe in Gebieten sein kann, in denen andere Finanziers Hilfe ohne solche Bedingungen gewähren.

Eine weitere Schwäche des Budgethilfeansatzes stellt momentan noch die offenbare Schwäche dar, ein effektives Monitoring durch zivilgesellschaftliche Akteure und nationale Parlamente sicherzustellen. Wenig Information dringt an die Öffentlichkeit über die Höhe und die Verwendungszwecke, so dass selbst jene Institutionen, denen dies qua Verfassung zugeschrieben wird, ihre Kontrollfunktion nicht wahrnehmen können. Auf Geberseite sollten daher nicht nur die Fähigkeiten von Zivilgesellschaft und Parlamenten für ein effektives Monitoring gestärkt, sondern es sollte auch deren Zugang zu den relevanten Informationen sichergestellt werden.

PARADIGMENWECHSEL IN DER EU-ENTWICKLUNGSHILFE?

In Anbetracht des in diesem Artikel dargelegten strategischen politischen Rahmens und seiner starken Verpflichtung gegenüber demokratischen Werten und Grundsätzen lässt sich zweifellos ein Paradigmenwechsel in der EU-Entwicklungspolitik feststellen. Auf politischer Ebene lässt sich eine nuancierte Betonung und Verpflichtung auf Prinzipien demokratischer Regierungsführung sowie der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen erkennen. Dies wird begleitet von einem allgemeinen Streben nach mehr Politikkohärenz in Bezug auf Demokratie und Menschenrechte.

Ob jedoch die Europäische Union wirklich als eine normative Kraft in ihren Außenbeziehungen bezeichnet werden kann und ob demokratische Regierungsführung wirklich in das Zentrum der EU-Entwicklungspolitik gerückt worden ist, hängt von der letztendlichen Umsetzung ab. Die Verordnungen, die innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 die Finanzinstrumente definieren, sowie die Ausgestaltung dieser Instrumente in der Programmierungsphase sind Schlüsselindikatoren dafür, ob Europas Werteverpflichtung oberflächlich und auf die politische Ebene beschränkt bleibt.

Angesichts der späten Annahme des EU-Haushalts sind die Institutionen derzeit noch mit der Ausgestaltung neuer und bereits bestehender Instrumentarien für die nächsten Jahre beschäftigt. Wenn die indikativen Mehrjahresprogramme für die Instrumente zur Demokratieförderung abgeschlossen sind, wird es von grundlegender Bedeutung sein, den Anspruch der Europäischen Union zu beleuchten und die Umsetzung ihres wertebasierten Ansatzes in der Entwicklungshilfe nochmals zu analysieren.

Der Artikel wurde aus dem Englischen übersetzt.