



HOHE VERTRETERIN DER
EUROPÄISCHEN UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 11.10.2012
JOIN(2012) 28 final

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

**Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Unterstützung der Demokratie in den
Außenbeziehungen der EU**

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

Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Der gemeinsame Bericht der Hohen Vertreterin und der Kommission entspricht dem Ersuchen des Rates vom 10. Dezember 2010¹, regelmäßig über die Initiativen zur Unterstützung der Demokratie in den Pilotländern unterrichtet zu werden. In dem Bericht wird Folgendes untersucht:

- Umsetzung des Aktionsplans in den Pilotländern und allen Regionen
- politische Reaktionen zwischen Dezember 2010 und Anfang 2012
- Kohärenz und Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Demokratiebereich

Das universale Streben der Völker nach Selbstbestimmung war über das ganze Jahr 2011 deutlich zu spüren. Die Entwicklungen in Birma/Myanmar, in Nordafrika und im Nahen Osten (der so genannte „Arabische Frühling“) und die geschlossene Haltung der internationalen Gemeinschaft gegenüber der Pattsituation in Côte d’Ivoire haben das Streben der Völker nach einem selbstbestimmten Leben unterstrichen.

Die EU reagierte rasch auf diese Ereignisse und hob damit die Gültigkeit der nachstehenden Grundsätze hervor, die der Rat 2009 in seinen Schlussfolgerungen zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU² festgelegt hatte:

- konsequente und effiziente Nutzung aller der EU zur Verfügung stehenden Instrumente
- differenzierter, länderspezifischer Ansatz und
- Bedeutung von Dialog und Partnerschaften und der Einbeziehung aller relevanten Akteure mit Blick auf die Übernahme echter Eigenverantwortung durch die Länder

In der Folge wurden – zunächst in der europäischen Nachbarschaft – neue politische Entwicklungen eingeleitet. Diese sollen den umfassenden Ansatz der EU für die Unterstützung der Demokratie unterstützen, die in den Schlussfolgerungen des Rates von 2009 festgelegten Grundsätze um neue Elemente ergänzen und eine Erhöhung der Mittel mit sich bringen.

¹ Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Demokratie im Rahmen der Außenbeziehungen der EU – Fortschrittsbericht 2010 und Liste vorgeschlagener Pilotländer, Brüssel, 10. Dezember 2010.

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

2. UMSETZUNG IN DEN PILOTLÄNDERN

2.1. Hintergrund

Durch den Pilotprozess wurden neue oder geänderte Arbeitsmodalitäten erprobt, um die Fähigkeit der EU zur Unterstützung demokratischer Entwicklungen auszubauen und eine Methodik für die Umsetzung des Aktionsplans zu entwickeln.

Die Pilotumsetzung in neun (von ursprünglich 12) Ländern³ lieferte eine umfassende Momentaufnahme der von der EU geleisteten Demokratieunterstützung. Die Pilotgruppe umfasst Länder, in denen nach der Überwindung autokratischer Herrschaft und/oder Beilegung von Konflikten ein Wandel eingesetzt hat, kleine Inselstaaten, große Binnenstaaten sowie den weltgrößten Archipel. Diese Ländergruppe bietet eine Auswahl aus der außerordentlichen Vielfalt demokratischer Systeme, von denen jedes auf seine Art das historische und kulturelle Erbe des betreffenden Landes widerspiegelt.

2.2. Verfahrensbezogene Zwischenergebnisse

Die EU-Delegationen wurden beauftragt, mit einer Bestandsaufnahme zu beginnen, bei der sämtliche Maßnahmen der Demokratieunterstützung sowie die Akteure (Regierungen, demokratische Einrichtungen, Zivilgesellschaft und politische Kreise), die auf dem Gebiet der Demokratieunterstützung tätigen Geber sowie die laufenden Kooperationstätigkeiten und ihre Auswirkungen ermittelt werden sollen. Ziel dabei ist es, ein Demokratieprofil, einschließlich einer Lückenanalyse für verbesserungsbedürftige Bereiche zu erstellen. Es sollte ein Dialog mit allen einschlägigen Akteuren aufgenommen werden, um zur Erstellung des Profils beizutragen. Die Lückenanalyse sollte zeigen, welche Mängel die Regierung und/oder die Zivilgesellschaft beheben möchten, und welcher Geber am besten für die Bereitstellung entsprechender Unterstützung geeignet ist.

Bis Februar 2012 hatten alle 9 Delegationen Bericht erstattet. Bislang hat die Pilotumsetzung gezeigt, dass das Konzept und die Schlussfolgerungen des Rates von 2009 und 2010 für die Bemühungen der EU im Bereich der Demokratieunterstützung einen eindeutigen Nutzen erbringen und ihnen mehr Substanz verleihen.

Die Pilotumsetzung hat bereits folgende Ergebnisse gezeigt:

- *größere Kohärenz*: zwischen den verschiedenen Finanzierungsinstrumenten und anderen Instrumenten, zwischen den Mitarbeitern mit verschiedenen Aufgaben innerhalb der Delegationen sowie zwischen den Delegationen und den EU-Mitgliedstaaten,
- *größere Legitimierung* der Koordinierungsfunktion der Delegationen in einem politisch sensiblen Umfeld,
- *Mehrwert* durch eine intensive Fokussierung auf die Demokratie in den Berichten,
- *Mehrwert* durch *zusätzliche Informationen, Komplementarität* und *Synergien* mit der Arbeit der EU im Bereich Menschenrechtsstrategien, vor allem in Form von Informationen über politische Systeme, Strukturen und Prozesse,

³ Benin, Bolivien, Ghana, Libanon, Indonesien, Kirgisistan, Malediven, Mongolei und die Solomonen. Die Zentralafrikanische Republik, die Republik Moldau und die Philippinen haben nicht teilgenommen.

- *Mehrwert für den Dialog und die Programmierung*, einschließlich der gemeinsamen Programmierung der EU und den Mitgliedstaaten.

Beispiel Libanon: Offenheit für die Zusammenarbeit mit der EU im Demokratiebereich unter soliden politischen Rahmenbedingungen

Libanon ist eine Demokratie mit einem funktionierenden pluralistischen System. Doch die politischen Spaltungen entlang der Glaubensgemeinschaften und die instabile regionale Lage haben schwere Auswirkungen in einer Reihe von Bereichen in Bezug auf Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung. Libanon ist für die europäischen Kooperationsangebote offen, insbesondere in den Bereichen Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung. Die EU-Unterstützung zur Förderung der Demokratie ist sowohl im Dialog als auch bei der Entwicklungszusammenarbeit mit Libanon ein konstantes Thema gewesen.

Im Rahmen des Dialogs wurde gemeinsam eine Reihe kritischer Punkte ermittelt, die es anzugehen gilt: parlamentarische Effizienz, die Notwendigkeit einer Wahlreform (wie im Bericht der EU-Wahlbeobachtungsmission von 2009 aufgezeigt) sowie die Verbesserung der Effizienz und Unabhängigkeit des Justizwesens.

Libanon hat im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik einen direkten und umfassenden Dialog mit der EU aufgenommen, der in einen ehrgeizigen ENP-Aktionsplan mündete, der 2007 angenommen wurde. Die zweite Ausgabe dieses Plans, die Ende 2012 angenommen werden soll, wird eine Liste spezifischer Prioritäten, Benchmarks und Indikatoren zur Erreichung von Fortschritten in den Bereichen Demokratie und verantwortungsvolle Staatsführung sowie in anderen Bereichen enthalten. Der Aktionsplan umfasst die Schlüsselemente des EU-Aktionsplans zur Unterstützung der Demokratie.

2.3. Inhaltliche Zwischenergebnisse

Da die Ergebnisse der Pilotländer aufgrund der unterschiedlichen Präsentationsweise unterschiedlich ausfallen, ist es schwierig allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen. Daher ist eine Überarbeitung der Leitlinien erforderlich. So sind einige Berichte legalistisch geprägt, während in anderen mehr Wert auf die Machtverhältnisse, die politische Kultur oder einzelne Strukturen wie das Parteiensystem, das Justizwesen oder die Zivilgesellschaft gelegt wird.

Traditionelle parallele Machstrukturen (Stammesälteste, Feudalfamilien oder -sippen, Häuptlinge, Stammesführer) bleiben in vielen Demokratien neben gewählten demokratischen Instanzen und der Regierung oder anderen Regierungsinstitutionen wie dem Justizwesen bestehen. Sie sind Teil des historischen und kulturellen Gefüges der Gesellschaft und spielen nach wie vor eine wichtige Rolle. Doch häufig stehen sie in Konflikt mit demokratischen Institutionen. Das Verständnis dieser traditionellen Machtstrukturen wird die EU besser in die Lage versetzen, sie mit den demokratischen Strukturen und Institutionen zu integrieren. Dasselbe gilt für verfassungsrechtliche Regelungen und Wahlsysteme sowie ihre soziologischen und historischen Wurzeln. Diese können Machtverzerrungen und -ungleichgewichte zwischen den verschiedenen staatlichen Einrichtungen verstärken. Da die EU nur in wenigen Ländern zu Verfassungsänderungen beitragen kann, ist sie auf die die Verbreitung der bewährten Methoden angewiesen, um anderen Ländern hilfreiche Vorbilder zu liefern.

3. UMSETZUNG IN ALLEN REGIONEN

Die EU hat 2011 durchweg größeren Wert darauf gelegt, Unterstützung für Demokratie und Menschenrechte anzubieten und strengere politische Auflagen festgelegt, wenn sie Partnerländern weltweit direkte Budgethilfe⁴ angeboten hat.

Die EU verfolgt einen umfassenden Ansatz bei der Unterstützung der Demokratie und kombiniert die Maßnahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), des Instruments für Stabilität (IfS), der thematischen Programme, einschließlich der nichtstaatlichen Akteure und lokalen Entwicklungsbehörden, sowie gegebenenfalls der geographischen Instrumente. Im Jahr 2011 wurden folgende Ergebnisse erreicht:

- gesetzliche Änderungen (neue Wahlgesetze in Moldau und Wahlreform in Afghanistan),
- erhöhte Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen am politischen Leben (Frauen in Aserbaidshan und Ghana, junge Menschen in Kirgisistan und indigene Gemeinschaften in Bolivien),
- Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und auf Pressefreiheit (Côte d' Ivoire),
- Stärkung des Vertrauens der Bürger in Wahlprozesse (Bangladesch und Côte d' Ivoire) und
- Verbesserung der Informationen über politische Tätigkeiten sowie bessere Überwachung und Transparenz dieser Tätigkeiten (Philippinen).

Nigeria:

Nigeria ist ein gutes Beispiel für den EU-Ansatz zur Unterstützung der Demokratie. Im Jahr 2011 beschloss die EU ein Projekt für Nigeria, das mit 20 Mio. EUR aus dem 10. EEF ausgestattet wurde, um in diesem Land den Wahlzyklus 2012-2015 zu unterstützen. Ziel des Projekts war es, die Wahlreform und den allgemeinen Kapazitätsaufbau in Bereichen, die sich aus den Audits, Bewertungen und Überprüfungen im Anschluss an Wahlen ergeben, zu unterstützen. Zu den wichtigsten Empfängern gehören die unabhängige nationale Wahlkommission, das Parlament, das Justizwesen, die politischen Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien und der Sicherheitssektor.

Belarus:

Trotz der verschlechterten Arbeitsbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen in Belarus, insbesondere für Menschenrechtsorganisationen, hat die EU ihre finanzielle Unterstützung für die Zivilgesellschaft seit der Niederschlagung der Proteste nach den Wahlen 2010 verfünffacht. Die EU-Maßnahmen umfassen die Förderung der Menschenrechte, die Unterstützung der Opfer der Unterdrückung, die Förderung der Medienfreiheit, Wahlbeobachtung, die Vergabe von Stipendienplätzen an europäischen Universitäten sowie die Förderung der sozialen Inklusion. Die Unterstützung ist darauf

⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten“, 13. Oktober 2011.

ausgerichtet, die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Belarus zu schützen und zu fördern, um die Rolle der Zivilgesellschaft beim demokratischen Wandel in Belarus zu stärken. Tunesien:

In Tunesien wurde mit der Umsetzung des Aktionsplans begonnen. Politische Unterstützung wurde durch regelmäßige Besuche (zu Gast waren Präsident Barroso, die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin Ashton, Kommissionsmitglied Füle, weitere Kommissionsmitglieder und der Präsident des Europäischen Parlaments), Schlussfolgerungen des Rates der EU und Erklärungen der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin geleistet.

Die allgemeine Unterstützung für Tunesien im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) wurde von 80 Mio. EUR auf 160 Mio. EUR für 2011 verdoppelt und wird im Zeitraum 2011-2013 insgesamt 400 Mio. EUR erreichen (ursprünglich waren 240 Mio. EUR vorgesehen). Die unmittelbare Unterstützung beim Übergang zur Demokratie und bei der Vorbereitung der Wahlen umfasste eine rasche Entsendung von Experten im Rahmen des EIDHR und ein Folgepaket von 2 Mio. EUR im Rahmen des IFS. Damit wurden politische Reformen und der Wahlprozess sowie die unabhängige Zivilgesellschaft, darunter Frauenorganisationen und Schulungsprogramme für Journalisten unterstützt.

Weitere 3,2 Mio. EUR wurden für eine EU-Wahlbeobachtungsmission bereitgestellt, die zu den Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung (23. Oktober 2011) entsandt wurde.

Im März 2011 wurde eine aus dem EIDHR finanzierte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen mit einem Gesamtbudget von 2 Mio. EUR eingeleitet, um Projekte in den Bereichen Wahlbeobachtung durch inländische Beobachter, Schulungen für politische Parteien, Unterstützung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Förderung der demokratischen Werte und der Menschenrechte zu unterstützen. Eine weitere, mit 2,5 Mio. EUR dotierte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen wurde im Juli 2011 im Rahmen des thematischen Programms für nichtstaatliche Akteure und lokale Entwicklungsbehörden eingeleitet, um die lokale Entwicklung mit Hilfe der Zivilgesellschaft zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf der Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten liegt.

Die Maßnahmen zur Unterstützung des Übergangs zur Demokratie sind in einen breit angelegten Aktionsplan eingebettet, der das gesamte Spektrum der Beziehungen zwischen Tunesien und der EU abdeckt.

4. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN

4.1. Eine neue Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

In der Gemeinsamen Mitteilung „Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“ vom 25. Mai 2011 wurde die neue Vision für die Europäische Nachbarschaft dargelegt. Sie basiert auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht und einer gemeinsamen Verpflichtung zu universellen Werten, d. h. zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie sieht auf der Grundlage des Konzepts „mehr für mehr“ eine wesentlich stärkere Differenzierung als bisher vor, die jedem Partnerland ermöglicht, seine Beziehungen zur EU entsprechend seinen eigenen Ansprüchen, Bedürfnissen und Fähigkeiten zu entwickeln, wobei diejenigen Länder, die ehrgeizige Reformen eingeleitet haben, von der EU stärker finanziell unterstützt werden. „Mehr für mehr“ bedeutet, dass Partner, die tatsächlich demokratische Reformen und eine

nachhaltige und inklusive Wirtschaftsentwicklung in Gang bringen, mehr Unterstützung erhalten.

Durch das neue politische Rahmenkonzept werden eine „vertiefte Demokratie“ und die Partnerschaft mit den Gesellschaften der Länder gefördert, in denen die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, das Wachstum und die Arbeitsplatzschaffung unterstützt sowie vertiefte Handelsbeziehungen, stärkere Mobilität und verstärkte regionale Partnerschaften gefördert werden. Im September 2011 wurde eine Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft, ins Leben gerufen, mit deren Hilfe die Kapazitäten der Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Umsetzung von Reformen und die Stärkung der öffentlichen Rechenschaftspflicht in den ENP-Ländern ausgebaut werden sollen. Die Fazilität wurde mit 26,4 Mio. EUR für das Jahr 2011 ausgestattet, und ähnliche Beträge sollen für die Jahre 2012 und 2013 bereitgestellt werden. Die EU wird ihre Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen in der ENP-Region durch die Kombination von strukturiertem Dialog und finanzieller Unterstützung weiter ausbauen.

Als Reaktion auf den Arabischen Frühling unternahm die EU sofortige Schritte, um rasch und wirksam auf die Herausforderungen der sich wandelnden Lage zu reagieren. Dazu zählten die humanitäre Hilfe und die Katastrophenschutzhilfe für die Region in Höhe von 160,5 Mio. EUR sowie eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für den Übergang zur Demokratie und für verarmte Gebiete. Insbesondere leistete die EU erhebliche Hilfe bei den Wahlen in Tunesien, Marokko, Libyen und Ägypten.

Über das EIDHR wurde Unterstützung für Tunesien, Libyen und Ägypten (neben zwei außerordentlichen IfS-Hilfsmaßnahmen) bereitgestellt, um die inländischen Wahlbeobachter, darunter die Medien, die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft, zu unterstützen.

Weitere Initiativen, vor allem ein Europäischer Fonds für Demokratie, wurden ins Leben gerufen und möglicherweise bald einsatzbereit sein.

4.2. Agenda für den Wandel

Aufbauend auf dem Aktionsplan und der Überprüfung der ENP wird mit der neuen Politik für die Entwicklungszusammenarbeit – der Agenda für den Wandel⁵ – ein differenziertes EU-Konzept für die Partnerländer eingeführt, das eine Fokussierung der künftigen Zusammenarbeit auf zwei prioritäre Bereiche vorsieht:

- Menschenrechte, Demokratie und andere Schlüsselemente verantwortungsvoller Staatsführung und
- breitenwirksames und nachhaltiges Wachstum zugunsten der menschlichen Entwicklung.

Der Dialog zwischen den Partnern und ein Schwerpunkt auf Anreizen für ergebnisorientierte Reformen sind die Hauptprinzipien der EU-Unterstützung für die demokratische Staatsführung.

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel, 13. Oktober 2011.

Gestützt auf den Grundsatz der Differenzierung sollte das Konzept der EU in der richtigen Kombination von Instrumenten und Hilfemodalitäten auf Länderebene bestehen. So könnten Partnerländer, die ein klares Engagement und Fortschritte bei der Achtung der Menschenrechte und bei demokratischen Reformen zeigen, für die allgemeine Budgethilfe der EU in Betracht kommen.

4.3. Neue finanzielle Vorausschau

Die Kommission legte am 29. Juni 2011 ihre Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) vor. Der Haushaltsvorschlag unterstützt den neuen Ansatz der Kommission („Agenda für den Wandel“), in dessen Rahmen die Hilfe der EU auf nur noch wenige Bereiche konzentriert werden soll. Gemeinsam mit dem Konzept „mehr für mehr“ ergeben sich daraus zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für die Demokratieunterstützung durch sämtliche geografisch ausgerichteten Instrumente (ENI, DCI) sowie durch den EEF.

Aufgrund der neuen Schwerpunktsetzung umfasst der Vorschlag für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen ein neues EIDHR mit einer vorgeschlagenen Mittelerhöhung um 42 % auf 1 578 Mrd. EUR und ein neues IfS mit einer vorgeschlagenen Mittelerhöhung um 37 % auf 2 828 Mrd. EUR. Der Anwendungsbereich des EIDHR wurde überprüft und vereinfacht. Die Demokratieunterstützung wird künftig eine der vier Zielsetzungen sein und ermöglichen, die politische Gesellschaft, den Pluralismus, die Medienfreiheit sowie zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die innerstaatliche Rechenschaftspflicht und die Wahlprozesse engagieren, systematischer zu fördern. Auf die Folgemaßnahmen zu den Wahlbeobachtungsmissionen der EU wird künftig größerer Nachdruck gelegt. Die EU-Delegationen, die Finanzmittel im Rahmen des vierten Ziels – länderspezifische Förderprogramme – erhalten, werden außerdem ermutigt, mehr Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einzuleiten, die die Demokratieunterstützung in den Mittelpunkt stellen.

5. JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN

5.1. Bewertung der Governance-Initiative

Die 2006 eingeleitete „Governance Initiative“ (GI – 2,3 Mrd. EUR aus dem 10. EEF) soll der Staatsführung („Governance“) im Rahmen der Kooperationsmaßnahmen der EU ein stärkeres politisches Profil verleihen, den Partnerländern Anreize für die Umsetzung ihrer eigenen Reformpläne bieten und den politischen Dialog über diese Fragen verbessern.

2011 führten das Africa Governance Institute und das Europäische Zentrum für die Verwaltung der Entwicklungspolitik (ECDPM) eine unterstützende Studie durch, um die Umsetzung der „Governance-Anreiztranche“ zu bewerten und Empfehlungen für die Verbesserung des Kommissionskonzepts für die Unterstützung der Staatsführung in den AKP-Staaten zu formulieren. Der Schwerpunkt der Studie lag auf Afrika, um die Verbindungen zwischen dieser Initiative und den neu entwickelten afrikanischen Agenden und Instrumenten wie dem Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus zu prüfen.

Laut den beteiligten Akteuren sei die GI zwar „zum richtigen Zeitpunkt gekommen“, habe aber in den meisten AKP-Staaten rasch an Dynamik, politischer Triebkraft und Hebelwirkung verloren.

Aus dieser allgemeinen Beurteilung ergaben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Die GI hat in vielfacher Hinsicht Lerneffekte gehabt.
- Bei der GI besteht eine Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis.

Die GI hatte nicht die erwarteten Auswirkungen, führte jedoch in Benin und Ruanda zur Verbesserung des Dialogs über Staatsführung und zu Ergebnissen bei Reformen im Bereich der Staatsführung.

Die Empfehlung ist daher, dass die EU zwar ein ähnlich hohes Engagement im Staatsführungsbereich aufrechterhalten, jedoch einige Grundsätze überprüfen sollte, die ihren Unterstützungsstrategien zugrunde liegen, z. B.:

- Zugrundelegung des Länderkontexts als Ausgangspunkt
- Gewährleistung einer größeren internen Kohärenz auf EU-Ebene
- Abstimmung der Instrumente auf die Zielvorstellungen und
- Prüfung geeigneter Konzepte für das Engagement (auf der Grundlage der passendsten Lösungen für den jeweiligen Kontext)

5.2. Gewährleistung der innerstaatlichen Rechenschaftslegung durch Stärkung der Parlamente

2011 wurde in einer umfassenden Studie geprüft, wie die EU die Parlamente in Asien, Lateinamerika und der europäischen Nachbarschaft im letzten Jahrzehnt unterstützt hatte. Dabei wurde festgestellt, dass die EU seit dem Jahr 2000 fast 150 Mio. EUR für die Stärkung der Parlamente weltweit bereitgestellt hat. Erfolgreich waren diejenigen Projekte, bei denen solide Vorarbeit geleistet und ein Verständnis für den allgemeinen Kontext der Staatsführung und die Motive der politischen Akteure entwickelt worden war. Derartige Projekte beruhten in der Regel auf einem längerfristigen Konzept und wurden dort durchgeführt, wo ein für die demokratische Entwicklung förderliches Umfeld gegeben war. In der Studie wurde außerdem das Erfordernis hervorgehoben, bewährte Methoden auszutauschen und Programme zur Unterstützung von Parlamenten in Verbindung mit anderen Demokratiefördermaßnahmen zu entwickeln (z. B. Unterstützung für die Zivilgesellschaft, politische Parteien und die Medien).

Die Studie führte zur Veröffentlichung des EU-Referenzdokuments „Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments“, das EU-Bediensteten und anderen Akteuren als Instrument für die Praxis dient.

6. EMPFEHLUNGEN

6.1. Fortsetzung des Pilotprozesses

Der Pilotprozess muss nun abgeschlossen werden. Dazu ist es erforderlich, die Demokratieprofile und die Lückenanalysen in allen Pilotländern fertig zu stellen und mit den beteiligten Akteuren Bereiche für die Zusammenarbeit zu vereinbaren. Anfang 2013 ist den einschlägigen Ratsformationen ein Fortschrittsbericht vorzulegen.

6.2. Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen zu den Wahlbeobachtungsmissionen

Die EU befasst sich über den Wahltag hinaus zunehmend mit dem vollständigen Wahlzyklus und der möglichen Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen (EU-EOM) oder Wahlexpertenmissionen (EEM). Die Programme zur Demokratieunterstützung werden entsprechend den Grundsätzen konzipiert, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Unterstützung der Demokratie festgelegt hat. Die Besonderheit der Abschlussberichte der EOM/EEM besteht in den detaillierten und konstruktiven Empfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und der Durchführung künftiger Wahlen und zur Stärkung der demokratischen Institutionen. Da diese Empfehlungen ein breites Spektrum von Demokratieaspekten in dem jeweiligen Land abdecken, bieten sie eine ausgezeichnete Diskussionsgrundlage und enthalten die wichtigsten Bestandteile sowohl eines Demokratieprofils als auch einer Lückenanalyse. Sie dienen ferner der Ermittlung möglicher Bereiche für EU-unterstützte technische Beratung und Hilfe.

Leider gibt es noch keine systematischen Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen. Die EU arbeitet daher daran sicherzustellen, dass die Folgemaßnahmen zu den EU-EOM auf politischer wie technischer Ebene kohärent, umfassend und ergebnisorientiert gestaltet werden. Die Empfehlungen auf politischer Ebene sind wichtig, um die Behörden zur Durchführung der notwendigen Reformen zu veranlassen. Wenn die EOM-Feststellungen in EU-Erklärungen, ENP-Aktionsplänen oder gemeinsamen Programmierungsdokumenten aufgegriffen werden, erhöht dies ihre Wirkung und Sichtbarkeit.

Der EAD hat kürzlich eine Initiative eingeleitet, bei der die EU-Missionsleiter in den jeweiligen Ländern aufgefordert wurden, über ihre eigenen Folgemaßnahmen zu den EOM und EEM zu berichten und die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die zuständigen Behörden der Länder zu beurteilen. Darüber hinaus werden einige Folgemitteilungen entsandt werden, um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Empfehlungen zu bewerten.

6.3. Die Zeit nach der Pilotumsetzung

Die Pilotumsetzung zeigt, dass die Methoden weiterentwickelt werden müssen, um den Übergang zur Demokratie und andere politische Prozesse besser zu verstehen. Dies muss durch Schulungen und stärker standardisierte Zielvorgaben unterstützt werden, die möglichst in die bestehenden Arbeitszyklen eingegliedert oder mit ihnen verknüpft werden.

6.4. Kurz- bis mittelfristige Vorschläge

Kurz- bis mittelfristig sollte Folgendes in Betracht gezogen werden:

- ein *Schulungspaket* einschließlich Leitlinien, Verfahrenshandbüchern und Schulungskomponenten;
- *Entwicklung von Demokratiemodellen*: Während die Grundprinzipien (die sich in den Menschenrechtsübereinkünften wiederfinden) gleich bleiben sollten, kann die praktische Umsetzung von Land zu Land stark variieren, so dass mehr über die Verfassungen, Wahlsysteme, Parteien und die Hindernisse für ihr Funktionieren sowie beispielsweise über die Auswirkungen traditioneller Gepflogenheiten und Gesetze in Erfahrung gebracht werden muss;

- ein *standardisiertes Demokratieprofil* für die Partnerländer mit bestimmten Standards und messbaren Elementen, die es ermöglichen, den Stand der Demokratie in allen Ländern einheitlich zu bewerten;
- eine *systematischere Nutzung* lokaler Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des EIDHR zwecks Unterstützung lokaler Akteure und innerstaatlicher Demokratisierungsprozesse in Ergänzung zum politischen Dialog und zum Aufbau institutioneller Kapazitäten;
- ein *systematischer Austausch* zwischen den EU-Delegationen, zentralen Dienststellen und Mitgliedstaaten über die Effizienz der Maßnahmen der operativen und politischen Akteure zur Demokratieunterstützung;
- *umfassende Aktionspläne zur Unterstützung der Demokratie* für Pilotländer, einschließlich klarer Benchmarks und Fristen; dabei ist sicherzustellen, dass die demokratische Staatsführung einen der drei Schwerpunktbereiche bildet.