

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Siegmar Schmidt

**Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung
der Europäischen Union unter
besonderer Berücksichtigung Afrikas**

Nr.28/1999

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Siegmar Schmidt

**Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung
der Europäischen Union unter
besonderer Berücksichtigung Afrikas**

Nr.28/1999

ISSN 1430-6794

Oettingenstraße 67, 80538, Telefon (089) 2178-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
1.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen der EU und Afrika	5
2. Zur Entstehung, Begriff und den Instrumenten der EU-Demokratieförderung	7
2.1 Zum Begriff der Demokratieförderung	8
2.2 Die Instrumente der Demokratieförderung: Politische Konditionalität und Positivmaßnahme	9
3. Die Entwicklung der EU-Menschenrechts- und Demokratieförderung	12
3.1 Die Verankerung der Menschenrechte und Demokratie bis zum Lomé IV-Abkommen	12
3.2 Menschenrechte, Demokratie und Good Governance als Kernelemente der Außenbeziehungen der Gemeinschaft	14
3.3 Von Lomé IV/2 bis zum „Grünbuch“ der EU	21
4. Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der EU in der Praxis	24
4.1 Die Anwendung politischer Konditionalität	24
4.2 Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen	28
4.3 Zur Bewertung der Positivmaßnahmen der EU	31
4.4 Demokratieförderung als Element der Friedenskonsolidierung und Konfliktbearbeitung	33
5. Zusammenfassung und Ausblick	36

Der Autor, Dr. Siegmund Schmidt, ist Professor für Internationale Politik und vergleichende Regierungslehre an der Universität Koblenz-Landau, Abteilung Landau.

1. Einleitung

In den 90er Jahren sind Menschenrechte und Demokratie zu einem Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zahlreicher Geberstaaten, internationaler und regionaler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) geworden. Auch die Europäische Gemeinschaft (EG)¹, die sich nicht ausschließlich als Wirtschaftsgemeinschaft sondern ebenso als Wertegemeinschaft definiert, folgte diesem Trend². Das vorliegende Papier³ gibt einen Überblick über die Förderung von Menschenrechten und besonders von demokratischen Prinzipien durch die Gemeinschaft in den 90er Jahren. Entlang von drei Fragen wird die Menschenrechts- und Demokratieförderung sowohl im Rahmen des Vertragswerkes von Lomé, wie auch der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betrachtet:

- Welchen Stellenwert besitzt die Förderung von Menschenrechten und Demokratie für die EG/EU in den Kooperationsabkommen und Verträgen?
- Welche Instrumente und Strategien setzt die Gemeinschaft ein, um diese Ziele zu erreichen?
- Welche Bilanz läßt sich nach fast 10 Jahren Demokratieförderung ziehen? Ist die Menschenrechts- und Demokratieförderung eher politische Rhetorik oder bedeutet sie eine substantielle Neuausrichtung der EZ?

Der Beitrag konzentriert sich allerdings auf die EU-Politik gegenüber schwarzafrikanischen Staaten. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens fließt mit 45% der Löwenanteil der Lomé-Mittel nach Afrika. Zweitens waren afrikanische Staaten⁴ bislang das bevorzugte Ziel von Maßnahmen im Rahmen der Demokratie- und Menschenrechtsförderung.

In einem ersten Abschnitt werden die veränderten Rahmenbedingungen nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes für die EZ zwischen Afrika und Europa skizziert. Angesichts einer oftmals beliebigen Verwendung von Schlüsselbegriffen gibt der folgende Abschnitt (Kapitel 2) einige Definitionen für die zentralen Begriffe wie Demokratieförderung, politische Konditionalität und Positivmaßnahmen. Im Kapitel 3 wird ausführlicher die schrittweise Verankerung von Menschenrechten, Demokratie und Good Governance als Kernelemente

¹ Die Bezeichnung EG wird für die Darstellung der Zeit bis zum Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages im November 1993 verwendet, für die folgenden Entwicklungen wird das Kürzel EU (Europäische Union) verwendet.

² Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete und ergänzte Fassung eines Vortrages des Verfassers auf einer Wochentagung am 13/14.11.1998 in München, die von der Forschungsstelle Dritte Welt in Zusammenarbeit mit dem Evangelischen Forum München und der Europäischen Akademie Bayern durchgeführt wurde.

³ Ich danke Annette Büttner für ihre Hilfe beim Abfassen dieses Manuskriptes und Andreas Lautz, M.A. für seine Hilfe bei der Materialbeschaffung.

⁴ Auf anderen Kontinenten konzentrierte sich die Demokratieförderung zumeist nur auf wenige Staaten. Schwerpunktländer waren z.B. Guatemala und Haiti. Umfangreichere Fördermaßnahmen der EU gibt es daneben noch in Osteuropa.

der EZ und Außenpolitik dargestellt, und auf die jeweiligen Schlüsseldokumente sowohl im Rahmen der Lomé-Verträge als auch im Rahmen der GASP kurz eingegangen. Deutlich wird im Verlauf des 3. Kapitels, daß zumindest auf der konzeptionellen und vertraglichen Ebene Menschenrechte und Demokratie zu zentralen Zielen der Gemeinschaft geworden sind. Das vierte Kapitel richtet dann den Blick auf die konkrete Politik der Gemeinschaft zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Schwarzafrika. Anhand empirischer Studien und Veröffentlichungen der EU-Kommission wird dann eine Bilanz gezogen. Das abschließende Kapitel 5 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen, bewertet sie in Hinblick auf die Untersuchungsfragen und skizziert Perspektiven der EU-Demokratie-förderung.

1.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen der EU und Afrika

Die Beziehungen zwischen Europa und Afrika waren in hohem Maße durch den europäischen Kolonialismus geprägt. Der Entkolonialisierungsprozeß Afrikas, der mit der Unabhängigkeit Ghanas (der früheren ‚Goldküste‘) 1957 sukzessive begann, bedeutete keineswegs das Ende der engen Beziehungen zwischen ehemaligen Kolonien und den Mutterländern. Die beiden großen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich unterhielten durch das britische Commonwealth bzw. im französischen Fall durch ein Netz von Kooperationsabkommen und einer gemeinsamen Währungszone in West- und Zentralafrika weiterhin intensive Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien. Vereinfacht ausgedrückt wurden aus Kolonien Klienten in der Handels- und Entwicklungspolitik. Diese Sonderbeziehungen, die in abgeschwächter Form auch Belgien, Portugal und die BRD zu ehemaligen Kolonien unterhielten, überdauerten auch die Zeit des Kalten Krieges, in der besonders das südliche Afrika zum Schauplatz von Stellvertreterkriegen zwischen den Supermächten wurde. Im Schatten der bilateralen Beziehungen formte sich mit fortschreitender Integration in Europa eine europäische Entwicklungspolitik. Die mittlerweile vier Abkommen von Lomé bilden das Herzstück der europäischen Entwicklungspolitik, wie sie bereits in den Römischen Verträgen von 1957 mit der Assoziierungspolitik angelegt wurde. Eine Triebfeder des ersten Lomé-Abkommens aus dem Jahr 1975 war das französische Interesse an einer möglichst engen Kooperation mit seinen ehemaligen Kolonien. Mittlerweile sind 71 Staaten aus verschiedenen Kontinenten der Lomé-Konvention seit ihrem Inkrafttreten beigetreten. Mit dem Abschluß des Lomé I-Abkommens ersetzte die Gemeinschaft die bisherigen Abkommen von Arusha und Jaundé. Eine Neuformulierung der Beziehungen zu den AKP-Staaten⁵ war Mitte der 70er Jahre erforderlich geworden, da Großbritannien 1973 der EG beitrug und den Commonwealth quasi ‚mitbrachte‘. Auch um der damals mit Vehemenz von Staaten der

⁵

Das Kürzel AKP steht für afrikanische, karibische und pazifische Staaten.

3. Welt erhobenen Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung zu begegnen, schuf die EG ein komplexes, über die Jahre hinweg ausdifferenziertes System von nicht-reziproken Handelsvorteilen und Entwicklungsleistungen verschiedenster Art für die angeschlossenen Staaten⁶. Im Laufe der Jahrzehnte ist die Bedeutung der AKP-Staaten für die EG deutlich gesunken: Während der Anteil der Importe der AKP-Staaten an den Gesamtimporten der EG 1970 noch 8,96% betrug, sank er bis 1993 auf 3,1% ab.⁷ Bei relativ anhaltend hoher Bedeutung des Abkommens für die meisten AKP-Staaten verstärkte sich der asymmetrische Charakter der AKP-EG-Beziehungen zugunsten der europäischen Industrieländer. Nach Angaben des EU-Magazins kommt die EU-Hilfe im Durchschnitt für 55% der Gesamthilfen für die AKP-Staaten auf.⁸ Im Rahmen des Maastricht-Vertrages haben sich die EU Staaten im Artikel 130x des Vertragstextes im Sinne eines Kohärenzgebotes verpflichtet, ihre Entwicklungspolitik zu koordinieren. Für die Jahre 1995 bis 2000 sieht der zweite Teil des Lomé IV-Abkommens ein Gesamtvolumen von 13,3 Mrd. ECU vor.⁹ Eine von Frankreich vorgeschlagene weitere Erhöhung der Mittel scheiterte in langwierigen und äußerst kontroversen Verhandlungen vor allem am Einspruch Deutschlands. Die deutsche Regierung stimmte gegen die anvisierte Erhöhung der Lomé-Mittel einerseits wegen eigener Haushaltsprobleme, andererseits sollten höhere Mittel für Osteuropa und die bevorstehende Osterweiterung der EU aufgewendet werden. Der Durchbruch bei den Verhandlungen¹⁰ erfolgte auf dem EU-Gipfel in Cannes im Juni 1995 durch einen französischen Kompromißvorschlag, der ein Junktim zwischen den verschiedenen Finanzpaketen herstellte.¹¹ Obwohl der vereinbarte Gesamtbetrag des Lomé IV-Abkommens deutlich unter den zunächst zur Diskussion stehenden Ansätzen lag, stieg der Gesamtbetrag um 21,6% gegenüber dem Volumen des ersten Teiles des Lomé IV-Abkommens¹². Trotz des auf den ersten Blick hohen Betrages von 13,3 Mrd. ECU ist es wichtig darauf hinzuweisen, daß der Anteil der EZ-Mittel der EU an der Summe der EZ der Mitgliedsstaaten nur ca. 13% beträgt. Der Löwenanteil der EZ-Mittel wird also weiterhin

⁶ Vgl. zur Geschichte der Lomé-Abkommen: Becker, Jürgen: Die Partnerschaft von Lomé, Baden-Baden 1979; Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Die Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos, München 1983; Nuscheler, Franz/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Südpolitik der EG, Bonn 1992.

⁷ Arts, Karin/Byron, J.: The mid-term review of the Lomé IV conventions: heralding the future?, in: Third World Quarterly 18, 1/1997, S. 73-92, hier S. 75.

⁸ EU-Magazin 5/1997 S. 26.

⁹ Arts/Byron (Anmerkung 7), S. 83.

¹⁰ Vgl. zu den Verhandlungen des Lomé IV/2-Abkommens Vgl. Frisch, Dieter: Zur Zukunft des Lomé-Abkommens. Erste Überlegungen zur europäischen Afrikapolitik nach dem Jahr 2000, in: Afrika Spectrum, 31, 1/1996, S. 57-72; Arts/Byron 1997 und Kappel, Robert: Europäische Entwicklungspolitik im Wandel, Duisburg (=INEF-Report 17/1996).

¹¹ Vgl. Frisch (Anmerkung 10), S. 70. Bewilligt wurden zusätzliche Mittel für Osteuropa, die Mittelmeerländer und speziell Algerien in Höhe von 4,7 Mrd. ECU für 1995-99; vgl. Olsen, Gorm Rye: Western Europe's relations with Africa since the end of the Cold War, in: Journal of Modern African Studies, 35, 2/1997, S. 299-317, hier S. 307.

¹² Zu berücksichtigen ist allerdings dabei, daß sich die Zahl der EU-Mitglieder durch den Beitritt der wirtschaftlich starken Länder Österreich, Schweden und Finnland erhöht hatte.

bilateral vergeben. Die europäische EZ wird von der Union nach eigener Einschätzung als Ergänzung, nicht Ersatz bilateraler Vergabe verstanden.

Wie die Verhandlungen zum IV-Lomé-Abkommen demonstrierten, hatten sich nach Ende des Ost-West-Konfliktes die Rahmenbedingungen für die Kooperation zwischen EG- und AKP-Staaten grundsätzlich verändert, da das wirtschaftliche Interesse der EG an den AKP-Staaten stetig abnahm. Die zunehmende Marginalisierung Afrikas im Weltwirtschaftssystem verschlechtert die Verhandlungsposition afrikanischer Staaten gegenüber der EU weiter. Daneben verstärkte sich die bereits zuvor geäußerte Kritik an den insgesamt enttäuschenden Ergebnissen der Lomé-Abkommen, da es nicht gelungen war einen Beitrag zur Überwindung der Unterentwicklung der Staaten zu leisten.¹³ Angesichts der zum Teil katastrophalen wirtschaftlichen Lage und zahlreicher Konflikte, die alle erreichten Fortschritte zunichte machten, ließ die Bereitschaft der Geberstaaten nach Mittel für Afrika bereitzustellen. Verstärkt wurde diese Gebermüdigkeit noch durch eigene Haushaltsengpässe der meisten OECD-Staaten und die Finanzkrise der EG.¹⁴ Angesichts der bevorstehenden EU-Ost-Erweiterung und kostspieliger Konfliktbearbeitung im ehemaligen Jugoslawien war es, nach Auffassung des Autors, erstaunlich, daß die EZ-Mittel nicht noch stärker zurückgefahren wurden.

Festzuhalten bleibt, daß die aktive Politik der EU zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie seit Beginn der 90er Jahre in eine Phase der politischen und wirtschaftlichen Schwäche der meisten afrikanischen Staaten fällt.

2. Zur Entstehung, Begriff und den Instrumenten der EU-Demokratieförderung

Die Demokratieförderung stellt ein relativ neues Element der Entwicklungszusammenarbeit aller OECD- und damit der EU-Staaten dar. Im Unterschied besitzt die Förderung von Menschenrechten eine längere Tradition.¹⁵ Der Anfang der 90er Jahre entstandene Konsens unter den wichtigsten bi- und multilateralen Gebern über die Förderung von Menschenrechten und Demokratie war das Resultat von vier Entwicklungen¹⁶:

¹³ Vgl. zur Bilanz ausführlich die Beiträge in Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung? Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (=Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung Nr. 27/1999; Forschungsstelle Dritte Welt, Universität München) München 1999.

¹⁴ Der EG/EU gelang es durch die sog. Delors I- und Delors II-Pakete lediglich vorübergehend eine ernste Finanzkrise abzuwenden.

¹⁵ So zum Beispiel durch die Menschenrechtspolitik der Carter-Administration in den USA.

¹⁶ Vgl. ausführlich Schmidt, Siegmund: Demokratie als Exportgut? Die Demokratieförderung im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika und Osteuropa, unveröffentlichte Habilitationsschrift an der Universität Trier 1998, (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Erstens entfielen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Auflösung des Warschauer Paktes strategisch und ideologisch bedingte Rücksichtnahmen auf autoritäre Regime, nur weil sie dem eigenen politisch-ideologischen Lager angehörten.

Zweitens betonte die Weltbank in ihrem Bericht von 1989 über die Krise in Afrika¹⁷, daß „schlechte Regierungsführung“ (bad governance) autoritärer und korrupter Regierungen, und damit auch politische Faktoren, für die anhaltende Unterentwicklung zumindest mitverantwortlich seien.¹⁸ Daraus zogen die Geberstaaten die Schlußfolgerung, daß erfolgreiche Entwicklung auch von der Einhaltung der Menschenrechte und demokratischer Grundprinzipien abhängig sei.

Drittens hatte die Arbeit der in den 80er Jahren rasant angestiegenen Zahl von Nichtregierungsorganisationen im Süden und Norden zur Verbreitung insbesondere des Bewußtseins von Menschenrechten beigetragen. Es waren daher die Zivilgesellschaften der Geberstaaten, die Druck auf eine stärker an Menschenrechten orientierte Entwicklungspolitik einforderten.

Viertens hatten die demokratischen Revolutionen in Osteuropa die Bedeutung von Menschenrechten und Demokratie generell unterstrichen. Innerhalb der OECD kristallisierte sich vor diesem Hintergrund ein grundsätzlicher Konsens über fünf weitere Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, neben den traditionellen Zielen der Armutsminderung und Hebung des Lebensstandards der Bevölkerungen, heraus¹⁹:

- Förderung des politischen Wettbewerbs (Pluralismus),
- Stärkung gesellschaftlicher Perzeption (insbesondere durch Wahlen),
- Gewährleistung politischer Grundfreiheiten (z.B. Recht auf freie Meinungsäußerung),
- Rechtsstaatlichkeit,
- Einhaltung der Menschenrechte.

2.1 Zum Begriff der Demokratieförderung

Von der EU und von den meisten Gebern (z.B. in Deutschland vom BMZ und dem Auswärtigen Amt) werden die Begriffe Menschenrechts- und Demokratieförderung oftmals in einem Atemzug verwendet und damit die einzelnen Programme und Maßnahmen nicht gesondert den beiden Bereichen zugeordnet. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, daß

¹⁷ World Bank (Hrsg.): Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington 1989.

¹⁸ Vgl. ausführlich zum Good Governance-Konzept, Kap. 3.2.

¹⁹ Vgl. hierzu auch Mair, Stefan: Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben, Ebenhausen Juni 1997.

auf der Ebene der konkreten Maßnahmen eine exakte Trennung der Maßnahmen in jeweils Demokratie- bzw. Menschenrechtsförderung schwierig ist. Generell läßt sich allerdings davon ausgehen, daß Demokratieförderung stärker als Menschenrechtsförderung auf die institutionelle Dimension abhebt, z.B. in Form von Hilfe bei der Abhaltung von Wahlen. Menschenrechtsförderung bezieht sich stärker auf Schutzmaßnahmen für verwundbare Gruppen (Minderheiten, alleinerziehende Frauen, Kinder). Sie kann, muß aber nicht notwendigerweise institutionelle Veränderungen zum Ziel haben. So ist der diplomatische Einsatz von Gebern zur Freilassung politischer Gefangener nicht zwangsläufig mit Forderungen nach grundsätzlichen Reformen verbunden. Zahlreiche Maßnahmen der Geber liegen jedoch im Schnittpunkt von Demokratie- und Menschenrechtsförderung: Die Unterstützung einer Rechtsanwaltsvereinigung mit dem Ziel Opfern von Polizeiwilkkür zu helfen, ist einerseits Menschenrechtsförderung, andererseits Demokratieförderung, da dies einen Beitrag zur Förderung von Pluralismus leistet. In der Praxis ist die Grenze also häufig fließend. Im Rahmen dieser Darstellung werden daher der Sammelbegriff Demokratie- und Menschenrechtsförderung und der Begriff Demokratieförderung synonym verwendet. Gegebenenfalls wird zur Abgrenzung auf konkrete Einzelmaßnahmen Bezug genommen.

Allgemein werden unter dem Sammelbegriff Demokratie- und Menschenrechtsförderung im folgenden alle diejenigen Maßnahmen eines Staates, einer internationalen Organisation oder eines gesellschaftlichen Akteurs verstanden, die zur Herbeiführung, Verankerung oder Festigung demokratischer Strukturen und menschenrechtlicher Standards in einem Staat bzw. einer Gesellschaft beitragen.

2.2 Die Instrumente der Demokratieförderung: Politische Konditionalität und Positivmaßnahme

2.2.1 Politische Konditionalität

Der Begriff der politischen Konditionalität ist zu einem Schlagwort der entwicklungspolitischen Diskussion in den 90er Jahren geworden. Im folgenden werden unter politischer Konditionalität²⁰ die Koppelung von Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit an die Erfüllung bestimmter Auflagen verstanden, die darauf abzielen Demokratie und Menschenrechte in den Empfängerländern von Entwicklungshilfe zu fördern. Im Sinne einer weiten Begriffskonzeption kann politische Konditionalität sowohl positiver als auch negativer Art sein. Positiv bedeutet dabei, daß Fortschritte in Richtung auf die Verwirklichung demokratischer Prinzipien und menschenrechtlicher Standards mit einer Erhöhung von Leistungen, einer Vorzugsbehandlung des betreffenden Landes in

²⁰ Die Definition und die folgenden Ausführungen in Kapitel 2.2.1 lehnen sich an Schmidt, Siegmart (Anmerkung 16), S. 196-220. Vgl. dort auch ausführlich zu Erfolgsbedingungen und Charakteristika von politischer Konditionalität und Möglichkeiten zur Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen.

Bezug auf die technischen Konditionen²¹ der Hilfe, Handelserleichterungen²² oder dem Erlaß von Schulden honoriert werden. Maßnahmen im Sinne einer negativen Konditionalität hingegen können in der Einstellung, Reduktion oder der verzögerten Auszahlung von Hilfe und im Entzug anderer bislang gewährter Leistungen wie z.B. Handelsvergünstigungen bestehen.

Im Unterschied zu den sog. Positivmaßnahmen bezieht sich negative politische Konditionalität vor allem auf eine angestrebte Demontage autoritärer Systeme. Sie richtet sich direkt gegen schwere Menschenrechtsverletzungen oder ahndet Verstöße gegen das Prinzip der guten Regierungsführung.

2.2.2 Der Begriff der Positivmaßnahmen

Als Positivmaßnahmen²³ können hingegen alle Projekte und Programme bezeichnet werden, die direkt und gezielt die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zum Ziel haben. Sie umfassen damit sowohl Maßnahmen der institutionellen Demokratieförderung als auch Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft. Positivmaßnahmen sind immer auf staatliche und nichtstaatliche Kooperationspartner angewiesen.

Diese Definition ist notgedrungen sehr allgemein, da das Spektrum sowohl an Akteuren als auch an denkbaren Maßnahmen äußerst breit ist. Auf Seiten der Geber können positive Maßnahmen der Demokratie- und Menschenrechtsförderung von staatlichen und quasi-staatlichen Institutionen sowie von NGOs und politischen Stiftungen durchgeführt werden. Positivmaßnahmen sind daher im Grunde genommen nichts Neues, da die politischen Stiftungen auf deutscher und auf amerikanischer Seite sowie Durchführungsorganisationen wie z.B. USAID (United States Agency for International Development) seit Jahrzehnten in bestimmten Bereichen wie der politischen Bildung oder der Dezentralisierung aktiv sind. Allerdings hat in den 90er Jahren sowohl eine beachtliche Ausweitung der Positivmaßnahmen stattgefunden als auch eine Verbesserung in qualitativer Hinsicht: Positivmaßnahmen wurden erheblich präzisiert und beziehen sich nun auf nahezu alle Aspekte eines politischen Systems.

Ein wichtiges Kennzeichen von Positivmaßnahmen ist ihr Angebotscharakter: Staatliche Geber, Durchführungsorganisationen sowie Stiftungen und NRO bieten potentiellen

²¹ Dazu zählen u.a. Höhe von Kreditzinsen und Auszahlungsmodalitäten von Krediten.

²² Die Gewährung von Handelspräferenzen, der Meistbegünstigungsklausel etc. gehört auch zum 'normalen' Instrumentarium von EZ. Teil einer politischen Konditionalität werden sie in dem Moment, in dem eine zuvor von den Gebern eingeforderte Maßnahme von dem betreffenden Land umgesetzt wurde.

²³ Der Begriff war zunächst in erster Linie im deutschen Sprachraum gebräuchlich, setzt sich aber auch im Angelsächsischen allmählich durch.

Partnern Kooperation und häufig Unterstützung für Projekte zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten an. Im Unterschied zur negativen politischen Konditionalität besitzen Positivmaßnahmen nach Stefan Mair²⁴ daher „nur sehr begrenzten Interventionscharakter“.

Die Vielzahl von Positivmaßnahmen lässt sich in zwei Kategorien unterteilen. In der Literatur²⁵ hat sich die Unterscheidung in Maßnahmen zur Förderung und zum Aufbau demokratischer Institutionen (Parlamente, Verfassungsgerichte etc.) einerseits und zur Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft andererseits weitgehend durchgesetzt. Besondere Bedeutung im Rahmen der institutionellen Demokratieförderung kommt der Hilfe bei Organisation und Durchführung von Wahlen mittels Beobachtung und gegebenenfalls Überwachung des Wahlverlaufes zu.²⁶

Im Rahmen von Positivmaßnahmen für die Zivilgesellschaft werden z.B. Interessen- und Menschenrechtsgruppen finanziell und logistisch (z.B. beim Aufbau organisatorischer Strukturen) gefördert. Ziel der Positivmaßnahmen ist es, die Interessenartikulation und -durchsetzung, insbesondere von benachteiligten Gruppen zu erhöhen. Ferner soll durch die Förderung der Zivilgesellschaft der gesellschaftliche und langfristig auch der politische Pluralismus gestärkt werden. Autonome Gruppen einer starken Zivilgesellschaft sollen auch die Regierung auf verschiedenen Ebenen kontrollieren oder damit Teil der checks and balances werden.

Während die Förderung demokratischer Institutionen tendenziell eine Kooperation der Geber mit staatlichen Stellen beinhaltet, konzentriert sich die Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft ausschließlich auf nichtstaatliche Gruppen. Damit entspricht der institutionellen Demokratieförderung ein top-down-Konzept und den Positivmaßnahmen im Hinblick auf die Zivilgesellschaft ein 'bottom-up'-Ansatz.

²⁴ Mair (Anmerkung 19), S. 61.

²⁵ Vgl. zu Positivmaßnahmen Heinz, Wolfgang S.: Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1994, DIE; Erdmann, Gero: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente, Bonn 1996; Deutsche Kommission Justitia et Pax; Schmidt (Anmerkung 16), S. 214-272. Peter P. Waller: Demokratie und Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.): Afrika zwischen Agonie und Aufbruch, Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, A 103, München 1998, S.165-188

²⁶ Vgl. zur deutschen Wahlhilfe Engel, Ulf/Hofmeier, R./Kohnert, D./Mehler, A. (Hrsg.): Deutsche Wahlbeobachtung in Afrika, Hamburg, 2/1996 (=Arbeiten aus dem Institut für Afrikakunde Bd. 91).

3. Die Entwicklung der EU-Menschenrechts- und Demokratieförderung

3.1 Die Verankerung der Menschenrechte und Demokratie bis zum Lomé IV-Abkommen

Bis zum Abschluß des Lomé IV-Abkommens war der Vertragstext der drei vorangehenden Abkommen hinsichtlich Menschenrechte und Demokratie neutral gehalten. Dies entsprach dem Grundverständnis der angestrebten Entwicklungspartnerschaft, dem besonderen ‚Geist‘ von Lomé, in deren Folge die inneren Angelegenheiten von Staaten ein Tabu darstellten. Der Vertragstext bot der Gemeinschaft, selbst angesichts schwerer Menschenrechtsverletzungen der Unterzeichnerstaaten, keine Basis für Sanktionen bzw. der Aussetzung der Hilfe. Während einzelne Geber (USA, GB) aufgrund massiver Menschenrechtsverletzungen unter der Herrschaft Idi Amins in Uganda (1971-1979) ihre bilaterale Hilfe einstellten, hielt die EG die Beziehungen aufrecht, reduzierte nach jahrelanger Diskussion erst 1977 die Zuflüsse. In anderen Fällen wie Äthiopien und der Zentralafrikanischen Republik unter der Herrschaft von ‚Kaiser‘ Bokassa sah sich die EG aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage, die Zusammenarbeit zu suspendieren.²⁷ Seit den 70er Jahren versuchten vor allem die Niederlande und das Europäische Parlament (EP), eine Menschenrechtsklausel im Vertragstext von Lomé II zu verankern. Das EP nimmt traditionell eine Vorreiterrolle im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung ein: Bereits 1962 (!) forderte der Birkelbach-Report des EP als Vorbedingung für einen Beitritt zur Gemeinschaft die Beachtung der Menschenrechte und sogar demokratischer Grundprinzipien. Die Versuche, eine Menschenrechtsklausel in das Lomé-Vertragswerk einzubringen, scheiterten in den 70er- und frühen 80er Jahren am vereinten Widerstand der AKP-Staaten und der Passivität der großen EG-Staaten²⁸. Die AKP-Staaten widersetzten sich den Forderungen aus der Gemeinschaft mit dem Argument, eine derartige Klausel bedeute eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der AKP-Staaten und verletze das Recht auf Selbstbestimmung. Lediglich bei der Vertragsunterzeichnung wiesen die AKP darauf hin, daß sie sich durch Unterzeichnung der UN-Charta bereits zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet hätten.²⁹

Zwar gelang es nach harten Verhandlungen in den Text des Lomé III-Abkommens eine Passage über Menschenrechte in die Präambel aufzunehmen, doch wurden die

²⁷ Kappel (Anmerkung 10), S. 50

²⁸ Vgl. Hartmann, Christof: Demokratisierungsprozesse in Afrika und die europäische Entwicklungspolitik, in: Nord-Süd-Aktuell 3/1995, S. 425-434, hier S. 425; abweichend Kappel, Robert: Demokratie und Menschenrechte in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.): Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg 1996, S. 273-294, hier S. 277.

²⁹ Strizek, H.: Die neue AKP-EWG-Konvention (Lomé II), in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (Hrsg.): Lomé II, BMZ/Bonn 1980, S.9.

Menschenrechte ausschließlich unter dem Gesichtspunkt von Entwicklung gesehen.³⁰ Theoretisch hätte die Gemeinschaft auch im Rahmen des „politischen Dialogs“ auf Berücksichtigung von Menschenrechten und Demokratie als Grundprinzipien für Entwicklungszusammenarbeit drängen können. Dieser Politikdialog der (damaligen) EG wurde mit dem Lomé III-Abkommen als neues Kooperationselement eingeführt. Kernelement des Politikdialogs, der in den 80er Jahren Teil der deutschen EZ wurde, war ein Dialog über die Verwendung der Mittel zwischen den Empfängern der Lomé-Mittel und der EG. Das Ziel der EG war es, gemeinsam mit den AKP-Staaten im Zuge von Wirtschaftsreformen sektorale Schwerpunkte und Programme sowie die Sequentierung der Maßnahmen zu planen. Die AKP-Staaten lehnten zwar den Politikdialog als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zunächst ab, doch blieb ihnen aufgrund ihrer finanziellen Abhängigkeit auf die Dauer keine Wahl. Wenngleich der Politikdialog aufgrund der asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Gebern und Nehmern kein wirklicher Dialog war, so stellte er im Unterschied zu der harten ökonomischen Konditionalität von Weltbank und IWF in Form von Strukturanpassungsprogrammen eine eher weiche ökonomische Konditionierung der Hilfe dar. Politische Fragen, abgesehen von Verwaltungsverfahren, blieben vom mißverständlich als politisch bezeichneten Dialog ausgespart.³¹ Die Chance im Rahmen des Politikdialogs über interne politische Entwicklungshemmnisse zumindest zu diskutieren, blieb von der EG ungenutzt.

Bereits vor dem Lomé IV-Abkommen hatte es hinsichtlich der Ausrichtung der EU-Politik an den Menschenrechten Fortschritte gegeben. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) verpflichtete in einer Erklärung von 1986 die Mitgliedsstaaten zur aktiven Menschenrechtspolitik mit diplomatischen Mitteln in Form von Démarchen und Dialog.³² Diese Verpflichtung besaß allerdings keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Erst mit dem Abschluß des Lomé IV-Abkommens 1989 berücksichtigte die EG ausdrücklich die Beachtung der Menschenrechte im Rahmen ihrer EZ. Der Artikel 5 des Lomé IV-Abkommens³³ enthielt eine Menschenrechtsklausel, die unter Berufung auf internationale Konventionen die Einhaltung der Menschenrechte als Bedingung für Entwicklung betrachtete. Gemäß Art. 367 war eine Aufkündigung der Konvention auch aufgrund von Verstößen gegen die Menschenrechte möglich. Ein explizites Bekenntnis zu demokratischen Prinzipien findet sich hingegen im Text nicht. Allerdings wird auf die bürgerlichen und politischen Rechte und damit im weiteren Sinne auf demokratische

³⁰ Kappel (Anmerkung 28), S. 277.

³¹ Der angelsächsische Begriff des policy-dialogues trifft den Kern des Inhalts wesentlich besser. Der Autor dankt hier Axel Kuhlmann für seine Anregungen.

³² Hartmann (Anmerkung 28), S. 426

³³ Vgl. den Text des des Lomé IV-Abkommens in Bundesgesetzblatt Teil II, Bonn 12.1.1991

Prinzipien verwiesen. Die NRO begrüßten zwar die Berücksichtigung der Menschenrechte, doch mißtrauten sie der Umsetzung und konzentrierten ihre Kritik auf die traditionellen Handelsfragen und die Strukturanpassungsmaßnahmen, die in Lomé IV einbezogen worden waren.³⁴

3.2 Menschenrechte, Demokratie und Good Governance als Kernelemente der Außenbeziehungen der Gemeinschaft

3.2.1 Die Erklärung des Europäischen Rates vom November 1991

Der Durchbruch zur EG-Demokratieförderung erfolgte allerdings nicht mit den Lomé-Vereinbarungen, sondern durch die EPZ bzw. ab 1992 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Denn; im Unterschied zu früheren Dokumenten, die ausschließlich die Menschenrechte erwähnten, wurden in der *Entschließung über die Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung* des Europäischen Rates vom 28. November 1991 ausdrücklich die Förderung von Demokratie als Ziel der EU benannt. Diese Entschließung besaß programmatischen Charakter nicht nur für die Beziehungen der Gemeinschaft zu den AKP-Staaten, sondern für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft insgesamt. Die Außenbeziehungen und die EZ der EG sollten in Zukunft die Förderung von Demokratie und Menschenrechten beinhalten. Dies zeigten auch die zahlreichen Assoziierungsabkommen (=Europaabkommen) mit den osteuropäischen Staaten, in deren Präambel die Einhaltung demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte als Voraussetzung für Kooperation mit der Gemeinschaft festgeschrieben wurde.

Als konkrete Elemente von Demokratie nannte die Entschließung Rechtsstaatlichkeit und effektive, repräsentative Institutionen mit demokratischer Legitimität. Die EG/EU (und andere Geber) nannten und nennen auch gegenwärtig als Ziel ihrer Anstrengungen Demokratie zu fördern, lediglich die Verwirklichung von bestimmten Kernelementen. Sie empfahlen kein bestimmtes Modell eines demokratischen Systems, wie z.B. das britische Westminster-System oder den französischen Semi-Präsidentialismus. Die EG berücksichtigte dabei zu Recht, daß es für die institutionellen Ausprägungen eines demokratischen Systems keine Blaupause gibt. Die institutionelle Ausgestaltung demokratischer Systeme hängt vielmehr in hohem Maße von der jeweiligen historischen Entwicklung und den Spezifika jedes Landes ab.³⁵

³⁴ Vgl. Donner-Reichle, Carola: Lomé IV: Bewertung aus der Sicht der Nichtregierungsorganisationen, in: BMZ (Hrsg.): Entwicklungspolitik-Materialien Nr. 82/1991, S. 21-28.

³⁵ Zur Diskussion, welche institutionellen Lösungen afrikanischen Staaten angemessen sein könnten, vgl. Bos, Ellen/Schmidt, Siegmund: Politisierte Ethnizität und Verfassungsgebung in Afrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.): Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997 (=Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Nr. 37) S. 394-441

In diesem Schlüsseldokument vom November 1991 zur EG-Demokratieförderung wurden sowohl eine politische Konditionierung von Hilfe als auch Positivmaßnahmen als Elemente der EG-Demokratieförderung festgelegt. Bei schweren und anhaltenden Verstößen gegen die Menschenrechte oder „einer größeren Unterbrechung demokratischer Prozesse“³⁶ – z.B. durch einen Militärputsch – war die Suspendierung der EZ möglich. Für die Anwendung der negativen politischen Konditionalität sah die EU einen abgestuften Maßnahmenkatalog vor, der von diplomatischen Initiativen bis zum Ausschluß aus der Lomé-Konvention als ultima ratio reicht.

Positive Konditionalität sollte auf Antrag der Kommission oder eines Mitgliedstaates bei einem substantiellen politischen Wandel angewandt werden.

Zur aktiven Förderung demokratischer Prozesse durch Positivmaßnahmen nannte der Rat Wahlhilfe, die Unterstützung von Menschenrechtsinitiativen, Dezentralisierung, Förderung von Rechtsstaatlichkeit und NRO.³⁷ Eine wesentlich umfangreichere Aufstellung mit möglichen Positivmaßnahmen brachten die Leitlinien für die Umsetzung der Ratsentschließung durch die Kommission im März 1992. Die Kommission unterschied zwischen Maßnahmen in Kooperation mit staatlichen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen konnte sich dabei u.a. auf Unterstützung von Parlamenten, Verfassungsberatung, Verwaltungsreformen und Dezentralisierung erstrecken. Zivilgesellschaftliche Demokratieförderung konnte dabei die Unterstützung freier Medien, politische Bildung, logistische und finanzielle Hilfen beim Aufbau unabhängiger Interessenvertretungen (z.B. Anwaltsvereinigungen) bedeuten.³⁸

Angedeutet werden allerdings Positivmaßnahmen bereits im Lomé IV-Vertrag: Gemäß Art. 5 (3) konnten die AKP-Staaten Mittel aus Lomé zur Förderung der Menschenrechte in Kooperation mit international anerkannten staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen beantragen.

Unübersichtlich blieb die institutionelle Struktur der EU-Demokratisierungshilfe, da ihre Finanzierung durch mehrere Haushaltslinien erfolgte und gleich drei Generaldirektionen für

³⁶ Ratsentschließung vom 28.11.1991, zit. nach Hartmann (Anmerkung 28), S. 426.

³⁷ Kappel (Anmerkung 28), S. 279.

³⁸ Vgl. ausführlicher Heinz, Wolfgang S./Lingnau, H./Waller, P.: Evaluierung von Positivmaßnahmen der Europäischen Kommission zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie (1991-1993), Berlin 1995, DIE, hier S. 6-7.

die Durchführung zuständig waren³⁹. Zur Koordinierung setzte die EU allerdings einen gemeinsamen Ausschuß von Vertretern der drei Generaldirektionen ein.

In dem genannten Dokument erklärt die EU ferner, daß in den Außenbeziehungen und damit der EZ die Prinzipien der ‚guten Regierungsführung‘ (Good Governance) und die Höhe der Militärausgaben eines Empfängerlandes zu berücksichtigen seien.⁴⁰ Das Good Governance-Konzept ist von der Weltbank Ende der 80er Jahre in die internationale Diskussion eingeführt und seitdem zum festen Bestandteil der EZ der OECD-Staaten geworden.⁴¹ Mit guter Regierungsführung ist in erster Linie effizientes Regieren gemeint. Das Good Governance-Konzept der Weltbank besitzt zwei Dimensionen: die technische-administrative Dimension betont die Rechenschaftspflicht staatlicher Organe, Transparenz von Regierungshandeln etc. Damit wird insgesamt einen verantwortungsvollen Umgang der Regierung mit den ihr anvertrauten Ressourcen eingefordert. Auf der Ebene der konkreten Maßnahmen zeigt sich eine inhaltliche Nähe zum Konzept der Strukturanpassung, denn zahlreiche Maßnahmen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme entsprechen der Good Governance-Agenda.⁴²

Die politische Dimension unterstreicht die Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und die Form des politischen Regimes. Letzteres, so betont die Weltbank, fällt aus ihrer Zuständigkeit heraus, da ihre Statuten sie zu politischer Neutralität verpflichten. Aufgrund der politischen Dimension wurde von einigen Gebern und Wissenschaftlern die Forderung nach Good Governance mit der Forderung der Geber nach mehr Demokratie gleichgesetzt. Dies entspricht zwar nicht der Weltbank-Konzeption, deren Begriff stärker auf die technische Seite des Regierens abhebt, doch sind in der Tat Überschneidungen mit der Demokratie- und Menschenrechtsagenda der Geber festzustellen.

Die EU ging mit der Betonung von ‘Good Governance’ als Ziel der europäischen EZ über die Ausführungen im Maastricht-Vertrag hinaus. In der Praxis zeigte sich, daß die EU die

³⁹ Dies waren die GD Ia (Auswärtige politische Beziehungen), GD I/NS (Nord-Süd-Beziehungen) und GD VIII (Entwicklung).

⁴⁰ Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38), S. 3.

⁴¹ Vgl. Schmidt (Anmerkung 16), S. 144-155; ähnlich argumentiert auch Nielinger, Olaf: Demokratie und Good Governance in Africa, Münster 1998 S. 101-114.

⁴² Die EU unterstützte mit dem Abschluß des Lomé IV-Abkommens 1989 aktiv die SAPs von Weltbank und IWF, indem sie Maßnahmen und Programme an die Erfüllung von Auflagen im Rahmen der ökonomischen Konditionalität band, vgl. Kappel (Anmerkung 10), S. 38;. Die von der EU als Strukturanpassungs-Unterstützungsprogramme (SAS) bezeichneten Maßnahmen stellten insbesondere Mittel zur sozialen Abfederung der Folgewirkungen von SAPs bereit. Die EU ist mit der Aufnahme von politischer und ökonomischer Konditionalität und der ‘Good Governance’-Agenda in das Vertragswerk Teil des Washington Konsensus, dessen Kernelemente die Verwirklichung liberaler Marktwirtschaft und Demokratie sind.

Anwendung sowohl von politischer Konditionalität als auch von Positivmaßnahmen mit dem Hinweis auf das Ziel Good Governance zu fördern, begründet.

Begleitet wurde der Wandel der EG-Menschenrechts- und Demokratieförderung Anfang der 90er Jahre von zahlreichen Resolutionen, Deklarationen, Round-table-Konferenzen etc., die auf Initiative der EG/EU-Organen, insbesondere des EP zurückgingen.⁴³ Dies geschah zum Teil in enger Kooperation mit NRO, Menschenrechtsgruppen etc. die jahrelang die EG unter Handlungsdruck gesetzt hatten und die Politikänderung euphorisch begrüßten.

3.2.2 Die Verankerung der Menschenrechts- und Demokratieförderung in den Verträgen

In Zuge des Maastrichter- und des Amsterdamer Vertrages erfuhr der Demokratie- und Menschenrechtsgedanke eine Aufwertung. Der Maastricht-Vertrag erwähnt Demokratie und Menschenrechte sowohl im Kapitel zur neu eingeführten 2. Säule, der GASP (Art. J 1.2), als auch in einem Artikel zur EZ (Art. 130u). Nahezu identisch formuliert die Gemeinschaft in diesen beiden für die Demokratieförderung relevanten Artikeln, daß die „Politik der Gemeinschaft (...) dazu beiträgt, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen“ (Art. 130u (2)). Die gleichzeitige Erwähnung der Demokratie- und Menschenrechtsförderung im Rahmen der EZ und der GASP bedeutet in der Praxis eine organisatorische, programmatische und inhaltliche Zersplitterung dieses Politikfelds. Da die GASP auf intergouvermentaler Grundlage beruht, sind die maßgeblichen Akteure hier der Rat der Außenminister und der Europäische Rat im Falle übergeordneter Fragen und Inhalte. Damit ist die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ausschlaggebend. In der EZ ist jedoch die Kommission federführend. Doch die organisatorische Trennung, der halbjährlich wechselnde Ratsvorsitz und die jeweils unterschiedlichen Verfahren der Entscheidungsfindung erschweren, insbesondere in den Außenbeziehungen gegenüber Staaten der Dritten Welt, eine kohärente Politik. Die Verankerung der Demokratieförderung in zwei unterschiedlichen Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Verfahren bedeutete auch, daß die Finanzierung von konkreten Maßnahmen aus unterschiedlichen Haushaltstiteln erfolgt.

Auch das EP kann seine Kontrollfunktion im Bereich der Demokratieförderung nur eingeschränkt wahrnehmen. Zwar kann es Anfragen oder Empfehlungen zu allen maßgeblichen Themen an den Rat richten (Art. J 5 im Maastricht Vertrag), die wirkungsvollere Haushaltskontrolle besitzt es allerdings nicht, da weder die Lomé-Mittel

⁴³

Vgl. Kappel (Anmerkung 28), S. 278, der etwas abfällig von 'Aktionismus' spricht.

noch die GASP-Mittel (bis 1998) aus dem regulären Haushalt bestritten wurden, der der EP-Kontrolle obliegt.

Insgesamt war die komplizierte und mehrgleisige vertragliche Fundierung der Demokratie- und Menschenrechtsförderung eine Ursache für die Inkonsistenzen und das indifferente Erscheinungsbild der EU-Demokratieförderung gegenüber den AKP-Ländern nach außen.⁴⁴

Der Amsterdamer Vertrag bekräftigte den hohen Stellenwert demokratischer Prinzipien und Menschenrechte für die Außenpolitik (Art. 11, 1) und die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft (Art. 177, 2). Weitaus stärker als im Maastricht-Vertrag ist das Kohärenzgebot zwischen den verschiedenen Teilpolitiken festgeschrieben. Die angestrebte Kohärenz bezieht sich dabei nicht nur auf die Gemeinschaftspolitik, sondern auch auf die nationalen Politiken: „Die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten koordinieren ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und stimmen ihre Hilfsprogramme, auch in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, ab.“ (Art. 180, 1). Da der Amsterdamer-Vertrag erst im Juni 1998 nach Ratifikation durch die nationalen Parlamente in Kraft getreten ist, bleibt abzuwarten, wie weit diese äußerst weitreichende Verpflichtung zur Kooperation, die in ähnlicher Weise auch für die GASP festgelegt wurde (Art. 11, 2), in der Realität reicht. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten jedenfalls, daß zwischen EU-Politik und der EZ- sowie Außenpolitik der Nationalstaaten beträchtliche Inkonsistenzen, ja sogar Widersprüche bestanden.⁴⁵

3.2.3 Die Neuformulierung der Demokratie- und Menschenrechtsförderung durch die Verordnung des Rates vom Mai 1999: ein Sprung nach vorn?

Ihre unübersichtliche institutionelle Struktur, die komplizierte Finanzierung von Maßnahmen und nicht zuletzt die vagen Ziele und fehlenden Durchführungsbestimmungen führten seit Jahren zu einer Diskussion um Reformen der EU-Demokratiehilfe. Auf Vorschlag der Kommission und unter maßgeblicher Beteiligung des Europäischen Parlamentes⁴⁶ erließ der Rat der Außenminister der EU im Mai 1999 zwei Verordnungen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung.⁴⁷ Die erste Verordnung bezog sich dabei

⁴⁴ Vgl. hier die Kritik bei Hartmann (Anmerkung 28) und Kappel (Anmerkung 28).

⁴⁵ Vgl. zum Kohärenzproblem ausführlicher Kap. 4.1 und Kap. 5.

⁴⁶ Wesentliche Inhalte der Entwürfe und Stellungnahmen des EP zur Verordnung des Rates fanden Eingang in den Text des Dokumentes; u.a. wurde auch der Vorschlag bezüglich des Finanzrahmens übernommen.

⁴⁷ Vgl. Verordnungen Nr. 975/1999 und 976/1999, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 42. Jahrgang vom 8.5.1999, S. L 120/1-L 120/15. Weite Passagen der beiden Dokumente sind identisch. Dies zeigt einmal mehr das Bemühen der EU um eine kohärente, d.h. gegenüber allen Regionen und Staaten gleich ausgerichteten Politik.

auf die Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen des Art. 130, die zweite Verordnung auf die Politik gegenüber anderen Staaten laut Art. 235 und damit vor allem auf die Staaten Mittel- und Osteuropas im Rahmen der europäischen Förderprogramme für diese Länder. Im Rahmen dieses Beitrages ist die erste Verordnung des Ministerrates von Interesse, da sie als Leitlinie für die gesamte EZ der EU interpretiert werden kann. Die Verordnung, die rechtsverbindlich für die Mitgliedsstaaten ist und unmittelbar wirksam wird, bestätigt ausdrücklich die Erklärungen der Gemeinschaft aus vergangenen Jahren. Die EZ, so wird in der Präambel im dritten Abschnitt festgestellt, „trägt zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.“ Die Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie wird dabei als ein „Thema von gemeinsamem Interesse“ und „Element des Dialogs“ (Abschnitt 10) verstanden. Die Verordnung des Rates bezieht sich ausnahmslos auf Positivmaßnahmen; die politische Konditionalität wird hingegen nicht gesondert erwähnt. Im Unterschied zu bisherigen Dokumenten definiert die EU wesentlich detaillierter als zuvor Ziele, Maßnahmen, Anforderungen an Partnerorganisationen und Entscheidungsabläufe für das Politikfeld Demokratieförderung innerhalb der EU. Während die im Dokument genannten Ziele und Unterstützungsmaßnahmen (Art. 2 und 3) vor allem bisherige Erklärungen ergänzen und präzisieren,⁴⁸ widmen sich die Artikel 4 bis 9 erstmals den Modalitäten für die Durchführung der Maßnahmen. Die EU benennt erstmals Kriterien für die Auswahl geeigneter Partnerorganisationen zur Durchführung von Positivmaßnahmen. Neben ihrem eindeutigen Eintreten für Menschenrechte und Demokratie sollen vor allem logistische Kapazitäten der Organisationen ein Kriterium für eine mögliche Förderung durch die Gemeinschaft bilden. Anträge auf Förderung können darüber hinaus sowohl von NRO aus den Staaten der 3. Welt, als auch aus dem Mitgliedsstaaten, z.B. von Stiftungen oder auf Demokratieförderung spezialisierten Consultings gestellt werden (Art. 8). Obwohl die Kriterien zweifellos einen Fortschritt darstellen, sind sie noch immer so allgemein formuliert, daß die Förderungswürdigkeit von potentiellen Partner im Einzelfall überprüft werden muß. Während die inhaltlichen Ausführungen die bisherige Linie der Gemeinschaft vor allem bestätigen und systematisieren, enthält das Dokument in Hinblick auf die organisatorischen und finanziellen Fragen wichtige Veränderungen:

- Das finanzielle Volumen für Positivmaßnahmen wird für den Fünfjahreszeitraum von 1999-2004 auf 260 Millionen Euro deutlich erhöht. Diese finanziellen Mittel werden dem regulären Haushalt entnommen.

⁴⁸ Allerdings hebt das Dokument stärker auf die Rolle der Demokratieförderung im Zusammenhang mit Konfliktprävention und -bearbeitung ab und erwähnt ausdrücklich die Unterstützung der internationalen Strafgerichtsbarkeit bei Verletzung von Menschenrechten, vgl. zum Aspekt der Konfliktbearbeitung auch Kap. 4.3.

- Planung und Durchführung der Maßnahmen werden von der Kommission vorgenommen.
- Die Kommission führt auch den Vorsitz im neu eingerichteten Ausschuß für Menschenrechte und Demokratie.⁴⁹ Der Ausschuß wird von Vertretern der Mitgliedsstaaten gebildet, deren Stimmen gewichtet werden. Der Ausschuß prüft die Vorschläge der Kommission und entscheidet mit absoluter Mehrheit. Läßt sich kein Konsens zwischen Ausschuß und Kommission herstellen, entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit.
- Die Kommission besitzt die Möglichkeit der Finanzierung von Sofortmaßnahmen, z.B. bei „gewaltsamer Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses“ (Art. 14) bis zu einer Höhe von 2 Millionen Euro. Den Mitgliedsstaaten wird nur eine kurze Frist von fünf Tagen eingeräumt, gegen derartige mögliche Maßnahmen Einwände zu erheben.
- Die Kommission evaluiert fortwährend die Wirkungen der Maßnahmen und legt nach drei Jahren einen Gesamtbericht zur Evaluierung vor. Ferner übermittelt sie dem EP einen jährlichen Bericht über Art und Umfang der Finanzierung der Maßnahmen vor und stärkt damit die Transparenz.

Insgesamt demonstrieren diese institutionellen Bestimmungen eine weitaus stärkere Vergemeinschaftung der Positivmaßnahmen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Insbesondere die Abstimmungsmodalitäten im Ausschuß und bei Uneinigkeit zwischen Kommission und Ausschuß – absolute und qualifizierte Mehrheit – schränken Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedsstaaten erheblich ein. Angesichts der finanziellen Lage der Gemeinschaft, und im Vergleich zu den 150 Millionen Euro, die für Demokratie- und Menschenrechtsförderung gegenüber Drittstaaten vorgesehen sind,⁵⁰ ist das finanzielle Volumen beachtlich. Allerdings muß bezweifelt werden, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen, um einen substantiellen Beitrag zu Konfliktprävention und –bearbeitung zu leisten, wie es die Gemeinschaft beabsichtigt.

Wenngleich es für eine Bewertung der umfangreichen Verordnung noch zu früh ist, hat die EU mit der Verordnung den hohen Stellenwert von Demokratie- und Menschenrechtsförderung erneut unterstrichen. Es wäre ein großer Schritt nach vorn, wenn durch die Verordnung ein höheres Maß an Kohärenz, eine übersichtlichere Verwaltung der Maßnahmen sowie eine effektivere Überprüfung ihrer Wirkungen zu erreichen wäre.

⁴⁹ Zuvor existierte nur eine sog. Interdirektionale Gruppe „Menschenrechte“, in der Vertreter verschiedener Generaldirektionen versuchten die verschiedenen Maßnahmen im Sinne von größerer Kohärenz zu koordinieren.

⁵⁰ Vgl. Verordnung Nr. 976/1999 L120/13.

3.3 Von Lomé IV/2 bis zum „Grünbuch“ der EU

3.3.1 Die Verschärfung der Konditionalität in Lomé IV/2

Die Halbzeitüberprüfung des Lomé IV-Vertrages setzte durch Änderungen des Vertragstextes die neue EU-Demokratieförderungspolitik fort. Die Konditionalität, die sich bislang vor allem auf die Einhaltung der Menschenrechte konzentrierte, wurde explizit auf die Anerkennung demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit ausgedehnt. Auf der technischen Ebene wurde die zukünftige Anwendung von politischer Konditionalität durch die Tranchierung der Auszahlungen erleichtert, da die Freigabe der folgenden Tranche jeweils von der aktuellen politischen und menschenrechtlichen Situation im Land abhängig gemacht wurde.⁵¹

Der Artikel 5 der Lomé IV/2-Konvention bestimmte, daß sich die Entwicklungspolitik künftig an der Verwirklichung der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien sowie Good Governance orientieren würde. Menschenrechte und Demokratie wurden zu „essentiellen Voraussetzung“ für eine Kooperation erhoben. Ausdrücklich erwähnte die EU im Text Rechtsstaatlichkeit als Strukturprinzip. Damit hatte die Lomé-Konvention die in Artikel 130u-y des Maastricht-Vertrages festgehaltene Verpflichtung der Mitgliedsstaaten und der Organe der Gemeinschaft zur Menschenrechts- und Demokratieförderung nachvollzogen⁵². Die Konvention folgte dem Trend der 90er Jahre, der eine Verankerung einer Menschenrechts- und Demokratieklausel für alle Abkommen mit Drittstaaten vorsah.

In markantem Unterschied zu den Verhandlungen über Lomé II und III akzeptierten die AKP-Staaten die Konditionalität, traten allerdings für einen gemeinsamen, von EU und AKP-Staaten paritätisch besetzten Konsultationsmechanismus ein.⁵³ In Artikel 366 war festgehalten, daß im Falle von Vertragsverletzungen im Rahmen des Artikels 5 und einer drohenden Suspension Konsultationen zwischen dem betroffenen AKP-Staat und der Gemeinschaft vorausgehen sollten. Dem AKP-Staat sollte die Möglichkeit einer Stellungnahme und einer Politikveränderung eingeräumt werden. Erst wenn dies erfolglos blieb, konnte eine teilweise oder völlige Aussetzung der Zusammenarbeit von Seiten der EU erfolgen. Der neue Konsultationsmechanismus beseitigte praktisch den Automatismus hinsichtlich der Anwendung politischer Konditionalität. Er schuf größere Flexibilität, da die Konsultationen Interpretationsspielräume beließen. Damit wurde auch dem traditionellen Partnerschaftsverständnis wieder stärker Rechnung getragen. Die Lomé-Tradition des Dialogs zwischen EU- und AKP-Staaten wurde daneben im Bereich Menschenrechte und Demokratie auch durch die gemeinsame parlamentarische Versammlung, die (joint

⁵¹ Kappel (Anmerkung 10), S. 65.

⁵² Vgl. Hartmann (Anmerkung 28), S: 426-427.

⁵³ Arts/Byron (Anmerkung 7), S. 79-80.

assembly oder Paritätische Versammlung) der AKP und EU Staaten bekräftigt. Die EU forderte in den Verhandlungen zunächst, daß nur demokratisch gewählte Parlamentarier in dem Gremium vertreten sein sollten. Dies stellte einen Affront gegenüber den AKP-Staaten dar, die bislang Delegierte entsandten oder kein authentisches Parlament besaßen. Ein Kompromiß schließlich sah vor, daß in der Regel Parlamentarier vertreten sein sollten oder die Parlamente (und nicht die Regierungen) Delegierte entsenden konnten.⁵⁴ Die gemeinsame parlamentarische Versammlung wurde von den EU-Organen weitaus stärker als zuvor als Arena betrachtet, einen politischen Dialog zu führen, der im Unterschied zu früher explizit Menschenrechte und Demokratie beinhaltete. Das Selbstverständnis und die Arbeit der Versammlung, die nach Lomé IV/1 den Dialog über die Einhaltung der Menschenrechte aufgenommen hatte, politisierte sich infolge von Lomé IV/2 noch stärker. Der Ko-Präsident der Versammlung und Sprecher der EU-Staaten in der Versammlung, Lord Plumb, erhob die Menschenrechte zur Grundlage der Kooperation: „Human rights are at the heart of our preoccupations.“⁵⁵ Er erteilte ferner allen Versuchen der AKP-Staate eine Absage, niedrigere Menschenrechtsstandards zu fordern.⁵⁶ Wie die neuere Berichterstattung der gemeinsam von EU und AKP-Staaten herausgegebenen Zeitschrift „The Courier“, die in der Vergangenheit politisch kontroverse Themen weitgehend mied, über die AKP/EU-Parlamentarier-Treffen demonstriert, sind Fragen der Demokratie und Menschenrechte fester Bestandteil der Tagesordnung geworden.⁵⁷ Mit der veränderten Zeitschrift „The Courier“ ist, trotz aller diplomatischer Rücksichtnahmen, ein weiteres Forum für einen offenen Dialog über politische Fragen zwischen AKP- und EU-Staaten entstanden.

Die Revision des Lomé-Abkommens von 1995 bedeutete eine deutliche Abkehr der EU vom Prinzip der politischen Neutralität und damit eines einstigen Eckpfeilers der speziellen Lomé-Kooperation. Die Änderungen im Vertragstext legimierten allerdings die Konditionalität der EU ex post, da sie de facto schon seit Beginn der 90er Jahre praktiziert worden war.⁵⁸

⁵⁴ Vgl. Scapucci, Gioia: EU-ACP relations in the 1990s, in: Cosgrove-Sacks, C. (Hrsg.): The European Union and developing countries, Bruges 1999, S. 109-126, hier S. 114

⁵⁵ Lord Plumb: The Lomé Convention, Human rights and Europe, in: Lister, Marjorie (Hrsg.): European development policy, Basingstoke 1998, S. 10.

⁵⁶ ebd.

⁵⁷ Vgl. hier die Berichterstattung über das EU/AKP-Treffen in Togo vom 27-30.10. 1999 in: The Courier No. 167, Jan-Feb 1998, S. 7-11. Die Einführung geheimer Abstimmungen in der Paritätischen Versammlung über einzelne Resolutionen hat zu deutlicher Kritik von Seiten der Versammlung an einigen Staaten (Sudan, Nigeria) aufgrund der Verletzung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien geführt.

⁵⁸ Vgl. Kap. 4.1.

3.3.2 Das ‚Grünbuch‘ der EU

Nach der Unterzeichnung des Lomé IV/2-Abkommens 1995 begann auf Seiten von Wissenschaft, NRO und Politik eine intensive Diskussion über die Perspektiven der Lomé-Kooperation. Hintergrund waren einerseits die unbefriedigenden Ergebnisse der bisherigen entwicklungspolitischen Anstrengungen, andererseits die mangelnde Konformität der Abkommen mit den Grundprinzipien der World Trade Organisation (WTO). Die Einräumung einseitiger, nicht reziproker Handelspräferenzen sowie die Lomé-Systeme zur Exporterlösstabilisierung von agrarischen und mineralischen Rohstoffen (SYSMIN und STABEX) verstießen gegen Grundprinzipien der WTO. Die Diskussion über die Zukunft der Abkommen reichte von einer Anpassung des Lomé-Abkommens an die neuen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bis hin zur Aufgabe des Modells zugunsten anderer Kooperationsformen, wie z.B. einer Freihandelszone.⁵⁹ Einen Eckpunkt der Diskussion um die Zukunft der Lomé-Verträge bildet das 1997 von der Kommission veröffentlichte sog. Grünbuch.⁶⁰ Das Grünbuch, dessen Anfangskapitel eine Bilanz der bisherigen Kooperation beinhalten, sollte nach den Vorstellungen der Kommission als Diskussionsgrundlage für eine neue Vereinbarung mit den AKP-Staaten dienen. Während die Form der zukünftigen Handelskooperation noch offen blieb, liefen die Vorschläge der Kommission auf eine Stärkung der politischen Dimension des Abkommens hinaus. Die politische Dimension wurde zum Kernelement einer „Partnerschaft neuen Stils“.⁶¹ Die geplante Intensivierung des politischen Dialogs sollte sich „auf wesentliche Fragen wie Staatsführung, Demokratisierung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit“⁶² beziehen. Der zuständige EU-Kommissar Pinheiro gab indirekt die Unzulänglichkeit des bisherigen ‚politischen‘ Dialogs zu, indem er fordert, die „Union muß mit Entschiedenheit daran gehen, mit den AKP-Staaten in einen echten politischen Dialog einzutreten“.⁶³ Aller Partnerschaftsrhetorik des Dokuments zum Trotz würde eine Verwirklichung der ‚Diskussionspunkte‘ des Grünbuchs auf eine Stärkung der Demokratieförderung und damit auch auf eine Verschärfung der Konditionalität hinauslaufen. Stärker einbezogen in die Kooperation, auch im Bereich der Demokratieförderung, sollen zukünftig die NRO werden. Begründet wird die Notwendigkeit, Demokratie und Menschenrechte zu garantieren mit andauernder politischer Instabilität, mangelnde Rechtsstaatlichkeit und dem Versagen von

⁵⁹ Vgl. Kappel (Anmerkung 10) und die Beiträge in: Holtz, Uwe (Hrsg.): Konsultationsforum: EU und AKP auf dem Weg zu einer neuen Partnerschaft? (=Europäische Gespräche 3/1997), Europäische Kommission, Bonn 1997.

⁶⁰ Europäische Kommission (Hrsg.): Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen 1997; im folgenden als Grünbuch zitiert.

⁶¹ Grünbuch (Anmerkung 30), S. 28.

⁶² Ebd. S. 30.

⁶³ Pinheiro, Joao de Deus: Das Grünbuch der Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Holtz (Anmerkung 59), S. 22.

Regierungen vieler, besonders afrikanischer Staaten, die eine positive Entwicklung verhindere.⁶⁴ Auffällig am Grünbuch ist die starke Vermischung der Good Governance-Agenda mit den Inhalten des politischen Dialogs. Kritik ist an dem Vorschlag der Kommission in Hinblick auf die politische Dimension vor allem wegen mangelnder Begriffspräzision⁶⁵ sowie der kaum thematisierten Verzahnung und Kohärenz mit anderen Politikbereichen geübt worden.

4. Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der EU in der Praxis

4.1 Die Anwendung politischer Konditionalität

Bereits vor der Ratsentschließung von November 1991 setzte die EU die Kooperation im Rahmen des Lomé-Abkommens mit dem Sudan, Somalia, Zaire und Liberia aufgrund von Bürgerkriegen und systematischen Menschenrechtsverletzungen aus. Es folgen 1992 die in einigen Fällen teilweise Aussetzung der Hilfen für Haiti, Malawi und Togo. In einer neueren empirischen Studie über die Praxis der politischen Konditionalität der EU kommt Gordon Crawford zu folgenden Ergebnissen:⁶⁶ Von 22 Fällen, in denen die EU die vollständige oder partielle Aussetzung der Hilfen vornahm, betrafen 15⁶⁷ afrikanische Länder.⁶⁸ Zumindest zeitweise vollständig ausgesetzt wurde die Zusammenarbeit mit Burundi, Liberia, Nigeria, Ruanda, Somalia und Sudan. Teilweise ausgesetzt wurde die Hilfe für Gambia, Malawi, Niger, Togo und Zaire. In der Praxis bedeutete die partielle Aussetzung entweder eine temporäre Suspension oder die Einstellung neuer Projekte bzw. Umleitung bestehender Projekte auf NRO.⁶⁹ In Kenia und Äquatorialguinea verweigerte die Gemeinschaft die Verlängerung von Krediten. Betroffen waren auch Lesotho und Sierra Leone. Die Gründe für die Aussetzung von Hilfen aus der EZ waren von Fall zu Fall verschieden. In zahlreichen Fällen wie z.B. Burundi und Ruanda gaben massive Menschenrechtsverletzungen den Ausschlag. Im Falle Nigerias war es die Hinrichtung des Umweltaktivisten Ken Saro Wiwa. Gambia und Niger wurden sanktioniert, weil das Militär die demokratisch gewählten Regierungen aus dem Amt geputscht hatte. In Kenia und Malawi veranlaßten Menschenrechtsverletzungen und die Verweigerung

⁶⁴ Grünbuch (Anmerkung 30), S. 18-19.

⁶⁵ Vgl. hier den Beitrag von Lingnau, Hildegard: Entwicklungszusammenarbeit, in: Holtz (Anmerkung 59), S. 35-47.

⁶⁶ Crawford, Gordon: Human rights and democracy in EU development Co-operation: towards fair and equal treatment, in: Lister, Marjorie (Hrsg.): European development policy, Basingstoke 1998 S.131-178.

⁶⁷ Von politischer Konditionalität betroffen waren ferner nur ein Staat in Asien, vier in Lateinamerika und zwei im Nahen Osten, ebd. S. 141.

⁶⁸ Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß rein humanitäre Hilfen davon ausgenommen waren.

⁶⁹ Hartmann (Anmerkung 28), S. 429, Vgl. hier die exakte Aufstellung der Maßnahmen und Sanktionen bei Crawford (Anmerkung 66) S. 160-170 in tabellarischen Übersichten.

politischer Reformen durch die herrschenden Autokraten die EU zur Aussetzung von Krediten.

Die Praxis der Konditionalität der EU war und ist Gegenstand massiver Kritik. Mit Ausnahme der sofortigen Reaktion gegenüber dem Militärputsch in Niger reagierte die Kommission in der Regel sehr spät, indem sie die Kooperation erst dann aussetzte, wenn die Gefahr von Bürgerkriegen, Massenflucht etc. bestand.⁷⁰ Beklagt wird aber vor allem die Selektivität bei der Anwendung von Strafmaßnahmen. Besonders harte Sanktionen verhängt die Gemeinschaft in der Regel gegen relativ schwache afrikanische Länder. Die Anwendung politischer Konditionalität wird von der Stärke der wirtschaftlichen oder strategischen Interessen einzelner Mitgliedsstaaten beeinflusst: So fielen die Sanktionen gegenüber dem erdölproduzierenden Nigeria, gegen die strategisch wichtige Türkei oder die wichtigen Handelspartner Indonesien und China ungleich milder aus als gegen ‚Habenichtse‘ wie Malawi oder den Sudan. Franz Nuschelers Kritik an den „Doppelstandards“ hinsichtlich der Anwendung von politischer Konditionalität entspricht damit der Realität.⁷¹ Bei genauerer Betrachtung der Fälle Nigeria und Niger, in denen erst relativ spät und nicht konsequent sanktioniert wurde, zeigt sich, daß einzelne EU-Staaten eine wirkungsvollere Politik der Gemeinschaft erschwerten oder sogar verhinderten. In Nigeria waren dies vor allem englische und niederländische Wirtschaftsinteressen, im Niger französische Interessen⁷² an den Uran-Vorkommen des Landes.⁷³ Die machtpolitischen Interessen Frankreichs und der Klientelismus in der französischen Afrikapolitik⁷⁴ verhinderten auch im Fall Togos, daß die Sanktionslinie der EU auf die Dauer beibehalten werden konnte. Mangelnde Interessenübereinstimmung und daher ausbleibende Kooperation waren auch dafür verantwortlich, daß erst wenige Gemeinsame Aktionen der EU-Staaten, die im Zuge der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Maastricht-Vertrag (Kap. J) verankert worden war, im Bereich der

⁷⁰ Hartmann (Anmerkung 28), S. 432.

⁷¹ Nuscheler, Franz: Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: Haungs, Peter (Hrsg.): Civitas, Paderborn 1992, S. 457-468; zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Olsen, Gorm Rye: Europe and the promotion of democracy in post Cold War Africa: How serious is Europe and for what reasons?, in: African Affairs, 97/1998, S. 343-367.1998 und Crawford (Anmerkung 66). Abweichend Tetzlaff, Rainer: Politische Konditionalität – politische Notwendigkeit und entwicklungspolitische Chance, in: Nord-Süd-Aktuell 3/1992, S. 488-495.

⁷² Die französische Haltung erklärt auch weitgehend das Fehlen einer europäischen Algerien-Politik, die sich nahezu ausschließlich auf die ökonomische Stabilisierung des Systems stützt, vgl. Olsen (Anmerkung 11). Hinzu kommt die Ablehnung jeglicher diplomatischer Initiativen von außen durch die algerische Regierung.

⁷³ Vgl. hier ausführlich zu den einzelnen Fällen Olsen (Anmerkung 71).

⁷⁴ Vgl. dazu Brüne, Stefan: Die französische Afrikapolitik, Baden-Baden 1995 und Schlichte, Klaus: La Francafrrique – postkolonialer Habitus und Klientelismus in der französischen Afrikapolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/1998, S. 309-343. Der Autor relativiert die Interessendimension französischer Afrikapolitik zugunsten psychologischer Erklärungsversuche.

Demokratieförderung angelaufen sind. Die bekannteste Gemeinsame Aktion stellte die Wahlhilfe für Südafrika 1994 dar.⁷⁵

Die inkonsequente Anwendung von politischer Konditionalität der EU und die Unzulänglichkeiten der GASP sind Resultat des intergouvernementalen Prinzip der GASP, das weitestgehend konsensuale Entscheidungsfindung in der Außenpolitik vorschreibt. Denn die teilweise oder völlige Aussetzung von EZ-Mitteln wird in der Regel vom Ministerrat oder vom Europäischen Rat im Rahmen der GASP angeordnet, d.h. sie bedarf der Zustimmung aller 12 bzw. 15 Mitgliedsstaaten. Damit besitzen einzelne Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Sanktionen zu blockieren. Das Europäische Parlament, das in der Regel für eine konsequentere Anwendung von Strafmaßnahmen bei Verletzung von demokratischen Prinzipien und Menschenrechten eintritt, kann nur über die Bewilligung des Haushalts oder beim Abschluß von neuen Kooperationsverträgen Einfluß nehmen.⁷⁶

Weiterhin wird die geringe Effektivität der Strafmaßnahmen beklagt. So gibt Crawford⁷⁷ an, daß in 18 von 29 Länderfällen (62%) die Geber keinen nachweisbaren Beitrag zu den von ihnen angestrebten Wandel leisten konnten. In den verbleibenden Fällen besaß die Konditionalität zumindest partielle Wirkung. Die Untersuchung ist jedoch, wie auch der Autor selber einräumt⁷⁸, in methodischer Hinsicht problematisch, da sich erstens die möglichen Wirkungen nicht eindeutig einer bestimmten Maßnahmen zuordnen lassen – auch andere Faktoren können eine Veränderung auslösen – und zweitens, da verzögerte Wirkungen („time lags“) eine Zuordnung erschweren. Seine Schlußfolgerung lautet, daß politische Konditionalität durchaus Verhaltensänderungen auf Seite des sanktionierten Staates haben kann. Allerdings müssen dafür eine ganze Reihe von Faktoren und Bedingungen erfüllt sein. Am wichtigsten ist neben der Stärke bzw. Schwäche des sanktionierten Staates die Geschlossenheit der Geber. In Fällen wie Kenia oder Malawi, in denen alle oder die überwiegende Mehrheit der Geber sich auf Finanzsanktionen einigen können, zeigte Konditionalität Wirkung. Das Problem besteht also vor allem in der Geberkoordination. Im Unterschied zur Konsultativgruppe der Weltbank im Pariser Klub hat die EU diese Rolle bislang nicht erfüllen können. Die EU-Kommission sieht ihre vordringliche Aufgabe vielmehr darin, zunächst einen Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten herzustellen.

⁷⁵ Vgl. hier Olsen (Anmerkung 71) und Holland, Martin: Vices and virtues: Europe's foreign policy and South Africa, 1977-1997, in: European Foreign Affairs Review, 3/1998, S. 215-232.

⁷⁶ Seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 bedürfen alle Verträge mit Drittstaaten der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

⁷⁷ In: Democratization 3/1997, S. 69-108, hier S. 81. Seine Untersuchung bezieht sich auf Crawford, Gordon: Foreign aid and political conditionality: issues of effectiveness and consistency die Konditionalitätspolitik der USA, Schwedens, Großbritanniens und der EU.

⁷⁸ Ebd. S. 72-73.

Die an politischer Konditionalität der EU und anderer Geber geübte Kritik ist sicherlich insofern berechtigt, als die Anwendungspraxis selektiv ist.⁷⁹ Es ist der EU bislang nicht gelungen einen einheitlichen und für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Katalog von Maßnahmen als Reaktion auf massive Verletzungen von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien festzulegen. Es dominiert vielmehr das Einzelfallprinzip.

Die starke regionale Konzentration auf relativ schwache Staaten kann nach Crawford allerdings auch damit zusammenhängen, daß diese Staaten von EZ-Mitteln in weitaus höherem Maße abhängig sind als etwa reichere asiatische Länder. Daher böte sich politische Konditionalität im Falle afrikanischer Länder als außenpolitisches Instrument an. Daneben kann argumentiert werden, daß die Geber auch die sehr aktuellen und zahlreichen Demokratisierungsprozesse in Afrika unterstützen wollten und daher besonders an afrikanische Regierungen Forderungen nach stärkerer Beachtung von Menschenrechten und Demokratie richteten. Trotz der selektiven Anwendung ist das quantitative und qualitative Ausmaß der politischen Konditionalität der EU beträchtlich: Nach Angaben Hartmanns⁸⁰ blockierte die Kommission zwischen 1991 und 1993 Hilfsleistungen mit einem Volumen von 1 Mrd. ECU. Nach anderen Berechnungen setzte die EU zwischen 1989 und 1994 die Zusammenarbeit wegen Nichtachtung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien mit acht Lomé-Staaten aus, d.h. 11% der Lomé-Unterzeichner waren betroffen.⁸¹

Die Kritik an mangelnder Effektivität der politischen Konditionalität ist zwar kein spezifisches Problem der EU-Politik. Doch ist politische Konditionalität per se keinesfalls wirkungslos. Ihre Wirkung hängt, wie im Falle von Wirtschaftssanktionen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Bei allen Problemen mit der Anwendung und dem Nachweis von Wirkungen politischer Konditionalität stellt sich auch die Frage nach einer sinnvollen und praktikablen Alternative, die relativ schnell Wirkung zeigt. Bewaffnete humanitäre Interventionen bei massiver Verletzung der Menschenrechte (Somalia) und/oder Verletzung demokratischer Prinzipien (z.B. wegen des Putsches gegen den gewählten Präsidenten Aristide auf Haiti) sind für die beteiligten Staaten zum einen aufgrund unkalkulierbarer Kosten riskant und zum anderen hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Legitimation problematisch.

Trotz einer selektiven und graduell unterschiedlichen Anwendung politischer Konditionalität geht die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der EU in zahlreichen

⁷⁹ Inwieweit die selektive Anwendung der Konditionalität, so wenig wünschenswert sie aus Gründen der Gleichbehandlung der Staaten und der Glaubwürdigkeit von Gebern auch ist, das Instrument generell entwertet, sei dahingestellt.

⁸⁰ Hartmann (Anmerkung 28), S. 428

⁸¹ Arts/Byron, (Anmerkung 7), S. 91

Fällen über die rein deklamatorische Politik hinaus. Aufgrund der Schwierigkeiten, innerhalb der Gemeinschaft Konsens zu finden und angesichts möglicher Kosten wird sich die Anwendung des Konditionalitätsinstrumentes zukünftig wahrscheinlich auf wenige Fälle beschränken. Die EU hat stets politische Konditionalität als ultima ratio bezeichnet, wenn ihre diplomatischen Möglichkeiten der Einflußnahme⁸² erschöpft sind. Von den EU-Institutionen und einzelnen Geberstaaten wird die Selektivität der politischen Konditionalität als Problem für die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft durchaus erkannt und auch deshalb nur in Ausnahmefällen angewandt. Da ein Konsens über die Anwendung von politischer Konditionalität innerhalb der Gemeinschaft schwierig herzustellen war, konzentrierten sie die Anstrengungen der Union stärker auf Positivmaßnahmen.

4.2 Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen

Die EU fördert Projekte im Bereich Demokratie und Menschenrechte seit Anfang der 90er Jahre. Im Laufe der Jahre ist eine quantitative Ausweitung der Aktionsfelder Zielstaaten und eine qualitative Verbesserung der Maßnahmen festzustellen.⁸³ Die Positivmaßnahmen der EU umfassen nahezu alle denkbaren Bereiche der zivilgesellschaftlichen und institutionellen Demokratieförderung.⁸⁴ Diese Veränderungen im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung reflektieren eine Professionalisierung und Spezialisierung auf bestimmte Aktionsfelder der beteiligten nichtstaatlichen und staatlichen Akteure, die allerdings noch keineswegs abgeschlossen ist.

Die EU legte bislang in regelmäßigen Abständen Berichte über die „Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie“ vor. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den letzten veröffentlichten Bericht der Kommission, der über Maßnahmen der Gemeinschaft im Jahr 1995 Bericht erstattet.⁸⁵ Dieser Bericht umfaßt die Maßnahmen der Kommission, die auf eine Initiative des EP zur Aufwertung der Menschenrechts- und Demokratieförderung aus dem Jahr 1994 zurückgehen. Das EP erreichte eine Ausweitung der Maßnahmen und eine Zusammenführung der bisherigen acht Haushaltslinien unter ein eigenes Haushaltskapitel (B7-52). Von den durch das

⁸² Von der EU gingen eine Vielzahl auch vertrauliche diplomatische Initiativen aus, die Menschenrechts- und Demokratiesituation in verschiedenen Ländern zu verbessern. Es ist angesichts mangelnder empirischer Daten kaum zu evaluieren, inwieweit diese stille Diplomatie erfolgreich war.

⁸³ Vgl. hier die Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zur Evaluierung der Positivmaßnahmen der Europäischen Kommission im Zeitraum zwischen 1991 und 1993: Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38).

⁸⁴ Vgl. die tabellarische, länderbezogene Aufstellung für das Jahr 1994 von Kappel (Anmerkung 28), S. 289-291. Sie demonstriert das weite Spektrum der EU-Aktivitäten.

⁸⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995), Brüssel 1997, Kom (96) 672 endg. Dieser Bericht ist der bislang letzte öffentlich zugängliche Bericht der Kommission in diesem Bereich.

Haushaltskapitel B7-52 geförderten Maßnahmen erhofft sich die Kommission eine Katalysatorwirkung (S. 5) für andere Politikbereiche. Die Entscheidungen der Kommission, ein bestimmtes Projekt zu fördern, waren jedoch mit Ausnahme von Kleinstprojekten an die Zustimmung der Mitgliedsstaaten im Form der Haushaltskontrolle gebunden. Das Finanzvolumen des Kapitels belief sich auf 75,96 Millionen ECU, was eine deutliche Aufstockung gegenüber dem Vorjahr (1994: 59,1 Millionen) bedeutete.⁸⁶ Auf den ersten Blick sind diese Mittel durchaus beachtlich, doch muß berücksichtigt werden, daß mit den knapp 76 Millionen ECU Projekte auf allen Kontinenten gefördert wurden. Die regionale Verteilung stellte sich wie folgt dar: Allein 25 Millionen ECU flossen in Projekte für Osteuropa, die GUS-Staaten und die Staaten des ehemaligen Jugoslawien. 14 Millionen ECU waren zur Unterstützungsmaßnahmen in Lateinamerika vorgesehen. Auf die afrikanischen, asiatischen und pazifischen Länder entfielen 19 Millionen. Interessant ist ferner, daß ein relativ hoher Betrag von 5,5 Millionen ECU an vor allem europäische Organisationen floß, die sich für Menschenrechte einsetzen. Noch weitaus bescheidener fallen die für Demokratieförderung aufgewendeten Mittel im Vergleich zu den Ausgaben für die humanitäre Nothilfe (Katastrophenhilfe), die 1995 allein 642 Millionen ECU (!) betrugen, aus. Auch die Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene umfaßte 1995 allein für Asien und Lateinamerika bereits 70 Millionen ECU. Bei diesen Vergleichen ist allerdings zu beachten, daß viele Projekte in diesem Bereich auch hinsichtlich der erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen äußerst „preiswerte“ Projekte sind. Angesichts der vergleichsweise niedrigen Mittel ist die Palette der Aktionsfelder der Kommission beeindruckend. Die EU förderte Projekte und Maßnahmen zur Verwirklichung demokratischer Prinzipien in den folgenden Bereichen:

- Abhaltung und Organisation von Wahlen,
- Stärkung des Parlamentarismus,
- Aufbau eines unabhängigen und effektiven Justizwesens,
- Förderung der demokratischen Zivilgesellschaft, insbesondere des Medienwesens,
- Schulung von Angehörigen von Polizei und Militär.

Die Projekte, die eindeutig in den Bereich der Menschenrechtsförderung fallen, bezogen sich vor allem auf Hilfen für sog. „verwundbare“ Gruppen.⁸⁷ Die Anwendung von Positivmaßnahmen sollte den jeweiligen Bedingungen in verschiedenen Regionen entsprechen: Während sie im Falle der weiter fortgeschrittenen Demokratien

⁸⁶ Vgl. ebd. S. 45.

⁸⁷ Sie werden im folgenden nicht näher betrachtet, vgl. ebd. S. 25-29.

Lateinamerikas auf die institutionelle Demokratieförderung konzentriert wurden, waren in afrikanischen Ländern die Zivilgesellschaften hauptsächlicher Ansatzpunkt.

Die sektorspezifische Verteilung der Mittel wies für 1995 folgende Charakteristika auf: Mit 22% der Mittel aus dem Kapitel B7-52 im Jahr 1995 entfiel ein großer Teil der Mittel für Demokratiehilfe der EU auf Maßnahmen zur Unterstützung von demokratischen Wahlen. Die EU unterstützte zwischen 1990 und 1995 die Abhaltung von Wahlen in 44 Ländern.⁸⁸ Die Mittel flossen dabei vor allem an nichtstaatliche Organisationen aus den jeweiligen Staaten oder den Mitgliedsstaaten, die somit quasi als Auftragnehmer der Gemeinschaft fungierten. Einen Schwerpunkt der Wahlhilfe bildeten die ersten nichtrassistischen Parlamentswahlen in der Republik Südafrika im Jahr 1994. Die Wahlhilfe ist ein zentrales Element der EU-Demokratieförderung, das aus verschiedenen Budgets finanziert wird: Im Jahr 1995 wendete die Gemeinschaft 5,2 Millionen ECU aus einer eigenen Haushaltslinie zur Wahlhilfe auf. Unter Rückgriff auf die Lomé-Abkommen wurden für Wahlen in Kenia, Benin, Uganda, Sierra Leone, Tschad und Haiti weitere 4,34 Millionen ECU bereitgestellt.⁸⁹ Die mit 7,6 Millionen ECU im Vergleich zu anderen vergleichbaren Aktionen umfangreiche Finanzierung der Wahlen in Palästina zeigte eindeutig die politischen Prioritäten der Union.

Maßnahmen zur Stärkung des Parlamentarismus bezogen sich vor allem auf die Ausbildung und materielle Ausstattung von Abgeordneten. Diese Maßnahmen werden von der Kommission unter der Überschrift Maßnahmen zum Aufbau des Rechtsstaates subsumiert. Für diesen Bereich wendete die Kommission nach eigenen Angaben 20% der Mittel auf. Neben dem Aufbau des Justizwesens – durch Schulung von Personal, Beratung bei Gesetzesrevisionen etc. – konzentrieren sich die Projekte der EU auf Unterstützung von NRO, die sich für die Abschaffung der Todesstrafe und gegen Straffreiheit für an schweren Menschenrechtsverletzungen Beteiligte einsetzen. Auch das in Arusha (Tansania) ansässige internationale Tribunal zur Aufklärung der Menschenrechtsverletzungen, die während des Völkermordes in Ruanda 1994 begannen wurden, erfährt Förderung durch die EU.⁹⁰ Ein weiterer Schwerpunkt der EU-Demokratieförderung lag 1995 im Medienbereich, der im Bericht unter der Rubrik Förderung der Zivilgesellschaft angesiedelt ist. Insgesamt bewilligte die EU 85 Projekte mit

⁸⁸ Vgl. ebd. S. 6.

⁸⁹ Als Ergebnis der vertragsgemäßen Halbzeitüberprüfung von Lomé IV im Jahr 1995 stellte die EU zur Unterstützung administrativer und institutioneller Reformen - damit für Good Governance und institutionelle Demokratieförderung - 80 Millionen ECU für fünf Jahre zur Verfügung, vgl. Kappel (Anmerkung 10), S. 64.

⁹⁰ Die EU förderte darüber hinaus im Jahr 1995 mit 300.000 ECU jene NRO's, die sich für die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes einsetzten. Berücksichtigt man die Mittel für internationale Organisationen im Bereich der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, beträgt der Anteil an den Gesamtausgaben sogar 33%, vgl. Europäische Kommission 1997, S. 32.

einem Finanzvolumen von insgesamt 85 Millionen ECU. Gefördert wurden von den Regierungen unabhängige elektronische oder Printmedien, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von Journalisten und die rechtliche Verankerung der freien Meinungsäußerung und Berichterstattung. Zur Förderung von Zivilgesellschaft gehört des weiteren noch die Unterstützung von Verbänden, NRO und Organisationen aller Art auf der lokalen Ebene.⁹¹ Hinzu kommen noch verschiedene Projekte für die gesellschaftliche Wiedereingliederung und Friedenserziehung von ehemaligen Soldaten in Bürgerkriegsländern.

4.3 Zur Bewertung der Positivmaßnahmen der EU

Bislang liegen kaum Studien zur Wirksamkeit der durch die Gemeinschaft geförderten Positivmaßnahmen vor. Dies hängt sowohl mit der verständlicherweise restriktiven Veröffentlichungspraxis durch die EU zusammen⁹² als auch mit methodischen Schwierigkeiten, die Wirkungen zu untersuchen.⁹³

Eine der wenigen umfangreichen Studien, die die Wirkungen von Positivmaßnahmen im Rahmen der EU-Demokratiehilfe festzustellen versuchen, stammt von einem Team des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE).⁹⁴ Die drei Autoren der Studie werten die Erfahrungen mit Positivmaßnahmen der EU im Auftrag der Europäischen Kommission in 6⁹⁵ von 52 Ländern aus, in denen die EU Positivmaßnahmen finanzierte. Sie untersuchten damit 60 von über zweihundert Maßnahmen zwischen März 1994 und Januar 1995. Damit war eine detaillierte Überprüfung aller zu untersuchenden 60 Einzelprojekte von vornherein ausgeschlossen. Um die Relevanz, Effektivität und Signifikanz⁹⁶ der einzelnen Projekte zu überprüfen, wurden die Positivmaßnahmen zunächst in sechs Kategorien eingeteilt und auf der Basis einiger ausgewählter Indikatoren Land für Land untersucht. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die einzelnen Länder sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen aufwiesen bzw. sich in unterschiedlichen

⁹¹ Vgl. zur Bedeutung der Förderung von NRO in Afrika im Rahmen der Demokratiehilfe westlicher Staaten: Schmidt, Siegmund: Die Rolle der Zivilgesellschaft in afrikanischen Systemwechseln (Arbeitstitel), in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5, Opladen 1999 (in Vorbereitung).

⁹² Detaillierte Darstellungen von einzelnen Projekten inklusive der beteiligten Personen könnten von autoritären Regimen z.B. für Repressionen gegen demokratische Kräfte genutzt werden. Wie das Beispiel Zaire (jetzt Demokratische Republik Kongo) lehrt, können autoritäre Regime durchaus 'lernen', vgl. auch Schmidt, Siegmund, in Hanisch (Anmerkung 28), S. 279-339.

⁹³ Kaum festzustellen sind beispielsweise eindeutige Ursache-Wirkung-zusammenhänge zwischen einer bestimmten Maßnahme und signifikanten politischen Veränderungen. Daneben sind Wirkungen von Positivmaßnahmen oftmals erst nach sehr langen Zeiträumen festzustellen. Vgl. zu den Schwierigkeiten bei der Evaluierung Schmidt (Anmerkung 16), S. 252-256 und Mair (Anmerkung 19), S. 54.

⁹⁴ Vgl. Heinz/Lingnau/Waller, (Anmerkung 38)

⁹⁵ Dieses waren Chile, Guatemala, Malawi, Philippinen, Tunesien und Uganda.

⁹⁶ Die Nachhaltigkeit der meisten Projekte konnten die Autoren nicht beurteilen, da viele Projekte gerade erst abgeschlossen worden waren oder sogar noch liefen, vgl. Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38). An anderer Stelle bezweifeln die Autoren jedoch die Nachhaltigkeit der Mehrheit der Projekte generell, vgl. ebd. S. 79.

Transitionsphasen befanden. Diese Heterogenität berücksichtigen die Autoren, indem sie verschiedene Sets von Indikatoren für unterschiedliche Länder verwenden.⁹⁷ Diese Vorgehensweise ist angesichts der jeweils unterschiedlichen Verhältnisse in einzelnen Ländern zwar angemessen, doch erlaubt sie nur bedingt generalisierende Aussagen, beispielsweise darüber, welche Maßnahmen sich als effektiver als andere erwiesen haben.

In einer 1996 veröffentlichten Zusammenfassung ihrer Ergebnisse⁹⁸ summieren die Autoren einige allgemeine Erfahrungen hinsichtlich der verschiedenen Ansatzpunkte von Positivmaßnahmen:

- Die Unterstützung bei der Durchführung von Wahlen war in allen untersuchten Fällen wichtig, um überhaupt einen Demokratisierungsprozeß in Gang zu setzen. Besondere Wirkung erzielten Programme zur Wählererziehung.
- Die Wirkung von Maßnahmen der institutionellen Demokratieförderung der Judikative und der Exekutive war in hohem Maße vom Reform-commitment⁹⁹ der staatlichen Einrichtungen abhängig. Als besonders schwierig erwies sich die Projektarbeit im Bereich Polizei und Militär, z.B. in Form von Schulungen über Menschenrechte.¹⁰⁰
- Erfahrungen mit Positivmaßnahmen für NGOs aus dem Bereich Menschenrechte, Demokratisierung und der Förderung besonders gefährdeter Gruppen wurden insgesamt positiv bewertet und sollten, nach Auffassung der Autoren, ausgebaut werden.
- Ausnahmslos effektiv waren Programme zur Förderung eines unabhängigen Journalismus.¹⁰¹

Im Rahmen einiger Empfehlungen für eine Optimierung von Positivmaßnahmen plädieren die Autoren insgesamt für ein stark länder- und situationsspezifisches Vorgehen. Entscheidend für Art und Umfang der zu wählenden Maßnahmen sind dabei die Rahmenbedingungen, vor allem die Phase des Systemwechsels, in der sich einzelne Regime befinden. Während sich unter den Bedingungen autoritärer Systeme die

⁹⁷ Vgl. . Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38), S: 24.

⁹⁸ Lingnau, Hildegard/Waller, Peter P.: Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, in: afrika spectrum 1/1996, S.5-25.

⁹⁹ Vgl. ebd. S. 16-17.

¹⁰⁰ Vgl. hier die Erfahrungen in Chile und Guatemala in Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38), S:39

¹⁰¹ Vgl. Heinz/Lingnau/Waller (Anmerkung 38), S:61

Förderung von zivilgesellschaftlichen Gruppen anbietet, kann unter demokratischen Bedingungen auch eine Kooperation mit politischen Institutionen sinnvoll sein.

Generalisierende Aussagen zur Wirksamkeit von Positivmaßnahmen sind insgesamt kaum möglich. Es gilt jeweils konkrete Einzelmaßnahmen vor dem Hintergrund ihrer angestrebten Ziele und ihrem länderspezifischen Kontext zu untersuchen. Aus Plausibilitätsgründen sind Einzelmaßnahmen wie die Förderung der Strafrechtsreform in Zimbabwe mit ca. 200.000 ECU oder die Förderung des Aufbaus eines Netzwerkes zur Dokumentation der Einschüchterungen von Gewerkschaften in Asien für 35400 ECU sicherlich sinnvoll¹⁰².

4.4 Demokratieförderung als Element der Friedenskonsolidierung und Konfliktbearbeitung

Parallel zu der Demokratisierungswelle, die den afrikanischen Kontinent erfaßte, nahmen seit Anfang der 90er Jahre bewaffnete Konflikte in Afrika zu.¹⁰³ Die meisten Konflikte sind dabei in erster Linie innerstaatlicher Natur, die dann aber häufig eine grenzüberschreitende Dimension annehmen. Die Ursachen der Konflikte sind vielfältig und miteinander verzahnt. In der Regel spielen Machtrivalitäten zwischen einzelnen Eliten bzw. Gruppen, soziale Unterschiede mit Verteilungskonflikten, krasse Entwicklungskrisen, ineffektive und autoritäre Herrschaft, massive Menschenrechtsverletzungen sowie ethnische Animositäten, die oftmals von skrupellosen Führern politisch instrumentalisiert werden, in unterschiedlicher Akzentuierung eine Rolle. In einigen Fällen, wie Liberia, Sierra Leone, Angola, Somalia waren sogar ein teilweiser oder vollständiger Zerfall der staatlichen Ordnung die Folge.¹⁰⁴ Begleitet wurden diese Bürgerkriege ferner von einem extremen Maß an Grausamkeit und Gewalt. Die zahlreichen Krisen und Kriege sind, wie z.B. die Krise in der Region Zentralafrika (ehemaliges Zaire, Ruanda, Burundi, Uganda etc.) demonstriert, zu einer Gefahr für die Stabilität ganzer Regionen geworden. Geradezu zwangsläufig¹⁰⁵ wird die Afrikapolitik westlicher Staaten von dem Interesse bestimmt, die zahlreichen Krisen- und Konflikte einzudämmen oder zu deren Lösung beizutragen. Die EU unternahm daher seit 1993 den Versuch, ein eigenes Konzept zur Krisenbewältigung

¹⁰² Vgl. diese und weitere Beispiele in Kappel (Anmerkung 28), S. 290.

¹⁰³ Ein Überblick zu den zahlreichen Konflikten in Afrika findet sich bei Bächler, Günther: Sozioökonomische und politische Krisen in Afrika. Ein Überblick, in: Schiemann Rittri, Catherine (Bearbeiterin): Afrikanische Perspektiven. Friedensbericht 1998, Chur/Zürich, S. 107-152.

¹⁰⁴ Vgl. zu Zerfallsprozessen von Staaten Zartman, William (Hrsg.): Collapsed states, Boulder 1995; Schmidt, Siegmund: Wie ist in Afrika wieder Staat zu machen? Überlegungen und Thesen zur aktuellen Diskussion um den Staat in Afrika, in: Internationales Afrikaforum 3/1999, S. 23-38.

¹⁰⁵ Erstens können im Falle einer Ausbreitung die Interessen der EU direkt betroffen sein. Zweitens setzen die Öffentlichkeiten in westlichen Ländern, die häufig über Medien auf Themen aufmerksam gemacht wurden („CNN-Faktor“), die Politik unter Handlungsdruck.

zu entwerfen.¹⁰⁶ Im Rahmen der GASP veröffentlichte die Kommission im Juni 1997 dann ein Konzept zu „Conflict prevention and resolution in Africa“.¹⁰⁷ Die EU erklärte mit diesem Konzept ihre Bereitschaft aktiv afrikanische Bemühungen zur Konfliktbearbeitung zu unterstützen und sich um eine kohärente europäische Politik zu bemühen. Die Gemeinschaft beabsichtigte Maßnahmen in den drei zentralen Bereichen Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zu fördern. Als ultima ratio wurde selbst ein militärischer Einsatz der Westeuropäischen Union (WEU) auf Grundlage von UN-oder Resolutionen der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) nicht ausgeschlossen.¹⁰⁸ Die insgesamt sehr weitgehenden konzeptionellen Neuerungen im Bereich der Konfliktbearbeitung weisen einen deutlichen Bezugspunkt zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung auf. Die EU verweist in ihrer Analyse der Konfliktursachen auf mangelnden Respekt vor Menschenrechten und Demokratie: „If the root causes of conflicts are tackled successfully, then political and socio-economic imbalances, insufficient respect for human rights, as well as lack of effective democratic government, freedom of press and free flow of information must be adressed.“¹⁰⁹ Die Schlußfolgerung und gleichzeitig die Handlungsansweisung aus dieser Ursachenbeschreibung lautet, daß Demokratie- und Menschenrechtsförderung einen zentralen Stellenwert in der Konfliktbearbeitung erhält: In der Verordnung des Rates vom Mai 1999 wird ein expliziter Zusammenhang zwischen Positivmaßnahmen zur Demokratieförderung und der Konfliktbearbeitung hergestellt. Positivmaßnahmen werden dabei als vertrauensbildende Maßnahmen verstanden, die Konflikte verhüten können. Die Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien durch die Regierenden wird als Beitrag zur Konfliktverhütung verstanden, da demokratische Strukturen am ehesten einen „Ausgleich zwischen verschiedenen Gruppeninteressen“¹¹⁰ ermöglichen würden. Nochmals sei angemerkt, daß die EU, wie auch andere Geber darauf verzichten, bestimmte Modelle für demokratische Regierungssysteme zu ‚empfehlen‘.

Hinsichtlich der Menschenrechte beruft sich die EU auf die einschlägigen UN-Dokumente und die Beschlüsse der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993. Einen Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte will die EU darüber hinaus durch die Unterstützung

¹⁰⁶ Einen Überblick zur Entwicklung der EU-Krisenpolitik gibt Landgraf, Martin: Peace-building and conflict prevention in Africa: A view from the European Commission, in: Engel, Ulf/Mehler, A. (Hrsg.): Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika, Hamburg 1998, S. 103-117.

¹⁰⁷ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates 97/00356: Common position of 2 June 1997 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning conflict prevention and resolution in Africa.

¹⁰⁸ Vgl. zur Diskussion um eine mögliche Rolle der WEU Kühne, Winrich/Lenzi, G./Vasconcelos, A.: WEU's role in crisis management and conflict resolution in sub-Saharan Africa, Paris 1995 (=Chaillot Paper 22).

¹⁰⁹ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt vom 2.6.1997, S. 4.

¹¹⁰ Ebd. S. L120/4

von Internationalen Strafgerichten leisten. Sie sollen verhindern, daß Menschenrechtsverletzungen ohne Folgen für die Täter bleiben.

Wie die EU-Politik vor allem in Bosnien und im Kosovo zeigt, werden Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte nicht ausschließlich als Möglichkeit betrachtet, das Ausbrechen von gewaltsamen Konflikten zu verhindern, sondern auch als ein Aspekt, Frieden in ehemaligen Bürgerkriegsländern dauerhaft zu gewährleisten. Demokratie- und Menschenrechtsförderung wird damit zu einem Element von Friedenskonsolidierung.¹¹¹ Nach Volker Matthies¹¹² ist Friedenskonsolidierung ein „hochsensibler, komplexer gesamtgesellschaftlicher Prozeß der Rehabilitation, der Rekonstruktion“ ehemaliger Bürgerkriegsländer. Matthies nennt folgende vier Dimensionen von Friedenskonsolidierung:

- Entwaffnung und Demobilisierung der Konfliktparteien.
- Verwirklichung demokratischer Prinzipien und Existenz einer Zivilgesellschaft.
- Übergang von der Kriegsökonomie zu einer effektiven Friedenswirtschaft.
- Bewältigung der immateriellen, vor allem psychologischen Kriegsfolgen und Reintegration von Flüchtlingen.¹¹³

Die allgemeinen, vom Charakter her eher konzeptionellen Überlegungen der EU zur Bedeutung von Demokratisierung und Menschenrechten lassen sich durchaus als Teil der Anstrengungen zur Friedenskonsolidierung begreifen, auch wenn kein diesbezügliches Gesamtkonzept der EU existiert. Die Überlegungen der EU hinsichtlich Friedenskonsolidierung und der Rolle von Demokratisierung und Verwirklichung der Menschenrechte in diesem Prozeß stehen, ähnlich wie in der Forschung,¹¹⁴ noch ziemlich am Anfang.

¹¹¹ Als Friedenskonsolidierung kann die Phase der Konfliktbearbeitung in Bürgerkriegsländern nach Einstellung der bewaffneten Auseinandersetzungen bezeichnet werden.

¹¹² Vgl. hier Matthies, Volker: Zwischen Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt am Main 1997, 527-559 und ders.: Friedenserfahrungen und Friedensursachen, in: ders. (Hrsg.): Der gelungene Frieden, Bonn 1997, S. 13-45, hier S. 32.

¹¹³ Ebd. S. 32; im folgenden nennt Matthies noch eine ganze Reihe von Erfolgsfaktoren und Vorbedingungen für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung.

¹¹⁴ Die Forschung konzentrierte sich vor allem auf Ursachen von Krieg und Konflikt, die Bedingungen von dauerhaftem Frieden wurden hingegen weit weniger zum Thema wissenschaftlicher Untersuchungen.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten hat sowohl im Rahmen der europäischen EZ als auch der GASP¹¹⁵ zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Neuausrichtung der EU-Politik erfolgte zweigleisig: einerseits im Rahmen des Lomé-Vertragswerkes und andererseits im Zuge der gemeinsamen Außenpolitik. Nachdem es im Lomé IV-Abkommen 1989 gelungen war, erstmals das Thema der Beachtung der Menschenrechte einzuführen, erfolgte der Durchbruch der Demokratieförderung außerhalb des Vertragswerkes von Lomé mit der Erklärung des Europäischen Rates vom November 1991. Wenngleich keine explizite Grundlage gegeben war, ahndete die Gemeinschaft bereits seit Anfang der 90er Jahre Verletzungen der Menschenrechte mit dem Entzug von Leistungen aus dem Lomé-Abkommen. Die Halbzeitüberprüfung des Lomé IV-Abkommens erweiterte die Kriterien für eine Zusammenarbeit im Rahmen der EZ dann um die Beachtung demokratischer Grundprinzipien durch die Empfängerländer. Durch die Fixierung im Maastrichter- und Amsterdamer Vertrag wertete die Gemeinschaft weiter Demokratie und Menschenrechte auf. Die Förderung und Stärkung von Demokratie und Menschenrechten wurde zu einem Generalziel der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik. Von Beginn der 90er Jahre an war die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der EU keineswegs bloße Rhetorik. Die Gemeinschaft nutzte sowohl politische Konditionalität als auch Positivmaßnahmen als Instrumente der Einflußnahme. Nach der empirischen Untersuchung von Crawford¹¹⁶ wandte von allen Gebern die EU zusammen mit den USA bis 1995 negative politische Konditionalität am häufigsten an und machte dies auch explizit. Wie im Falle anderer Geber, war die Anwendung negativer Konditionalität dabei selektiv, womit der Vorwurf der Doppelstandards letztlich zutrifft: In der Regel wurden Staaten sanktioniert, an denen nur geringe Interessen bestanden, „wichtige“ Staaten blieben hingegen verschont oder wurden nur mit milden Sanktionen bedacht. In einigen Fällen asiatischer Länder besaß die Politik der Gemeinschaft auch eher symbolischen Charakter.¹¹⁷ Der konsensuale Entscheidungsmechanismus in der intergouvernementalen Struktur der GASP ermöglichte es einzelnen Mitgliedsstaaten in vielen Fällen, Maßnahmen zu verhindern. Bis heute existieren keine verbindlichen Richtlinien für die Anwendung von negativer politischer Konditionalität. Die Entscheidungen werden ad hoc und einzelfallspezifisch gefällt. Zu einer (zumindest temporären) vollständigen Aussetzung der EG/EU-Hilfen ist es trotzdem in einigen Fällen bei besonders krassen Menschenrechtsverletzungen (wie z.B. in Liberia) gekommen. In anderen Fällen wie z.B. Nigeria nach dem Militärputsch von General Abacha 1993, verhängte die Gemeinschaft nur relativ milde Sanktionen. Häufig werden

¹¹⁵ Bis 1993 erfolgte sie im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ).

¹¹⁶ Crawford (Anmerkung 77), S. 71

¹¹⁷ Ebd. S. 93f.

auch nur Teilsanktionen wie z.B. ein Waffenembargo verhängt oder eine Visapflicht für Regierungsmitglieder und Familienangehörige autoritärer Herrscher eingeführt. Die Anwendung negativer politischer Konditionalität bleibt trotzdem die ultima ratio der Demokratieförderung der EU.

Ambivalent bleibt auch der Einsatz positiver politischer Konditionalität. Zwar können Staaten, die Fortschritte in Richtung auf Demokratie und Menschenrechte zeigen (Benin, Sambia bis 1993), mit höheren Zuwendungen aus der EZ rechnen, doch stößt die „Großzügigkeit“ der EU etwa in Fragen von Handelsvorteilen schnell an ihre Grenzen. Die Demokratieförderung der EU wird bislang nicht von der Handels- und Schuldenpolitik im Sinne einer Konsolidierungshilfe für neue Demokratien flankiert. Bislang scheiterte eine stärkere Einbeziehung der Handels- und Schuldenpolitik an den wirtschaftlichen und politischen Interessen von Mitgliedsstaaten. Ein Beispiel dafür liefern die sich über Jahre hinziehenden Verhandlungen über die Aufnahme der Republik Südafrika in das Lomé-Abkommen. Die EU zeigte sich, nachdem sie den Wahlprozeß 1994 noch großzügig unterstützt hatte, nicht bereit, dem Land handelspolitisch entgegenzukommen.¹¹⁸

Im Unterschied zum Instrument der politischen Konditionalität sind Positivmaßnahmen innerhalb der Gemeinschaft weniger umstritten, wodurch eine konzeptionelle Weiterentwicklung möglich wurde. Die unter maßgeblicher Beteiligung des EP zustande gekommene Verordnung vom Mai 1999 bedeutet, soweit dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt absehbar ist - einen qualitativen Sprung im Bereich der Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen, da sie für die Mitgliedsstaaten verbindlich ist und wichtige Reformschritte in der bislang unübersichtlichen institutionellen Struktur und Organisation vornimmt, die in der Vergangenheit die Wirkung der EU-Maßnahmen minderten.

Wie im Falle der politischen Konditionalität – der positiven und negativen – bereits angedeutet wurde, stellt die Kohärenz der Demokratieförderung mit anderen Politiken ein zentrales Problem für die EU-Menschenrechts- und Demokratiekpolitik dar.¹¹⁹ Das Kohärenzproblem tritt dabei in zweifacher Hinsicht auf: Zum einen geht es um die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politiken der Gemeinschaft, d.h. vor allem zwischen der Außenpolitik, Außenwirtschaftspolitik, Krisenpolitik und der EZ der EU. Zum anderen stellt sich die Frage der Kohärenz zwischen den bilateralen Politiken und der

¹¹⁸ Vgl. Möllers, Hein: Kleinkariertes Brüssel, in: afrika süd 1/1999, S. 34. Eine Bremserrolle hinsichtlich Markttöffnung und damit der Reduzierung des EU-Protektionismus spielten vor allem Deutschland (im Falle Südafrika), Frankreich und den südeuropäischen Mitgliedsstaaten aufgrund ihrer Agrarinteressen.

¹¹⁹ Vgl. Kappel (Anmerkung 28), S. 286; Hartmann (Anmerkung 28), S. 432 sowie Reithinger, Anton: Kohärenz in der europäischen Entwicklungspolitik, in: Meyns, Peter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft in Afrika, Duisburg 1996, S. 367-375.

jeweiligen Gemeinschaftspolitik. Eine effektive europäische EZ ließe sich, so Peter Molt,¹²⁰ durch eine Verzahnung der bilateralen Politiken, mit denen der Gemeinschaft sowie der Politik von IWF und Weltbank herstellen. Im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsförderung wäre diese doppelte Kohärenz ebenfalls dringend erforderlich, da sonst Maßnahmen der Gemeinschaft durch das Verhalten einzelner Mitgliedsstaaten unwirksam gemacht werden können.¹²¹ Einen ersten Schritt in Richtung auf mehr Kohärenz bildet die Einführung von Länderstrategien bzw. Konzepten, wie sie in der deutschen EZ bereits seit langem existieren¹²². Möglicherweise können damit die bisherigen Koordinierungsmängel auf der operativen Ebene beseitigt werden.

Die Klage der Kommission aus dem 1997 über eine fehlende Gesamtstrategie in Hinblick auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten¹²³ besitzt nach wie vor ihre Berechtigung. Doch scheinen zwei Entwicklungen in die Richtung auf eine stärker vereinheitlichte Politik hinzudeuten: Erstens stellt die Verordnung vom Mai 1999 einen ersten Schritt auf dem Wege zu einem Konzept für die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Gemeinschaft – wenngleich auch nur für Positivmaßnahmen – dar. Zweitens entsteht langsam eine gemeinsame Afrikapolitik der Europäischen Union. Das negative Urteil z.B. von Hartmann¹²⁴ aus dem Jahr 1995, der der Gemeinschaft Akteursqualität rundheraus abspricht, läßt sich Ende der 90er Jahre angesichts der zahlreichen gemeinsamen Standpunkte inklusive Sanktionen, Entschließungen des EP, Erklärungen des Rates¹²⁵ etc. zu zahlreichen Ländern und Krisen, nicht mehr aufrechterhalten.¹²⁶

¹²⁰ Peter Molt: Ratlos angesichts afrikanischer Krisen, in: FAZ vom 8. Februar 1999.

¹²¹ Vor allem die französische Politik verhielt sich in einigen Fällen wenig kooperativ. So setzte z.B. die EU ihre EZ für Togo in den letzten Jahren (zumindest zeitweise) aus, während Frankreich seine Unterstützung für das Regime des Diktators Eyadema beibehielt.

¹²² Vgl. Verordnung Nr. 975/1999, S. L120/2.

¹²³ Europäische Kommission 1997: 43.

¹²⁴ Hartmann argumentiert, daß detaillierte Einzelfalluntersuchungen zeigen würden, daß die EU in den meisten Fällen der „im jeweiligen Einzelfall dominierenden (Politik) von Mitgliedsstaaten“ oder der Politik der Geber im Pariser Klub folgte. Die EU konnte demnach nur in wenigen Fällen (z. B. Äquatorialguinea) einen Konsens unter den Mitgliedsstaaten herstellen (Anmerkung 28), S. 430.

¹²⁵ Vgl. als ein Beispiel den Gemeinsamen Standpunkt vom 8.12.1997 betreffend Sierra Leone, Amtsblatt-Nr. L344 S. 0001-0006. Die EU verhängte als Reaktion auf einen Militärputsch ein Waffenembargo, Wirtschaftssanktionen und Einreiseverbote für Mitglieder der Junta. Außerdem suspendierte sie unter Verweis auf die Menschenrechtsklausel die Lomé-Kooperation

¹²⁶ Vgl. Schmidt, Siegmund: Die europäische Afrikapolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 1997/1998, Institut für Europäische Politik, Bonn 1998, S. 265-272; ders.: Die europäische Afrikapolitik, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 1998/1999, Institut für Europäische Politik, Bonn (im Erscheinen). Allerdings wird es auch in Zukunft Fälle geben, in denen eine gemeinsame europäische Position aufgrund divergierender Interessen nicht möglich sein wird.

Wenngleich die Zukunft der Lomé-Politik zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ungewiß ist¹²⁷, so wird die Demokratie- und Menschenrechtsförderung durch die EU auch in Zukunft einen wichtigen Platz in den Außenbeziehungen der Gemeinschaft, gerade gegenüber der 3. Welt (und Osteuropa) einnehmen.¹²⁸ Für eine weitere Aufwertung spricht auch die zunehmende Verbindung mit der Krisenbewältigungspolitik und der Friedenskonsolidierung.

Trotz ihrer Inkonsistenzen und Defizite, weist die Politik der EU zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie die Gemeinschaft als einen Akteur aus, der einen Beitrag zur Zivilisierung – der Reduzierung von Gewalt mit friedlichen Mitteln - der internationalen Beziehungen geleistet hat und auch in Zukunft leisten wird.

¹²⁷ Die Zukunftsperspektive von Lomé IV nach Auslaufen des Vertages im Jahr 2000 ist zur Zeit noch ungewiß. Denkbar ist, daß es zu einer völligen Neustrukturierung der bisherigen Abkommen oder gar zum Aus für diese Art der nicht-reziproken Kooperation kommt, vgl. Brüne, Stefan: Die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen: Die deutsche Debatte 1997, in: Nord-Süd-Aktuell 3/1997, S. 493-499; Frisch (Anmerkung 10).

¹²⁸ Die demonstriert nicht zuletzt das Grünbuch der EU.