

Leininger, Julia; Richter, Solveig

Research Report

Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit

SWP-Aktuell, No. 46/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Leininger, Julia; Richter, Solveig (2012) : Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit, SWP-Aktuell, No. 46/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255066>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU?

Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Solveig Richter / Julia Leininger

Im Juni 2012 hat die EU den Europäischen Demokratiefonds (EED) ins Leben gerufen. Ziel ist es, prodemokratische Akteure vorwiegend in der Europäischen Nachbarschaft zu unterstützen, und zwar schnell, flexibel, unbürokratisch und risikofreudig. Wunsch und Wirklichkeit liegen allerdings noch weit auseinander: Zum Ersten gibt es Zweifel, dass eine langfristig stabile Finanzierung des Fonds überhaupt gewährleistet ist. Gerade die EU-Mitgliedstaaten zeigen nur eine geringe Bereitschaft zur Unterstützung des Fonds, wollen aber dennoch Mitspracherechte bei der Steuerung. Zum Zweiten ist eine akteurszentrierte Demokratieförderung in komplexen Umbruchsituationen, wie die EU sie mit dem EED anstrebt, mit hohen Risiken behaftet. Zum Dritten ist offen, wie die Komplementarität zu bestehenden EU-Instrumenten mit ähnlichen Aufgaben gesichert werden kann. Damit der EED eine positive Wirkung entfaltet, sollten die EU-Mitgliedstaaten dem Fonds finanziellen und politischen Rückhalt geben. Wichtig ist zudem, dass der EED in den Ländern, in denen er aktiv wird, Duplizität vermeidet und gemeinsam mit anderen Gebern vor Ort eine langfristige Strategie entwickelt.

Am 25. Juni 2012 einigte sich eine EU-Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der wichtigsten Institutionen (Kommission, Rat, Parlament) und aller Mitgliedstaaten, auf das Statut für den Europäischen Demokratiefonds (*European Endowment for Democracy*, EED). Der Fonds soll laut Artikel 2 dieses Statuts die »Demokratisierung und eine tiefgehende, nachhaltige Demokratie in Staaten fördern und ermutigen, in denen eine politische Transition im Gange ist und in denen Gesellschaften für Demokratisierung eintreten«. Der Fokus liegt dabei auf

Oppositionskräften und zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Europäischen Nachbarschaft. Die Erwartungen der Initiatoren sind hoch: Der EED soll zwar unabhängig von EU-Institutionen agieren, der Union aber gleichzeitig eine aktivere Rolle bei der Demokratieförderung sichern und damit wesentliche Defizite – vor allem die bürokratische Schwerfälligkeit – von bestehenden Programmen wie dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (*European Instrument for Democracy and Human Rights*, EIDHR) ausgleichen.

Polnische Initiative und politische Neuausrichtung der EU

Dass der EED ins Leben gerufen wurde, ist nur vor dem Hintergrund der polnischen Ratspräsidentschaft und der politischen Umbrüche in der arabischen Welt im ersten Halbjahr 2011 zu verstehen. Im Februar 2011 lancierte der polnische Außenminister Radoslaw Sikorski seinen Vorschlag für einen Demokratiefonds, eine Idee, die bereits seit Jahren in Brüssel kontrovers diskutiert wurde. Polen wollte ganz bewusst als Beispiel für eine neue Form der EU-Demokratieförderung dienen, denn die Erfolgsgeschichte der Demokratisierung des Landes wäre ohne eine externe Unterstützung der sozialen Bewegung in Polen undenkbar gewesen. Diese war zum Beispiel von der US-amerikanischen *National Endowment for Democracy* (NED) aktiv gefördert worden, eine Organisation, die in der Diskussion um den EED immer wieder als Vorbild angeführt wurde. Nicht zuletzt verband Sikorski mit seinem Vorstoß auch die Hoffnung, während der Ratspräsidentschaft das Profil der polnischen Außenpolitik in der EU zu schärfen.

Angesichts der zeitgleich aufgeflammtten gesellschaftlichen Proteste in den arabischen Ländern fiel die Initiative Sikorskis in der EU auf fruchtbaren Boden. Begrüßt wurde sie unter anderem von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton. Brüssel hatte zum einen erkannt, dass die jahrelange Zusammenarbeit mit den autoritären Regimen, etwa mit Tunesien, diese kaum zu einem politischen Wandel veranlasste. Zum anderen musste die EU eingestehen, dass sie in politischen Umbruchsituationen, wie sie sich in den nordafrikanischen Staaten ergaben, mit ihren bestehenden Instrumenten nur bedingt handlungsfähig war und so die demokratischen Bewegungen nur rudimentär unterstützen konnte.

Die Diskussion um den EED steht im Kontext der derzeitigen Neuorientierung der EU-Außen-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik. Die Staaten der Europäischen Nachbarschaft sollen nach dem 2011 formulierten »more for more«-Ansatz mehr

Unterstützung erhalten, wenn sie mehr demokratische Reformen durchführen. Mit ihren Budgethilfeprogrammen vollzieht die EU derzeit eine Kehrtwende hin zu einer stärkeren Leistungsbezogenheit und Konditionalität. Die Förderung soll in Zukunft an politischen Wandel in den Partnerstaaten gebunden werden. Im Juni 2012 verabschiedete der Rat zudem einen Strategischen Rahmen und Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie (*Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*). Sein Ziel ist, die Relevanz der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft in allen Politikbereichen und Instrumenten der EU zu erhöhen.

Der arabische Frühling hat folglich das Ziel der aktiven Demokratieförderung auf der Agenda der EU wieder nach oben rücken lassen und zur Wiederbelebung einer vernachlässigten Diskussion um adäquate Instrumente geführt. Ashton und die EU-Kommission sprachen sich im Mai 2011 für eine flexiblere Form der Unterstützung von Demokratie in Drittstaaten aus. Im Dezember 2011 gaben die EU-Mitgliedstaaten dem EED grünes Licht und beauftragten eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mit der Ausarbeitung des Statuts.

Dieser Konsens zur Einrichtung des EED kann allerdings kaum darüber hinwegtäuschen, dass Funktionsweise und Ausrichtung des EED im Kreis der EU-Institutionen und EU-Mitgliedstaaten weiterhin umstritten sind. Diese verhielten sich teilweise auch ambivalent zum Fonds: Sie wollten ihn zwar kontrollieren, ihn aber kaum finanziell und politisch unterstützen. Daher besteht ein Spannungsfeld zwischen den teils hohen Erwartungen an den EED im Kreis der Initiatoren und dem tatsächlich Machbaren. In solch einer Gemengelage können zum einen komplexe Entscheidungsstrukturen entstehen, die Flexibilität eher verhindern. Auch bestimmte Modalitäten der Finanzierung des Fonds und seine Einbindung in den EU-Haushalt könnten den EED schon auf der Input-Seite eher schwächen. Solche Probleme würden zum

anderen aber auch die Wirkung des EED (Output) verringern und im Zielland die Risiken verschärfen, die mit der angestrebten flexibleren Form der Demokratieförderung sowieso schon einhergehen.

Struktur des EED:

Flexibilität versus Mitsprache

Der EED wird nur unter zwei Voraussetzungen flexibel handeln können: Zum einen sollten die Steuerungs- und Entscheidungsverfahren möglichst schlank gestaltet werden, da das Statut einer Vielzahl von Akteuren Mitspracherechte einräumt. Zum anderen sollten freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der EED nicht abhängig vom EU-Haushalt wird und einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand leisten muss.

Aufwendige politische Steuerung

Institutionell wird der Demokratiefonds laut Statut als eine von der EU formell unabhängige private Stiftung nach belgischem Recht mit Sitz in Brüssel aufgebaut. Ein geschäftsführender Vorstand aus sieben Mitgliedern (*executive committee*) soll das Tagesgeschäft des EED betreuen und Entscheidungen über die Vergabe der Mittel treffen. Ihm sitzt ein festangestellter Direktor vor, der von einem kleinen Sekretariat unterstützt wird. Der Vorstand untersteht einem Stiftungsrat (*board of governors*), der aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments (maximal neun), der Kommission, des EAD sowie drei Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen besetzt sein wird. Er soll zweimal jährlich über die langfristige, strategische Ausrichtung des Fonds beraten und das Budget und die operativen Tätigkeiten des EED beaufsichtigen. Auch kann er eine geographische Erweiterung des Engagements des EED über die Nachbarschaft hinaus beschließen.

Der EED soll so zwar einerseits unabhängig (»autonomous«) von der EU agieren, andererseits beanspruchen aber die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten

Mitspracherechte bei der Formulierung der Fondsstrategie. Diese Ambivalenz kennzeichnete die Diskussion um den EED von Beginn an: Obwohl sie grundsätzlich für externe Demokratieförderung in Drittstaaten eintreten, bekannten sich nur wenige EU-Mitglieder eindeutig zum Fonds, allen voran Polen und Schweden. Die Kritiker erkannten vor allem keine Notwendigkeit einer offensiveren Form der Demokratieförderung und sorgten sich um die Komplementarität des Fonds im Verhältnis zu anderen EU-Instrumenten. Die deutsche Regierung hielt sich öffentlich in der Unterstützung für das Projekt zurück, beteiligte sich aber aktiv an den Verhandlungen. Auch im EU-Parlament fanden sich Pro- und Kontrastimmen. Die Befürworter trieben die Gründung des EED voran, weil sie eine proaktive Demokratisierungspolitik etablieren wollen. Die Gegner befürchteten vor allem eine zu geringe Rechenschaftspflicht und Kontrollierbarkeit der neuen Institution. Die EU-Kommission begleitete den Prozess eher zurückhaltend, weil sie Bedenken hatte wegen der mit dem EED möglicherweise verbundenen Duplizierung ihrer eigenen Instrumente (z.B. des EIDHR). Sie will den Fonds aber dennoch finanziell unterstützen. Neben den Befürwortern aus dem Kreis des Parlaments und der Mitgliedstaaten forcierte vor allem der EAD in seiner Funktion als Verhandlungsführer die Einrichtung des EED.

Angesichts der Tatsache, dass diese kontroversen Positionen auch im zukünftigen Stiftungsrat mit mindestens 41 Mitgliedern weiterbestehen, sind dort schwerfällige Aushandlungsprozesse zu erwarten.

Ungewisse Finanzierungssituation

Auch nach der Verabschiedung des Statuts bleiben Zweifel, ob eine elementare Voraussetzung für eine wirksame Demokratieförderung durch den EED gegeben sein wird: eine angemessene und langfristig stabile Finanzierungsgrundlage. Die Mittelausstattung soll laut Statut unabhängig vom offiziellen EU-Haushalt erfolgen. Frei-

willige Beiträge der Mitgliedstaaten sollen die wesentliche Basis für die einzelnen Projekte des EED bilden, ohne dabei jedoch zweckgebunden zu sein. Der Fonds darf darüber hinaus Spenden von privater Seite beziehen oder Gelder bei der EU beantragen.

Wie hoch das Anfangsbudget des EED ausfallen wird, ist noch ungewiss, so dass auch eine Finanzierungslücke nicht ausgeschlossen werden kann. Für den organisatorischen Aufbau des Fonds hat die EU-Kommission eine finanzielle Unterstützung im Umfang von 6 Millionen Euro für vier Jahre signalisiert. Die Mittel hierzu werden voraussichtlich aus dem Etat des europäischen Nachbarschaftsinstruments (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) fließen, weil das Engagement des EED geographisch vorerst auf die Nachbarschaft beschränkt ist.

Die Finanzierung der operativen Arbeit des EED ist indes noch ungeklärt. Spendenaufrufe der Hohen Vertreterin an die Mitgliedstaaten blieben bislang unbeantwortet. Auch Deutschland prüft noch, ob und wie es den EED unterstützen will. Polen und Schweden haben während der Verhandlungen mündliche Zusagen über etwa 5 bis 10 Millionen Euro gemacht, dies aber noch nicht bestätigt. Würden zumindest diese Gelder fließen, stünden dem EED zusammen mit dem Beitrag der Kommission in den nächsten Jahren circa 16 bis 26 Millionen Euro zu Verfügung.

Um eine dauerhafte Finanzierung zu gewährleisten, wird im Zuge der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2014–2020 in Brüssel erwogen, das operative Geschäft durch das ENI (*European Neighbourhood Instrument*, ab 2014 der Nachfolger des ENPI) oder auch durch das EIDHR fest zu unterstützen. Der Umfang der Mittel aus dem EU-Haushalt für die operativen Maßnahmen wird ein entscheidender Faktor für die Flexibilität des EED werden. Fließen EU-Gelder, unterliegt der EED den umfangreichen EU-Regularien und Rechenschaftspflichten. Das erhöht zwar die Kontrollmöglichkeiten für den Rat und das Parlament, aber auch den bürokratischen Aufwand.

Wirksamkeit: Große Erwartungen versus hohe Risiken

Will der EED wirksam und innovativ agieren, so sollte er auf den bisherigen Erfahrungen in der Demokratieförderung aufbauen und von Beginn an bekannte Risiken begrenzen. Die vage und breit formulierten Ziele des EED zeigen aber deutlich, dass im Kreis der Gründungsakteure nur wenige Vorstellungen darüber existieren, was eine akteurszentrierte Form von Demokratieförderung überhaupt erreichen kann.

Das Statut steckt bislang nur einen losen Rahmen für das Engagement des EED ab: Es bestimmt zum einen den Zeitpunkt. Dem zufolge soll sich die Arbeit des EED auf Länder richten, die sich noch nicht oder sehr früh in der Transition befinden. Zum anderen definiert es als Zielgruppe pro-demokratische Akteure, die sich für ein Mehrparteiensystem aussprechen, soziale Bewegungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, neue politische Führungskräfte, unabhängige Medien und Journalisten, einschließlich Bloggern und Aktivisten in den sozialen Medien, Nichtregierungsorganisationen (NROs), inklusive derjenigen im Exil, Stiftungen sowie Bildungseinrichtungen. Diese Organisationen und Individuen müssen demokratischen Werten, internationalen Menschenrechtsstandards und einem friedlichen Engagement verpflichtet sein. Laut Statut können diese Zielgruppen direkt finanzielle Hilfe erhalten. Alternativ kann der EED Implementierungspartner fördern, zum Beispiel NROs und Stiftungen. Zudem erlaubt das Statut in eingeschränktem Maße auch eigenständige Aktivitäten des EED wie Seminare und Publikationen.

Prodemokratische Akteure als schwierige Zielgruppe

Die EU und ihre Mitgliedstaaten begrüßen insgesamt den Grundgedanken des EED, prodemokratische Kräfte und nichtstaatliche Gruppen mit Regierungsgeldern zu unterstützen. Gleichwohl traten in der Arbeitsgruppe zum EED große Differenzen zutage, wie stark der Fonds in die politische

Auseinandersetzung in einem Zielland eingreifen und wie eindeutig er Position beziehen dürfe. So wird nun etwa die Förderung politischer Parteien nicht explizit genannt, aber auch nicht ausgeschlossen.

Für den EED stellt sich ein altes Problem internationaler Demokratieförderung: Die Identifizierung von Akteuren, die gewissenhaft und nachhaltig für die Öffnung eines autoritären Regimes und für Demokratisierung stehen, ist schwierig und langwierig. Für eine Institution mit alleinigem Sitz in Brüssel ist dies nur bedingt möglich. Hier wird der EED auf die Kenntnisse der EU-Delegationen angewiesen sein. Diese sind aber auf die Zusammenarbeit mit Regierungen spezialisiert und können Gruppierungen außerhalb der öffentlichen politischen Szene nur bedingt einschätzen. Alternativ muss der EED auf erfahrene Implementierungsorganisationen wie politische Stiftungen oder NROs bauen. Dank ihrer langjährigen Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen sind diese mit den politischen und sozialen Begebenheiten vor Ort vertraut. Auch wenn es gelingt, verlässliche Demokratieförderer einzubeziehen, bleibt die Beurteilung der Glaubwürdigkeit politischer Akteure im Land eine große Herausforderung für den EED. Inwiefern sich hinter einem Schleier demokratischer Rhetorik entsprechende Werte und Einstellungen verbergen, zeigt sich in der Regel erst im Laufe von Demokratisierungsprozessen. Setzt der EED also primär darauf, sich möglichst schnell in einer Umbruchphase zu engagieren, wird er zwangsläufig auch Kräfte fördern, die sich zu einem späteren Zeitpunkt als Nicht-Demokraten entpuppen.

Gleichwohl kann gerade darin auch ein Mehrwert für den EED liegen: Im Gegensatz zu offiziellen Repräsentanten (z.B. Delegationen) und Instrumenten der EU kann der EED in Umbruchphasen den Kontakt zu Akteuren halten, deren politische Orientierung noch offen ist oder sich wandelt, etwa religiöse Gruppen oder Parteien, vorausgesetzt, diese bekennen sich zumindest ansatzweise zu den oben genannten Kriterien.

Risiken der Demokratieförderung

Zusätzliche Risiken für die Demokratieförderung ergeben sich in einem autokratischen Regime und in frühen Transitionsphasen. Erstens kann eine starke externe Förderung von Oppositionskräften in autoritären Kontexten kontraproduktiv wirken: Diese Gruppen werden entweder in den Augen der Bevölkerung diskreditiert oder vom autoritären Regime für ihre Aktivitäten bestraft. Je offensiver in den letzten Jahren externe Geber Menschenrechts- oder Demokratieaktivisten unterstützten, desto massiver schränkten die Regierungen den Handlungsspielraum derselben ein. Wie hoch das Risiko gerade in der Nachbarschaft der EU ist, zeigt das Beispiel Russland, wo NROs, die Gelder aus dem Ausland erhalten, einem jüngsten Gesetzentwurf zufolge mit verschärfter Überwachung rechnen müssen.

Zweitens folgt, wenn sich ein autoritäres Regime für neue politische und soziale Kräfte öffnet, häufig eine ungewisse Transitionsphase, in der sich politische Machtstrukturen fundamental ändern. Alte Eliten müssen auf wirtschaftliche und politische Privilegien verzichten, meist zugunsten neuer Akteure. Dieser Wandel kann schnell in eine gewaltvolle Eskalation münden, wenn sich oppositionelle Kräfte gegen herrschende Eliten stemmen, wie die Proteste 2011 in Ägypten gezeigt haben. Das Ziel des EED, nur friedliche Organisationen und Gruppen zu unterstützen, kann in solchen Kontexten aufgrund der politischen Dynamik sehr schnell konterkariert werden.

Auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen mit der externen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen sind drittens auch erhebliche Zweifel angebracht, ob die reine Fokussierung auf prodemokratische Akteure überhaupt sinnvoll ist. Wenn der Aufbau einer »nachhaltigen Demokratie« gefördert werden soll, wird man nicht ohne die Entwicklung rechenschaftspflichtiger und repräsentativer staatlicher Institutionen auskommen. Auf solche strukturellen Veränderungen zielt zwar die neue ENP-Strategie ab, allerdings soll der EED ja gerade autonom von der EU agieren, so dass

eine enge Verzahnung mit derselben sinnvoll, aber nicht gesichert ist.

EU-Institutionen: Konkurrenz versus Komplementarität

Die Wirksamkeit des EED hängt auch von seiner Komplementarität im Verhältnis zu den bestehenden EU-Einrichtungen und anderen Organisationen im Bereich der Demokratieförderung ab. Zwar verpflichtet das Statut den EED zu kohärentem Handeln in Bezug auf alle von der EU geförderten Aktivitäten und bilateralen Programme der Mitgliedstaaten. Es sieht aber lediglich vor, dass sich der Vorstand zu diesem Zweck mindestens einmal jährlich mit EU-Institutionen sowie anderen Demokratieförderern zu Konsultationen trifft. Zwar haben die EED-Initiatoren für die Wahl des Standorts Brüssel plädiert, weil damit die Kommunikation mit den EU-Einrichtungen erleichtert werde, ebendies ist aber allein aufgrund einer räumlichen Nähe nicht gesichert.

Mehrwert gegenüber anderen EU-Institutionen offen

Die EU fördert in ihrer Außen-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik seit langem Demokratie und Menschenrechte. Eine besondere Rolle spielen das EIDHR und die Fazilität für Zivilgesellschaft. Die inhaltliche Abgrenzung von beiden Instrumenten ist somit entscheidend, wenn der EED deren Wirken in einem Zielland sinnvoll ergänzen soll.

Der EED soll laut Statut vor allem dann Demokratisierung unterstützen, wenn sich die Zusammenarbeit mit Regierungen schwierig gestaltet und bestehende EU-Instrumente nicht greifen, sei es in autoritären Staaten oder in komplexen Umbruchsituationen. Als Präzedenzfall führte Polen Belarus an. Dort gelangen zahlreiche NROs nicht oder nur auf Umwegen an EU-Gelder, weil sie aufgrund restriktiver staatlicher Registrierungsregularien häufig in der Illegalität operieren. Das Statut lässt jedoch offen, ob prodemokratische Kräfte ad hoc

oder über einen längeren Zeitraum gefördert werden sollen. Daher ist auch die Frage der Kohärenz und Komplementarität der EED-Aktivitäten im EU-Gefüge ungeklärt, denn die Aufgaben des Fonds können zum Teil mit dem EIDHR oder der Fazilität erfüllt werden.

So werden im Rahmen des EIDHR Mittel für Kleinprojekte vergeben, die zu 90 Prozent in die Arbeit nichtstaatlicher Gruppen oder Individuen fließen. Der Fokus des EIDHR liegt zwar vor allem auf dem Schutz der Menschenrechte und nur bedingt auf Demokratisierung, dennoch ist die Gefahr der Duplizierung hier besonders groß. Außerdem bietet das EIDHR die Möglichkeit einer Ad-hoc-Finanzierung von Menschenrechtsaktivisten, wenn diese Schutz benötigen. Ein Vorstoß des EU-Parlaments und des Rates im Dezember 2011 für eine neue Regulierung der Finanzierung des EIDHR läuft sogar auf noch mehr Flexibilisierung hinaus.

Auch im Rahmen der 2011 neu aufgelegten Fazilität für Zivilgesellschaft (*Civil Society Facility*) werden nichtstaatliche Organisationen in der Europäischen Nachbarschaft gefördert. Jedoch richtet sich die Fazilität auf ein sehr breites gesellschaftliches Spektrum und soll nicht explizit Demokratisierungsprozesse unterstützen.

Fragmentierung der Fördertöpfe

Alles in allem ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Diversifizierung der Fördertöpfe auf europäischer Ebene zu einer weiteren Fragmentierung der Demokratieförderung auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene führt und Kohärenzbildung erschwert.

Erstens kann es aufgrund neuer Mittelverteilungen zu einer inhaltlichen Duplizierung kommen. Zwar sind die von der EU-Kommission versprochenen 6 Millionen Euro für die Verwaltungskosten des EED zu gering, um dem EIDHR (2011–2013 Gesamtbudget ca. 472,4 Millionen) und den vom ENPI geförderten Programmen (2007–2013 insgesamt ca. 12 Milliarden Euro) kurz-

fristig Konkurrenz zu machen. Jedoch zeigt ein Vergleich der Mittel für die operative Umsetzung, dass die Budgets einen ähnlichen Umfang haben: Die ersten freiwilligen Beiträge bringen dem EED schätzungsweise 10–20 Millionen Euro. Aus dem Gesamtetat des EIDHR fließen zwischen 2011 und 2013 nur etwa 53,4 Millionen Euro in die Europäische Nachbarschaft und den Mittleren Osten. Für die Fazilität für Zivilgesellschaft gilt Ähnliches: Hierfür stellte die EU im Rahmen des ENPI für 2011 etwa 26 Millionen Euro bereit, für 2012 und 2013 ist in etwa das Gleiche geplant. Angesichts der fehlenden trennscharfen Abgrenzung der drei Programme ist daher eine gewisse Doppelung bereits gegeben. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Etablierung des EED langfristig zu einer Neugewichtung der Mittelverteilung im Rahmen der Instrumente (EIDHR und ENPI/ENI) führt.

Zum Zweiten könnte eine Konkurrenz zwischen den traditionellen, nichtstaatlichen Demokratieförderern und dem EED entstehen, wenn sich dieser um EU-Finanzierung bemüht. So kritisierten etwa die deutschen politischen Stiftungen von Anfang an, dass ihre langjährige, teilweise von der EU geförderte Arbeit mit Reformkräften vom EED dupliziert würde. Zwar ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass dieselben Förderer auch als Implementierungsorganisationen vom EED beauftragt werden. Doch käme dem EED dann in Sachen EU-Mittel eine starke Gatekeeper-Funktion zu – und dies, obwohl er autonom von der EU agieren soll und seine Entscheidungen nicht direkt der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Rat und dem Parlament unterliegen.

Empfehlungen für den Weg vom Wunsch zur Wirklichkeit

Noch sind zahlreiche Schlüsselfragen im Zusammenhang mit dem EED ungeklärt, denn das Statut ist an vielen Stellen sehr vage. Die Ausgestaltung der strategischen und operativen Entscheidungs- und Vergabeverfahren liegt in den Händen des

Stiftungsrats, der sich im September 2012 voraussichtlich erstmals trifft. Der EED wird seine Arbeit frühestens in der ersten Jahreshälfte 2013 aufnehmen können. Nur wenn der EED flexibel politisch agieren kann und eine langfristige Fortsetzung seiner operativen Tätigkeit in einem Ziel-land durch andere EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten gewährleistet ist, wird er einen wirklichen Mehrwert für die EU-Demokratieförderung bieten können. Dafür sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- ▶ *Flexibilität in den Verfahren:* Um bürokratische und schwerfällige Entscheidungsfindungsprozesse zu vermeiden, wäre es erstens ratsam, dass sich der Stiftungsrat im operativen Geschäft des EED zurückhält und auf zu stark formalisierte Prozeduren verzichtet wird. Der Stiftungsrat sollte sich auf die strategische Ausrichtung des EED beschränken. Demgegenüber sollte ein starker Vorstand unabhängig vom Stiftungsrat über Mittelallokation und operative Maßnahmen entscheiden können. Auch dem zukünftigen Direktor kommt hier eine Schlüsselrolle zu, muss er sich doch letztlich gegen die Kontrollinteressen des Stiftungsrats durchsetzen. Zweitens sollte sich die Vergabe der Mittel nicht am Antragsverfahren des EIDHR orientieren. Gewählt werden sollte stattdessen eine innovative, alternative Finanzierungsform ohne aufwendige Berichtspflichten.
- ▶ *Unterstützung statt Kontrolle:* Bislang war die Haltung eines Großteils der EU-Mitgliedstaaten von dem Bestreben geprägt, die Entscheidungsprozesse zum EED zu kontrollieren statt sie proaktiv zu steuern. So besteht allerdings die Gefahr, dass der EED an eine Finanzierung aus dem EU-Haushalt gebunden und damit stärker bürokratisiert wird. Damit stünde der mögliche Wirkungsgrad des Fonds in einem Missverhältnis zu den aufwendigen Entscheidungsprozessen. Die Mitgliedstaaten sollten daher entweder den EED stärker mit freiwilligen Beiträgen ausstatten oder aber ihre Stimmrechte

im Stiftungsrat ruhen lassen. Je mehr der EED finanziellen Handlungsspielraum und politischen Rückhalt erhält, desto flexibler und risikoreicher kann er tatsächlich agieren.

- ▶ *Kontextsensibilität*: Die vage Beschreibung der Aufgaben des Fonds im Statut, das keine konkreten Maßnahmen benennt, bietet auch Chancen: Der EED kann gegenüber EIDHR und der Fazilität für Zivilgesellschaft einen Mehrwert schaffen, wenn er in einem Zielland eng mit erfahrenen nichtstaatlichen Demokratieförderern wie privaten oder politischen Stiftungen zusammenarbeitet und mit diesen gemeinsam (nicht angebots-, sondern nachfrageorientiert) Defizite in der Förderung identifiziert. Durch gemeinsame Erarbeitung von Länderanalysen können kontextsensible Maßnahmen entworfen werden, wie sie für die EU-Demokratieförderungspolitik oft angemahnt werden. Dabei könnte die Priorität auf demokratische Dynamiken gelegt werden, zum Beispiel auf die Herausbildung oppositioneller Kräfte, die Unterstützung bei der Koordination untereinander benötigen. Auch sollte der EED aus der Not eine Tugend machen und seine Kriterien für Zielgruppen möglichst breit halten. Das Risiko einer Fehlförderung lässt sich kaum vermeiden – daher kann sich der EED von anderen EU-Instrumenten abheben, indem er bewusst und proaktiv Gruppen einbindet, deren Entwicklung nicht absehbar ist.
- ▶ *Komplementarität auf Länderebene*: Jährliche Treffen und Absprachen in Brüssel allein werden nicht reichen, um eine Konkurrenz und Duplizierung von Aktivitäten im Verhältnis zu anderen Demokratieförderern zu verhindern. Nur der Direktor oder die Direktorin kann durch seine/ihre permanente Funktion beständige Arbeitskontakte zu allen EU-Institutionen etablieren. Um Komplementarität zu schaffen, muss der EED aber vor allem auf der Ebene der Zielländer adäquate Strategien in Zusammenarbeit mit anderen Gebern entwickeln. Gerade in

Phasen des Umbruchs könnte ein Sondergesandter aus dem Kreis des Vorstands vor Ort befristet, aber kontinuierlich präsent sein und Steuerungs- sowie Koordinierungsaufgaben übernehmen. Letztlich werden es aber mangels Länderbüros vor allem lokale Implementierungspartner sein, die die Projekte des EED betreuen.

- ▶ *Langfristige Förderung*: Mit kleinen und kurzfristigen Zuwendungen kann der EED zwar erste peer-to-peer-Kontakte aufbauen und einen Wandel in den Nachbarstaaten anstoßen. Die Pluralisierung der politischen Szene ist aber lediglich ein erster Schritt bei dem Bemühen, die Entwicklung zu einer nachhaltigen Demokratie zu fördern. Ihre Wirkung kann verpuffen oder es können sich sogar kontraproduktive Effekte ergeben, wenn keine klare politische Strategie dahintersteht oder es an Kontinuität fehlt. Daher sollten von Beginn an Möglichkeiten für eine langfristige Anschlussförderung ausgelotet werden, zum Beispiel durch EU-Instrumente wie das EIDHR. Die Etablierung des EED sollte nicht dazu führen, dass Mittel in der EU zugunsten von akteurszentrierten Maßnahmen und zu Lasten einer stärker strukturell und institutionell ausgerichteten Politik verschoben werden.
- ▶ *Reform des EIDHR*: Völlig offen ist, welches Verhältnis sich zwischen EED und EIDHR entwickelt und ob beide zu einer sinnvollen Arbeitsteilung finden. Im schlimmsten Fall kann die EU-Demokratieförderung in der komplexen institutionellen Gemengelage erlahmen. Um dies zu verhindern, sollte nicht nur auf die genannten Leitlinien zur Ausgestaltung des EED geachtet werden, sondern auch darauf, dass die geplante und bereits begonnene Reform des EIDHR fortgeführt wird. Schließlich sind dessen Defizite nicht einfach durch die Gründung einer neuen Institution beseitigt. Im besten Fall kann der EED dann in Kohärenz mit dem EIDHR tatsächlich eine neue Dynamik in der EU-Demokratieförderung anstoßen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Das SWP-Aktuell erscheint in gekürzter Fassung auch in der Reihe »Analysen und Stellungnahmen« des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) <www.die-gdi.de>.