

- UNDP. 1997. *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997*. Bonn.
 World Bank. 1996. *World Debt Tables. External Finance for Developing Countries*. Washington.
 World Bank. 1998. *Global Development Finance 1998*. Washington.

Martina Neuwirth, „Erlaßjahr 2000 Österreich“,
 Türkenstraße 3, A-1090 Wien
 e-mail: koo@magnet.at

Journal für Entwicklungspolitik XIV/4, 1998, S. 439–464

Christian Pippan

Positivmaßnahmen als Aspekt der Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

1. Einleitung

Demokratieförderung ist ein vergleichbar junges Feld der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Zwar haben einzelne nichtstaatliche (meist parteinahe) Träger der Entwicklungskooperation bereits seit den frühen siebziger Jahren Aktivitäten auf diesem Gebiet entwickelt, die eigentliche Herausbildung der Demokratieförderung als selbstständiges Konzept im Rahmen der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit setzte jedoch erst mit Beginn der neunziger Jahre ein. Begünstigt durch die politischen Umbrüche in Osteuropa und in der Sowjetunion, das Ausklingen des Ost-West Konflikts und die etwa Zeitgleich einsetzenden demokratischen Transformationsprozesse in zahlreichen Staaten Afrikas südlich der Sahara wurden die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen in den Empfängerstaaten zunehmend zu einem maßgeblichen Gegenstand der Nord-Süd Kooperation (vgl. allgemein Crawford 1995, Erdmann 1996, Hanisch 1996). Im Mittelpunkt stand dabei zunächst die Anwendung „negativer“ politischer Konditionalität, also die Androhung der Reduzierung oder Aussetzung der Zusammenarbeit seitens der nördlichen Geber im Falle grober Menschenrechtsverletzungen oder massiver Verstöße gegen grundlegende demokratische Prinzipien in einem Entwicklungsland (Stokke 1995, Tomasevski 1997: 93 ff.). Wegen des hohen Interventionsgrades negativer Konditionalität, der ungelösten Frage nach geeigneten Kriterien und Standards und den in der Vergangenheit vielfach unbefriedigenden Ergebnissen einer ausschließlich auf Sanktionsmaßnahmen beruhenden Strategie der Demokratieförderung ging die internationale Gebergemeinschaft während der letzten Jahre vermehrt dazu über, Demokratie und Menschenrechte durch eine aktive Unterstützungspolitik, insbesondere durch den Einsatz positiver Maßnahmen vor Ort, zu fördern. Das bedeutet freilich nicht, daß auf das Mittel der negativen Konditionalität zur Gänze verzichtet wurde. Vielmehr können positive und negative Maßnahmen der Demokratieförderung komplementär zur Anwendung gelangen, wobei heute aber einer positiven Konditionalität in der Regel der Vorzug gegeben wird (Waller 1996: 77).

Die Europäische Union (EU) hat sich dieser Neuorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit nicht verschlossen. Da der Verfassungsordnung der EU das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie sowie der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit immanent ist und wohl kein Zweifel daran bestehen kann, daß die Regierungssysteme ihrer Mitgliedstaaten tatsäch-

lich „auf demokratischen Grundsätzen beruhen“ (Art. F Abs. 1 EU-Vertrag), fühlt sich die Union legitimiert, ja sogar verpflichtet, diese Grundsätze auch in ihren Außenbeziehungen zu vertreten und zu fördern.¹ Dabei gewinnt der Einsatz sogenannter „Positivmaßnahmen“ auch in der Entwicklungskooperation der EU an immer größerer Bedeutung. Sie sollen daher, nach einem knappen Überblick über die Grundlagen der Demokratieförderungspolitik der EU auf dem Gebiet der EZA, im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen.²

2. Demokratieförderung in der EU-Entwicklungszusammenarbeit: rechtliche und konzeptionelle Grundlagen

Die Kompetenz der Europäischen Union zur Berücksichtigung von Demokratie und Menschenrechten als Kriterien und Ziele ihrer Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens ist heute im wesentlichen unumstritten (vgl. Benedek 1994, Arts 1995, Hartmann 1995, Kappel 1996, Tomasevski 1997: 41 ff.). Die Abkehr vom Dogma der politischen Neutralität, das bis Ende der achtziger Jahre die Nord-Süd-Beziehungen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beherrscht hatte, führte zunächst insbesondere im Rahmen der Kooperation der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes (AKP-Staaten) zu einer verstärkten Einbeziehung menschenrechtlicher Aspekte in das diese Zusammenarbeit regelnde Vertragswerk von Lomé (vgl. Oestreich 1990). In der Folge wurde die Menschenrechtsorientierung in der Südpolitik der EG auf sämtliche Entwicklungsländer ausgedehnt und um die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie (zum Teil) einer verantwortungsvollen Regierungsführung (*good governance*) als zusätzliche Kriterien ergänzt. Diese Politik, die hier unter den Titel „Demokratieförderung“ gestellt wird, da insbesondere die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit nach allgemeiner Auffassung unabdingbare Bestandteile jedes demokratischen Staatswesens sind, führte während der letzten Jahre zum kontinuierlichen Aufbau eines im internationalen Vergleich durchaus weitreichenden administrativen, finanziellen und normativen Instrumentariums zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in Entwicklungsländern durch die EU.

Die Europäische Kommission ließ dabei erkennen, daß sie die externe Menschenrechts- und Demokratiepoltik der Union auch als Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung betrachtet, wie es in der Erklärung der UN-Generalversammlung von 1986 statuiert wurde.³ In dieser Erklärung wird eine eindeutige Verbindung zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung und der vollen Realisierung aller Menschenrechte hergestellt und den Staaten die Förderung der aktiven Teilhabe der Bevölkerung an allen Bereichen des Entwicklungsprozesses aufgetragen (zur „inneren Dimension“ des Rechts auf Entwicklung vgl. Ginther 1992). Das Recht auf Entwicklung fand in der Wiener Erklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte erneut Bekräftigung;

gleichzeitig wurde in Wien die Interdependenz zwischen Demokratie, Menschenrechten und Entwicklung allgemein anerkannt und die internationale Gemeinschaft aufgefordert, die Förderung der Demokratie weltweit zu unterstützen (Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Pkt. I.8). Nicht zuletzt deshalb bezeichnet die Kommission die Wiener Erklärung als wichtigen Bezugspunkt der EU-Politik auf dem Gebiet der Demokratieförderung (Kommission 1995c: 11).

Die rechtlichen Grundlagen zur Durchführung der diesbezüglichen EU-Politik finden sich heute im Unions- bzw. EG-Vertrag selbst, in sekundären Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane sowie in zahlreichen von der Gemeinschaft mit Drittländern und Staatengruppen abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen und Verträgen. Mit dem Maastrichter Unionsvertrag wurde 1992 erstmals eine primärrechtliche Verankerung der schon seit den sechziger Jahren praktizierten EZA der Gemeinschaft erreicht und gleichzeitig festgelegt, daß die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik zum allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates und der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen hat (Art. 130u Abs. 2 EGV). Die Entwicklung und Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte wurden darüber hinaus zu allgemeinen Zielen der Außen- und Sicherheitspolitik erhoben (Art. J.1 Abs. 2 EUV), sodaß im Rahmen der GASP der EU ein Auftrag zur externen Demokratieförderung ablesbar ist, der im Gegensatz zur ersten Säule über die Nord-Süd-Beziehungen im Rahmen der EZA hinausgeht.

Die Europäische Gemeinschaft verfolgt in ihren vertraglichen Beziehungen mit Entwicklungsländern schon seit dem Abschluß des IV. Lomé-Abkommens (1989) eine gezielte Strategie zur Verrechtlichung ihrer Menschenrechts- bzw. Demokratieförderungspolitik. Dazu wurden in die Texte der entsprechenden Kooperationsabkommen sukzessive sogenannte „Menschenrechts-“ bzw. „Demokratieklauseln“ aufgenommen, die die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte als Grundlage der Zusammenarbeit und als wesentliche Bestandteile der jeweiligen Abkommen definieren (vgl. Kommission 1995a). Damit besitzt die Europäische Union die Möglichkeit zur völkerrechtskonformen vollständigen oder partiellen Suspendierung von Vertragsverpflichtungen bei massiven Menschenrechtsverletzungen oder schweren Verstößen gegen grundlegende demokratische Prinzipien.⁴ Zudem liegt der Vorteil dieser Klauseln darin, daß sie Demokratie und Menschenrechte zu gemeinsamen Anliegen der Gemeinschaft und ihrer Kooperationspartner machen, womit sie auch einen wichtigen Bezugspunkt für die Durchführung von Positivmaßnahmen in den jeweiligen Ländern darstellen.

Die Grundsätze ihrer Politik zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten im Rahmen der EZA wurden von der Gemeinschaft im Jahr 1991 festgelegt. Im März 1991 richtete die Kommission eine erste konzeptive Mitteilung zu dem Thema an den Rat und das Parlament (Kommission 1991). Im Juni 1991 bestätigte der Europäische Rat von Luxemburg in einer „Erklärung über Menschenrechte“, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten Demokratie,

Pluralismus und die Achtung der Menschenrechte als wesentliche Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung betrachten und sie ihre Politik gegenüber Drittstaaten dieser Überzeugung entsprechend gestalten werden (Europäischer Rat 1991). Das Europäische Parlament unterstützte diese Entwicklung nachdrücklich und forderte – in Anlehnung an den Begriff der Strukturanpassung auf ökonomischem Gebiet – eine Politik der „demokratischen Anpassung“ in und gegenüber den Entwicklungsländern (Europäisches Parlament 1991). Der Rat der Europäischen Gemeinschaften, zusammen mit den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, reagierte im November desselben Jahres mit einer Entschließung über „Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung“, die erstmals konkrete Leitlinien und Verfahren beinhaltet und bis heute das wichtigste Dokument der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Demokratieförderung darstellt (Rat 1991). In verschiedenen Nachfolgedokumenten sowohl der Kommission (vgl. Kommission 1995c, zuletzt Kommission 1998a) und des Parlaments als auch des Rates selbst (vgl. Rat 1992a und 1993), wurde das im Jahr 1991 grundgelegte Konzept erweitert und konkretisiert. Erst kürzlich wurden die im Rahmen der Gemeinschaft formulierten Grundsätze auch auf der Ebene der GASP explizit für den Bereich der euro-afrikanischen Beziehungen übernommen und durch die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes „betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika“ zu einem verbindlichen außenpolitischen Bezugsrahmen für die Mitgliedstaaten gemacht (Rat 1998b).⁵ Aus diesen und anderen Dokumenten der die Gemeinschafts- bzw. Unionspolitik formulierenden Institutionen läßt sich ein mittlerweile einigermaßen deutlich strukturiertes Konzept zur Demokratieförderung in den Nord-Süd-Beziehungen der EU ablesen, das schlaglichtartig folgende Grundzüge aufweist:

A) Integriertes Entwicklungs- und Demokratisierungskonzept:

Das Bekenntnis zur Entwicklungszusammenarbeit wird mit dem Demokratiepostulat verbunden, wobei die Einhaltung der Menschenrechte und demokratischer Grundsätze sowohl als wesentliche Bedingung für eine tragfähige und nachhaltige Entwicklung als auch als maßgeblicher Wert an sich begriffen wird. Grundlegende Komponenten des Demokratiekonzepts der Europäischen Union sind dabei die Existenz einer demokratischen, auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruhenden Regierungsform; die Gewährleistung breiter Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung, insbesondere – aber nicht ausschließlich – durch die Abhaltung freier und fairer Wahlen; die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte; die Medien- und Pressefreiheit sowie die Wahrung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.⁶ Ergänzt wird dieser Katalog durch die Betonung einer insgesamt verantwortungsvollen Staats- oder Regierungsführung, die vor allem durch die Transparenz der Verwaltung, finanzielle Verantwortlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Dezentralisierung und die Schaffung eines „marktfreundlichen Umfelds“ für Entwicklung charakterisiert wird.⁷

B) Betonung des Unterstützungscharakters von Demokratieförderungsmaßnahmen:

In erster Linie sollen Demokratisierungsprozesse unterstützt und gefestigt werden, die durch Initiativen innerhalb der Entwicklungsländer selbst in Gang gesetzt wurden. Den Staaten des Südens soll kein „europäisches Modell“ der Demokratie aufgezwungen werden. Demokratisierung wird als Prozeß verstanden, der durch die Union unterstützt, dessen konkrete Ausgestaltung im Einzelfall aber nicht von außen vorgegeben werden kann.

C) Komplementarität von positiver und negativer Konditionalität bei grundsätzlichem Vorrang ersterer:

Demokratieförderung soll vorwiegend durch den Einsatz positiver Maßnahmen betrieben werden; die Anwendung negativer Maßnahmen wird nur bei schweren Menschenrechtsverletzungen oder einer dauerhaften Unterbrechung des demokratischen Prozesses in Betracht gezogen. Auch dabei soll aber die Gemeinschaftshilfe den ärmsten Bevölkerungsteilen weiterhin zugute kommen, notfalls unter Ausnutzung nichtstaatlicher oder informeller Kanäle. Humanitäre Hilfe und Soforthilfe werden in jedem Fall beibehalten.

D) Duale Strategie bei Positivmaßnahmen:

Die Union verpflichtet sich zu einer partnerschaftlichen Kooperation sowohl mit den Regierungen als auch mit der Zivilgesellschaft. Aktionen im Bereich der Demokratisierung des Staatssektors und Aktionen zur Stärkung der Zivilgesellschaft (einschließlich der Förderung besonders gefährdeter Gruppen) sollen daher gleichermaßen Beachtung finden und sich gegenseitig verstärken.

E) Forcierung eines „bottom-up approach“:

Wenngleich die Regierungen der Entwicklungsländer die primären Ansprechpartner in der Entwicklungszusammenarbeit der EU bleiben, wird die Rolle von NGOs und anderen Institutionen des Nichtstaatssektors zunehmend hervorgehoben. Insbesondere die Kommission und das Parlament, inzwischen aber auch der Rat, betonen in zahlreichen Dokumenten den Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlicher Partizipation an der Basis und nachhaltiger Demokratisierung auf der politischen Makroebene. Dies findet vor allem Ausdruck in der erwähnten dualen Strategie bei Positivmaßnahmen, einer zum Teil modifizierten Schwerpunktsetzung im Rahmen der NGO-Kofinanzierung, der Einführung sogenannter „dezentraler Zusammenarbeit“ als neuen Kooperationsansatz, sowie in der Umleitung der Hilfe über nichtstaatliche Netze im Fall einer Aussetzung der Zusammenarbeit mit der Regierung (vgl. dazu näher unten, Pkt. 3.3, sowie ausführlich Pippan 1998).

F) Absicherung und Flankierung der Gemeinschaftsmaßnahmen durch Verrechtlichung und Politikdialog:

Durch die Aufnahme entsprechender Zielbestimmungen und sogenannter „Wesentlichkeits-“ bzw. „Nichterfüllungsklauseln“ in die Kooperationsabkommen der Gemeinschaft erfährt die Verbindung zwischen Menschenrechten, Demokratie

und Entwicklung eine Verrechtlichung und wird gleichsam zu einem gemeinsamen Anliegen der Vertragspartner. Parallel dazu soll ein offener und konstruktiver politischer Dialog in den dafür vorgesehenen Gremien und Foren die Maßnahmen der Union auf dem Gebiet der Demokratieförderung begleiten und stützen.

3. Positivmaßnahmen als Teil des Demokratieförderungsprogramms der EU auf dem Gebiet der EZA

3.1 Zur Definition positiver Maßnahmen

Positivmaßnahmen umfassen ganz allgemein sämtliche Aktionen und Vorhaben, die gezielt auf die Entwicklung, Förderung und Konsolidierung von Demokratisierungsprozessen in Drittländern gerichtet sind (vgl. grundlegend Heinz 1994). Im Sinne eines weit verstandenen Begriffs der Demokratieförderung kommen dabei sowohl Maßnahmen in Betracht, die auf den Aufbau und die Festigung demokratischer Strukturen in Staat und Gesellschaft sowie auf die Achtung der Menschenrechte und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit gerichtet sind, als auch solche Maßnahmen, die eine verantwortungsvolle Regierungsführung und Konfliktprävention als unerläßliche Rahmenbedingungen für nachhaltige Demokratisierung zum Ziel haben. Im Unterschied zur (negativen) politischen Konditionalität, in deren Rahmen die Höhe der Hilfsleistungen oder der Umfang der Zusammenarbeit bei anhaltenden Menschenrechtsverletzungen oder Unterbrechungen des demokratischen Prozesses verringert oder gänzlich ausgesetzt werden, sind positive Maßnahmen direkte Unterstützungsmaßnahmen ohne Bestrafungscharakter. Positivmaßnahmen sind dabei nicht auf das Feld der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt, sondern können als Demokratieförderungsinstrument auch in anderen Bereichen der Außenbeziehungen zur Anwendung gelangen. In der Praxis der Europäischen Gemeinschaft haben positive Maßnahmen – neben der Nord-Süd-Kooperation – vor allem in der Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und den UDSSR-Nachfolgestaaten besondere Bedeutung erlangt. Im Rahmen der politischen Außenbeziehungen der Union (GASP) stellen vor allem Gemeinsame Aktionen zur Wahlbeobachtung und Wahlhilfe in Drittländern wichtige Positivmaßnahmen dar.

3.2 Formen und Aktionsfelder positiver Maßnahmen

Im Bereich der Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen kommt grundsätzlich das gesamte Instrumentarium der finanziellen und technischen Hilfe in Betracht, einschließlich der Beratung und Ausbildung sowie personeller und institutioneller Kapazitätenbildung (*capacity building*). Für die Europäische Gemeinschaft hat der Rat schon in seiner Entschließung vom 28. November 1991 die grundlegenden Formen der Verwirklichung des von Kommission und Parla-

ment vorgeschlagenen „positiven Konzepts“ bei der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in Entwicklungsländern festgelegt. Dazu zählen die finanzielle und technische Unterstützung bei der Schaffung demokratischer Strukturen, der Wahrung der Menschenrechte und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Unterstützung von NGOs „sowie anderer Einrichtungen, die für eine pluralistische Gesellschaft erforderlich sind“ und – damit in Zusammenhang – die Annahme eines dezentralisierten Konzepts der Zusammenarbeit. Auf Antrag der Kommission oder eines Mitgliedstaates wird eine Erhöhung der Unterstützung von Ländern ins Auge gefaßt, in denen ein substantieller positiver Wandel im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie stattgefunden hat.

Der beispielhaften Aufzählung positiver Initiativen durch die Gemeinschaft in der Ratsentschließung vom November 1991 ist bereits der duale Förderungsansatz zu entnehmen, wonach neben der Demokratisierung des Staatssektors auch die Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer Akteure als sozialer Unterbau der Demokratie unterstützt werden soll. In späteren Äußerungen des Rates und der Kommission wurde die zivilgesellschaftliche Komponente der EU-Politik noch deutlicher hervorgehoben. So bekräftigte der Rat in einer im Mai 1993 angenommenen Folgeerklärung zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung, die Einrichtung partizipativer Zusammenarbeit bei der Unterstützung von Dezentralisierungsbemühungen verstärkt fördern zu wollen, insbesondere durch die Beteiligung lokaler Organisationen und Bewegungen auf der *grass-roots*-Ebene (Rat 1993: 74). Auch die Kommission ließ in ihrem ersten zur Ratsentschließung vom November 1991 ergangenen Umsetzungsbericht erkennen, daß sie Aktionen, die mit der Ausübung der Staatsgewalt verbunden sind und Maßnahmen, die der Festigung der Zivilgesellschaft dienen, im wesentlichen gleichrangige „strategische“ Bedeutung einräumt (Kommission 1992). Diese Linie wurde in den nachfolgenden Umsetzungsberichten bestätigt. Die Unterstützung lokaler Vereinigungen und Bewegungen wird besonders hervorgehoben, ebenso die Förderung der Pressefreiheit und die Stärkung von Bildungsaktionen (erstmal deutlich in Kommission 1994: 4).

Unterzieht man die letzten Berichte der Kommission vom Februar 1996 (Kommission 1996a) und Jänner 1997 (Kommission 1997a) einer Gesamtbetrachtung, so ergibt sich folgender Überblick über die für den Einsatz positiver Maßnahmen in Betracht kommenden Aktionsfelder:⁸

- I) Maßnahmen, die mit der Ausübung der Staatsgewalt verbunden sind:
 - Unterstützung von Prozessen zur Konsultation/Beteiligung der Bevölkerung, vor allem bei Wahlen und Referenden
 - Förderung und Stärkung demokratischer Institutionen und der Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit: Unterstützung parlamentarischer Institutionen; Konsolidierung der Rechtsprechung und ihrer Unabhängigkeit; juristische Hilfe zum Schutz bürgerlicher und politischer Grundfreiheiten; Unterstützung staatlicher Einrichtungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (Ombudspersonen)

- Verantwortungsvolle Staatsführung: Transparenz der öffentlichen Verwaltung; Stärkung der Verantwortlichkeit von Exekutivbehörden; Dezentralisierung und Förderung von demokratischen Systemen der kommunalen Selbstverwaltung; Schulung lokaler Beamter; Antikorrupsionsmaßnahmen

II) Maßnahmen zur Förderung und Festigung einer pluralistischen Zivilgesellschaft:

A) Allgemein:

- Stärkung der nichtstaatlichen Organisationen, Verbände und Gruppen auf lokaler Ebene
- Sensibilisierung und Erziehung im Menschenrechtsbereich
- Förderung der Unabhängigkeit, des Pluralismus und der Verantwortung der Medien; Unterstützung der freien Presse
- Förderung der Chancengleichheit und nichtdiskriminierender Praktiken

B) Initiativen zugunsten bestimmter Zielgruppen („vulnerable groups“):

- Aktionen zugunsten von Kindern, Frauen, nationalen Minderheiten, autochthonen Völkern, Vertriebenen und Flüchtlingen, sowie Häftlingen und Folteropfern. Zudem werden bestimmte Sondergruppen definiert, für die spezielle Schutz- und Sensibilisierungsmaßnahmen zur Anwendung gelangen können, wie Journalisten, Vertreter der Rechtsberufe, Personal im Strafvollzug, Angehörige der Streitkräfte, der Polizei und der Sicherheitskräfte.

III) Förderung vertrauensbildender Maßnahmen:

- Maßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Erhaltung des Friedens, insbesondere: konfliktvorbeugende und vertrauensbildende Maßnahmen, Maßnahmen zur Ahndung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, Unterordnung der Streitkräfte unter die Autorität der Zivilbehörden

Die Zuordnung der einzelnen Subkategorien zu den jeweils primären Interventionsbereichen wird in den verschiedenen Dokumenten der Kommission nicht immer einheitlich vorgenommen. Der Kommissionsbericht über die im Jahr 1994 erfolgte Umsetzung der Ratsresolution aus 1991 nennt etwa, entgegen der bisherigen Praxis, die institutionelle Stärkung des lokalen Nichtstaatssektors nicht mehr ausdrücklich als besonderen Aspekt der Förderung der Zivilgesellschaft, obwohl kein Zweifel daran bestehen kann, daß diesem Bereich in der Praxis der Zusammenarbeit weiterhin eine entscheidende und sogar wachsende Bedeutung zukommt. Andererseits werden im gleichen Bericht vertrauensbildende Maßnahmen ausschließlich dem Bereich der Stärkung der Zivilgesellschaft zugeordnet. Die unter dieser Rubrik bisher genannten Einzelaktionen weisen jedoch auf eine Art „Querschnittsmaterie“ hin, in deren Rahmen Maßnahmen auch auf der öffentlichen Ebene der Ausübung der Staatsgewalt anzusetzen haben, um nachhaltige Wirkungen entfalten zu können. Der allge-

meine Umsetzungsbericht zu den Positivmaßnahmen im Jahr 1995 (Kommission 1997a) weist die Förderung vertrauensbildender Maßnahmen daher richtigerweise als eigenständiges Aktionsfeld aus.

Aufschluß über die konkreten geographischen und thematischen Schwerpunkte der Gemeinschaft bei der Anwendung positiver Maßnahmen in Entwicklungsländern geben im einzelnen sowohl die diversen Durchführungsberichte der Kommission als auch die von ihr jährlich festgelegten Leitlinien zur Verwendung der im EG-Haushalt ausgewiesenen Mittel zur Finanzierung entsprechender Aktionen (vgl. unten, 4.1). Von Beginn an war dabei eine starke inhaltliche Konzentration auf Projekte zur Förderung der demokratischen Teilhabe der Bevölkerung und auf Projekte zur Unterstützung von NGOs zu beobachten (Heinz/Lingau/Waller 1995: III). Die Unterstützung von Wahlen wird heute aber nur mehr gewährt, wenn diese einen ersten Schritt zur Demokratie darstellen. Die Förderung rein „formaler“ demokratischer Prozesse soll, nach Angaben der Kommission, vermieden werden. Hier hat man aus den negativen Erfahrungen gelernt, die vor allem in zahlreichen afrikanischen Ländern gemacht wurden, in denen sich nach der Abhaltung der ersten freien Wahlen „Fassadedemokratien“ ohne nachhaltige Demokratisierung von Staat und Gesellschaft etabliert hatten (Kenia, Malawi, Zimbabwe) oder in denen der Demokratisierungsprozeß nach kurzer Zeit überhaupt zum Erliegen kam (Gambia, Zaire, Nigeria). Große Beachtung wird nunmehr allen Maßnahmen im Vorfeld von Wahlen und in der kritischen Zeit nach den Wahlen geschenkt (Kommission 1994: 7). Im Anschluß an einen erfolgreichen Transformationsprozeß wird das Gewicht auf die Konsolidierung demokratischer Institutionen gelegt, parallel dazu aber die Förderung einer starken und aktiven Zivilgesellschaft, insbesondere auf der lokalen Ebene, in den Vordergrund gerückt. Auch bei Maßnahmen der Ausbildung und Sensibilisierung auf dem Gebiet der Menschenrechte bekundet die Kommission, „soweit nur irgend möglich den Aktionen, die sich direkt an die Bevölkerung wenden, gegebenenfalls über an Ort und Stelle bei den schwächsten Gruppen tätige NGOs des Südens, Priorität einzuräumen“ (Kommission 1994: 10).

Insgesamt scheint die Identifizierung konkreter Aktionen im Bereich der Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung bislang am schwierigsten gewesen zu sein. Von der Kommission wurden zunächst nur vereinzelt inhaltliche Kriterien genannt, wie Dezentralisierung, Steuerreformen oder die Einrichtung wirksamer Kontrollorgane. Entsprechende Projekte wurden hauptsächlich in Lateinamerika unterstützt (Commission 1996a, 32 f.). Die Einfügung des Begriffs der verantwortungsvollen Staatsführung als besonderes Kooperationsziel anläßlich der Halbzeitrevision des IV. Lomé-Abkommens (vgl. die Neuformulierung von Art. 5) verlangt aber, dieses Prinzip zu konkretisieren und ihm auch im Verhältnis zu den AKP-Ländern stärkere Beachtung zu schenken. Im März 1998 hat die Kommission diese Frage erstmals ausführlicher behandelt und *good governance* – im Einklang mit den entsprechenden Definitionen von UNDP und Weltbank – als „transparente und verantwortungsbewußte Verwaltung der Ressourcen eines Landes im Hinblick auf eine gerechte und nachhal-

tige wirtschaftliche und soziale Entwicklung" definiert (Kommission 1998a: 9). Voraussetzungen dafür seien funktionierende demokratische Institutionen, geeignete rechtliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen, effiziente und transparente Verwaltungsstrukturen, effektive Kontrollmechanismen, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger an den Entscheidungen über die Mittelverwaltung und -verteilung (Kommission 1998a: 10). Man mag sich durchaus fragen, ob die genannten Kriterien, die nach dem Konzept der Kommission die Ziele der Demokratisierung im Bereich der Ressourcenverwaltung ergänzen sollen, in den EU-Mitgliedstaaten selbst zu jeder Zeit erfüllt werden.

3.3 Kooperation mit NGOs und dezentrale Zusammenarbeit als positive Förderungsinstrumente

Im Rahmen des von der EU verfolgten positiven Ansatzes bei der Förderung von Demokratisierungsprozessen kommt der Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und anderen „dezentralen“ Akteuren besondere Bedeutung zu. Sie sind gleichsam Zielgruppe wie Partner in der Umsetzung der Demokratisierungsprogramme der EU. Für die europäischen NGOs (*Non-Governmental Development Organisations*) manifestiert sich dabei die Neuorientierung der EZA der Union insbesondere in der Einführung zusätzlicher Kriterien, die bei der Auswahl von Projekten im Rahmen des von der Gemeinschaft seit 1976 praktizierten NGO-Kofinanzierungssystems zum Tragen kommen (Commission/DG VIII 1995: 31 ff.). Ein Kommissionsvorschlag an den Rat über die Einrichtung einer klaren Rechtsgrundlage für die verfahrenstechnische Abwicklung der NGO-Kofinanzierung sieht unter anderem vor, daß – neben der Qualität des Vorhabens als nach wie vor wichtigstem Auswahlkriterium – Projekten, die mit der Stärkung der Zivilgesellschaft und einer partizipativen Entwicklung sowie mit der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und der Demokratie verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll (Kommission 1995b). Der Rat hat diesen Vorschlag inzwischen angenommen (Rat 1998c, Art. 2). Darüber hinaus legt die Kommission nach eigenen Angaben bei der Auswahl von NGO-Projekten besonderen Wert auf Vorhaben, die auf eine institutionelle Stärkung der lokalen Partner-NGOs in den Entwicklungsländern gerichtet sind und so zur Förderung ihrer Kapazitäten im Kontext einer aktiven Zivilgesellschaft beitragen (Commission/DG VIII 1995: 29).⁹ Die Zusammenarbeit der EG mit den europäischen NGOs im Rahmen des allgemeinen Kofinanzierungssystems ist freilich nicht primär und schon gar nicht ausschließlich auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Entwicklungsländern gerichtet. Sie ist insofern nicht unmittelbar im Bereich der Positivmaßnahmen im eigentlichen Sinn gelegen, weist jedoch durchaus demokratiefördernde Aspekte auf und kann daher, jedenfalls partiell, als zusätzliches positives Instrument der EU-Demokratieförderung begriffen werden. Ähnliches gilt auch

für die während der letzten Jahre zunehmend intensivierte direkte Kooperation der Gemeinschaft mit lokalen staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren in den Ländern des Südens, die mit dem Ziel einer Dezentralisierung der EZA durchgeführt wird.

Die Politik der „dezentralen Zusammenarbeit“ bezeichnet weniger ein neues Instrument als eine neue Methode der Zusammenarbeit, die in nahezu allen traditionellen Bereichen der Entwicklungskooperation Anwendung finden kann. Es geht dabei sowohl um eine Ausweitung der Zusammenarbeit, indem neben der jeweiligen Zentralregierung auch lokale staatliche und nichtstaatliche Institutionen und Gruppen als unmittelbare Kooperationspartner in Erscheinung treten, als auch um die Annahme eines neuen, partizipativeren Ansatzes bei der Projektplanung und Projektdurchführung. Den Vorschlägen und Initiativen dezentraler Akteure (Lokalbehörden auf kommunaler Ebene, Gewerkschaften, Kooperativen, Bildungseinrichtungen, NGOs, Graswurzelbewegungen u.a.) wird mehr Raum gegeben; sie werden unmittelbar in die Projektplanung eingebunden und sind für die Umsetzung der Vorhaben primär verantwortlich (vgl. Kommission 1996b). Besonders gefördert wird außerdem die horizontale Kooperation von europäischen Kommunalbehörden und/oder nichtstaatlichen Gruppen mit ihren jeweiligen „counterparts“ in den Entwicklungsländern. Durch diese neuen Kooperationsansätze soll zum einen ein flexibleres und den Erfordernissen der lokalen Bevölkerung besser angepaßtes Agieren der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gewährleistet werden, zum anderen soll dadurch die aktive Teilnahme von Teilen der Zivilgesellschaft sowie lokaler staatlicher Akteure (vor allem auf Gemeindeebene) an Entwicklungsprojekten und -programmen sichergestellt werden (Rat 1996a). Die praktische Durchführung des innovativen Konzepts der dezentralen Zusammenarbeit befindet sich auf Gemeinschaftsebene nach wie vor in einer *trial and error*-Phase. Sein Anspruch, durch die Mobilisierung der gesellschaftlichen Basis und die Stärkung der Rolle und Kapazitäten lokaler Akteure sowie deren unmittelbare Einbeziehung in die Entwicklungsprogramme der Europäischen Union, zu partizipativer Entwicklung und nachhaltiger Demokratie „von unten“ beizutragen, läßt es jedenfalls angezeigt erscheinen, diesem Konzept auch aus der Perspektive einer Demokratieförderung mit vorwiegend positiven Mitteln verstärkt Beachtung zu schenken.

4. Zur Durchführung positiver Maßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

4.1 Finanzierungsinstrumentarium

Zur Finanzierung der verschiedenen Positivmaßnahmen der Gemeinschaft stehen der Kommission zunächst eine Reihe spezifischer Budgetlinien zur Verfügung, die 1994 auf Anregung des Europäischen Parlaments unter dem

Titel „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“ in einem Haushaltskapitel vereint wurden (Kapitel B7-70 des EG-Haushalts). Gegenwärtig beinhaltet dieses Kapitel zehn verschiedene Budgetlinien, einschließlich der Programme zur Unterstützung der Demokratie in den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei (PHARE- und TACIS-Demokratieprogramm). Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kommt den Haushaltslinien „Menschenrechte und Demokratie in Entwicklungsländern“ (B7-702), „Demokratisierungsprozeß in Lateinamerika“ (B7-703), „MEDA-Programm für Demokratie“ (B7-705) und (neu!) „Menschenrechte und Demokratie in den Ländern Asiens“ (B7-707) besondere Bedeutung zu.¹⁰ Ergänzend kann die Kommission zur Finanzierung von Positivmaßnahmen im Bereich der EZA auf komplementäre Finanzinstrumente zurückgreifen, die nicht direkt dem Feld der Demokratieförderung zuzuordnen sind, jedoch mittelbar auch zur Unterstützung von Maßnahmen in diesem Bereich herangezogen werden können. Dazu zählen Budgetlinien mit anderer thematischer Priorität, Mittel zur NGO-Kofinanzierung, Ressourcen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, Mittel aus Gegenwertfonds sowie Mittel der regulären finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens und Lateinamerikas (ALA), den Mittelmeeranrainerstaaten und Südafrika. Soweit es Finanzierungen aus dem speziellen Haushaltskapitel B7-70 betrifft, betont die Kommission die „Anregungsfunktion“ der entsprechenden Maßnahmen und legt großen Wert auf die Folgefinanzierung der Projekte aus den für die offizielle Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern vorgesehenen Ressourcen.¹¹

Die Haushaltslinien des Kapitels B7-70 können in den meisten Fällen sowohl von Antragstellern des staatlichen wie auch des nichtstaatlichen Bereichs in Anspruch genommen werden. Unter den nichtstaatlichen Akteuren wird örtlichen NGOs und anderen lokalen Gruppen vielfach Priorität eingeräumt, bei bestimmten Linien sind europäische NGOs sogar nur in Ausnahmefällen antragsberechtigt. Die besondere Berücksichtigung von lokalen NGOs und Basisorganisationen aus den Ländern des Südens im Bereich der Demokratieförderung, aber auch in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit (Commission 1998b: 7 ff.), entspricht dem Gemeinschaftsansatz, Demokratie verstärkt an der Basis zu fördern und ist gleichzeitig ein wichtiger Aspekt des Konzepts der dezentralen Zusammenarbeit. Zur Mobilisierung lokaler Entwicklungsakteure verfügt die Kommission – in Ergänzung zu den Finanzierungsmöglichkeiten dezentraler Zusammenarbeit im Rahmen des Lomé-Abkommens (Art. 251a–251e) bzw. der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den ALA-Ländern und den Mittelmeeranrainerstaaten – über eine eigenständige Budgetlinie (B7-643), mit der Pilotprojekte zur Förderung und Verbreitung der dezentralen Kooperation finanziert werden können.¹²

Im Bereich der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren machen Positivmaßnahmen, die aus den spezifischen Budgetlinien des EG-Haushalts finanziert werden, als autonome Maßnahmen der Gemeinschaft grundsätzlich

(jedenfalls aus Sicht des EG-Rechts) keine ausdrückliche Zustimmung der nationalen Regierungsstellen des Empfängerlandes notwendig. Bei der Inanspruchnahme der komplementären Finanzinstrumente ist hingegen ein zumindest stillschweigendes Einverständnis der jeweiligen Regierung in der Regel vorausgesetzt. Auch hier ist allerdings zu differenzieren. Aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung der Entwicklungskooperation mit den ALA-Ländern durch völkerrechtliche Rahmenabkommen, die keine detaillierte Festlegung der einzelnen Kooperationsformen vorsehen, und entsprechender Bestimmungen in der Verordnung des Rates über die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit diesen Ländern (Rat 1992b, insb. Art. 2), ist für die Durchführung von Positivmaßnahmen in diesem Fall eine Initiative der nationalen Behörden nicht zwingend notwendig. Demgegenüber verlangt die Mobilisierung der Mittel des EEF nach den umfassenden Bestimmungen des Lomé-Abkommens über die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen den AKP-Ländern und der Gemeinschaft ein ausdrückliches Ersuchen der Regierung des jeweiligen AKP-Staates.¹³

Im Jahr 1994 finanzierte die Gemeinschaft 195 Positivmaßnahmen in Entwicklungsländern mit einem Gesamtbetrag von über 95 Millionen ECU, was eine Steigerung um etwa 41 Prozent im Vergleich zu 1993 bedeutet (Commission 1996a: 4).¹⁴ Erstmals überstieg dabei 1994 der finanzielle Aufwand für die aus den komplementären Finanzinstrumenten gedeckten Maßnahmen die Mittelaufwendungen aus den spezifischen Haushaltslinien des Kapitels B7-70. Umsetzungsberichte für spätere Jahre lagen zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags nicht vor, auszugehen ist aber von einer weiteren Erhöhung der Mittel für Positivmaßnahmen in Entwicklungsländern, da bereits das Budgetkapitel „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“ bis zum Jahr 1998 auf insgesamt mehr als 97 Mio. ECU aufgestockt wurde (gegenüber 59 Mio. ECU im Jahr 1994). In thematischer Hinsicht wurden 1994 70% der Mittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausübung der Staatsgewalt aufgewendet, 30% der Mittel (jedoch fast 60% der Projekte) entfielen auf den Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft. Was die geographische Aufteilung der Mittel betrifft, so fällt auf, daß rund 60% des insgesamt zur Verfügung gestellten Betrags für Maßnahmen in den Ländern Lateinamerikas und rund 35% für Maßnahmen in den AKP-Staaten verwendet wurden. Die südlichen und östlichen Mittelmeerländer sowie die Länder Asiens spielten demnach, jedenfalls im Jahr 1994, eine nur untergeordnete Rolle im Rahmen der Demokratieförderungspolitik der Europäischen Union. Was aber die Mittelmeeranrainerstaaten betrifft, so hat die seit 1995 verfolgte Intensivierung der Zusammenarbeit der EU mit diesen Ländern im Rahmen der Euro-Mediterranean Partnerschaft und des „Barcelona-Prozesses“ inzwischen zu einer deutlich vermehrten Durchführung von Positivmaßnahmen auch in diesem Raum geführt (MEDA-Demokratieprogramm).

4.2 Das Verfahren der Durchführung positiver Maßnahmen und das Gebot einer klaren Rechtsgrundlage¹⁵

Das kommissionsinterne Verfahren zur Abwicklung der verschiedenen aus dem EG-Haushalt finanzierten Positivmaßnahmen richtet sich bislang nach folgenden Grundsätzen: Für die interne Koordinierung der von den verschiedenen Dienststellen administrierten Demokratieförderungsmaßnahmen ist die in der GD 1A angesiedelte „Human Rights and Democratization Unit“ zuständig. Unter ihrem Vorsitz tritt zur Verbesserung der Kohärenz mit anderen Gemeinschaftspolitiken mehrmals jährlich die interdirektionale Gruppe „Menschenrechte“ zusammen, die aus Vertretern aller in die interne und externe Menschenrechts- und Demokratiepoltik der Gemeinschaft involvierten Generaldirektionen zusammengesetzt ist (vgl. Kommission 1997a: 53). Diese Gruppe erarbeitet die thematischen Leitlinien für den konkreten Mitteleinsatz der verschiedenen Budgetlinien des Kapitels B7-70 im jeweiligen Haushaltsjahr sowie die gemeinsamen Kriterien für die Projektauswahl. Projektanträge werden entweder direkt auf Initiative der Antragsteller aus den Empfängerländern oder aufgrund einer allgemeinen Ausschreibung (PHARE- und TACIS-Demokratieprogramme) an die Kommission gerichtet. Sie werden zunächst von den für Demokratie und Menschenrechte zuständigen Abteilungen der für die Gestaltung der Außenbeziehungen in diesem Bereich maßgebenden Generaldirektionen (DG I, IA, IB und VIII) geprüft und zur Entscheidung durch die Kommission vorbereitet. Dabei konsultieren sich die zuständigen Stellen in *ad-hoc*-Gruppen zu jedem Projekt, wobei auch die jeweilige Delegation vor Ort ihre Stellungnahme abgibt. Über die Finanzierung eines Projektes entscheidet die Kommission im Wege eines schriftlichen Verfahrens, in dessen Rahmen die Genehmigung sämtlicher beteiligter Direktionen, einschließlich des juristischen Dienstes und der Finanzkontrolldienststelle, einzuholen ist. Bei der konkreten Projektauswahl ist die Kommission in jüngster Zeit wiederholt von einem „reaktiven“ zu einem „proaktiven“ Ansatz übergegangen. Statt der bloßen Reaktion auf einlangende Projektanträge wurde der Einsatz potentieller Positivmaßnahmen für ein bestimmtes Land an den Ergebnissen einer *ex ante*-Sondierungsmission unabhängiger Sachverständiger ausgerichtet, durch die der konkrete Bedarf vor Ort erst ermittelt und geeignete Interventionsfelder identifiziert wurden (Kommission 1996a: 18). Diese bisher nur vereinzelt angewandte Vorgangsweise bietet zweifellos entscheidende Vorteile, insbesondere kann durch eine Bedarfsermittlung vor Ort den besonderen Gegebenheiten und Erfordernissen des Empfängerlandes gezielter entsprochen werden, als durch traditionelle Methoden der Projektidentifizierung.

Trotz der in den letzten Jahren unternommenen Schritte zur Vereinheitlichung der bei Positivmaßnahmen zur Anwendung kommenden Kriterien und Verfahren konnten die bestehenden Defizite in den Bereichen Transparenz, Flexibilität und Koordination mit den Mitgliedstaaten bisher nicht entscheidend vermindert werden (vgl. Hartmann 1995: 430 ff.). Dies liegt nicht zuletzt daran, daß es bislang keine eindeutige und gemeinsame rechtliche Basis für die

Durchführung der verschiedenen positiven Gemeinschaftsmaßnahmen gibt. Vor diesem Hintergrund präsentierte die Kommission im Juli 1997 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates, mit der die Abwicklung der Haushaltslinien des Kapitels B7-70 auf eine einheitliche Rechtsgrundlage gestellt werden soll (Kommission 1997b).

Der Vorschlag bestätigt erwartungsgemäß die im Laufe der letzten Jahre definierten Aktionsfelder und greift in Teilen auf das von der Kommission bereits bisher praktizierte Verfahren zurück, ergänzt aber die Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinschaft um begleitende Maßnahmen, wie vorbereitende Studien oder Seminare zur Durchführbarkeit und Evaluierung der Gemeinschaftsaktionen. Auch bezüglich der potentiellen Partner der Gemeinschaftsprogramme entspricht der Vorschlag der bisherigen Praxis der Unterstützung staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure sowie internationaler und regionaler Organisationen. Sämtliche Entscheidungen betreffend die Annahme und Durchführung von Maßnahmen nach der geplanten Verordnung sollen von der Kommission getroffen werden. Im Rahmen der Komitologie wird sie jedoch von einem beratenden Ausschuß unterstützt, wenn es sich um die Beschlußfassung von Maßnahmen handelt, deren Finanzbedarf den Betrag von 2 Mio. ECU übersteigt oder um Mehrjahresprogramme, die als kohärenter Aktionsrahmen für ein bestimmtes Land, eine bestimmte Region oder zu einem speziellen Thema fungieren. Der Ausschuß, bestehend aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten und einem vorsitzführenden Vertreter der Kommission, soll Vorschläge über zu treffende Maßnahmen unterbreiten, deren „größtmögliche Berücksichtigung“ die Kommission verspricht. Hervorzuheben ist aber insbesondere der Vorschlag der Kommission, ihr die Möglichkeit zur Finanzierung von Sofortmaßnahmen in plötzlichen und unvorhersehbaren Situationen einzuräumen, etwa bei gewaltsamer Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses oder einer unmittelbar drohenden, schweren Mißachtung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen. Zu denken ist hier an die Entsendung von Beobachtern zu politischen Prozessen oder an kurzfristige Vermittlungsaktionen zur Konfliktverhütung in Krisenfällen. Nach den Vorstellungen der Kommission soll diese offenbar bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auch dann Sofortmaßnahmen unter Aussparung des sonst vorgesehenen Verfahrens (beratender Ausschuß) treffen können, wenn die Maßnahmen im Einzelfall den Betrag von 2 Mio. ECU übersteigen (Kommission 1997b, Art. 13).

Zur besseren Abstimmung mit den entsprechenden nationalen Politiken will die Kommission innerhalb eines Monats nach ihrer Entscheidung die Mitgliedstaaten über die Art der getroffenen Maßnahmen, das Empfängerland und die beteiligten Projektpartner informieren. Zudem soll es ihr die vorgeschlagene Verordnung ermöglichen, ein System für den Informationsaustausch über die jeweils finanzierten Aktionen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zu etablieren, sowie Maßnahmen für die Koordinierung vor Ort zu erlassen. Ähnliche Koordinierungsschritte werden für die Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Organisationen, die ebenfalls auf dem Gebiet der Demo-

kratiförderung tätig sind (z.B. Electoral Assistance Division der VN, UNDP, Promotion of Democracy Unit der OAS, Commonwealth Secretariat oder Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE), in Aussicht gestellt. Der Erlaß der entsprechenden Verordnung durch den Rat käme insofern der vielfach vorgebrachten Forderung nach einer Stärkung der Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft und jenen der Mitgliedstaaten bzw. jenen anderer multilateraler Entwicklungsagenturen entgegen (Benedek 1994: 22 f, Hartmann 1995: 427, Arts 1996: 66) und könnte so auch zur Steigerung der Effizienz der im Rahmen der europäischen EZA getroffenen Maßnahmen beitragen. Um den Dialog und die Abstimmung mit den übrigen Gemeinschaftsorganen, den Mitgliedstaaten, sowie den internationalen und nichtstaatlichen Organisationen zu erleichtern, ist aber auch eine Umstrukturierung der relevanten Verwaltungsstrukturen im Bereich der Kommission selbst notwendig. Erst kürzlich hat das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang zu Recht die Forderung erhoben, kommissionsintern ein einziges Mitglied für auswärtige Beziehungen zu bestimmen, das für die Koordinierung aller der zur Verwaltung positiver Programme und Projekte sowie zur Umsetzung negativer Maßnahmen zuständigen Kommissionsdienststellen verantwortlich zeichnen soll (Europäisches Parlament 1997).

Ob die von der Kommission angeregte Verordnung in der vorliegenden Form vom Rat akzeptiert wird, ist freilich zweifelhaft. Abgesehen davon, daß schon die im Entwurf vorgesehene Komitologieregelung im Rat für Diskussionen sorgen dürfte, ist insbesondere die Wahl der Rechtsgrundlage durch die Kommission bereits auf Widerstand gestoßen. Art. 130w EGV, auf den der Vorschlag gestützt ist, mag zwar für einen Teil der vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit als Rechtsgrundlage dienen, kann aber, weil auf die EZA beschränkt, keine rechtliche Basis für die Finanzierung jener Maßnahmen liefern, die in anderen als Entwicklungsländern durchgeführt werden. Ob für diese Maßnahmen das autonome Vertragsergänzungsverfahren des Art. 235 EGV herangezogen werden kann, hängt davon ab, ob man die Förderung von Demokratie und Menschenrechten als eigenständiges Gemeinschaftsziel betrachtet oder nicht. Da sich eine entsprechende Zielformulierung im Art. 3 EGV nicht ausdrücklich findet, hat etwa der juristische Dienst des Rates diese Möglichkeit zurückgewiesen (Stellungnahme vom Oktober 1997, nicht veröffentlicht).¹⁶ Er verweist hingegen auf bestehende Verordnungen, vor allem die PHARE-, TACIS- und MEDA-Verordnungen, deren Bestimmungen einen Teil der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen rechtlich decken könnten. Für die verbleibenden Maßnahmen, bzw. als generelle Alternative, schlägt der juristische Dienst Art. J.1 Abs. 2 EUV als Rechtsgrundlage vor, der die weltweite Förderung und Festigung der Demokratie und der Menschenrechte als Ziel der Außenpolitik der Union anerkennt. Eine entsprechende gemeinsame Aktion bzw. ein gemeinsamer Standpunkt würde die bisherigen Gemeinschaftsmaßnahmen freilich auf die Unionsebene heben, womit eine Reihe von Rechtsfragen verbunden ist, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

Anzumerken bleibt aber, daß die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung ausschließlich sie selbst als Gemeinschaftsorgan berechtigen und verpflichten sollte, im Bereich der Demokratieförderung auf der Basis eines klaren und transparenten Verfahrens tätig zu werden. Gemeinsame Standpunkte oder Aktionen auf der Ebene der GASP richten sich hingegen primär an die Mitgliedstaaten und verpflichten diese zu einem gemeinsamen Handeln. Die Bestimmungen über die GASP bieten insofern keine Grundlage bzw. keinen Ersatz für die Annahme interner Legislativakte nach dem Muster von Gemeinschaftsrechtsakten. Allerdings ist rechtlich nicht ausgeschlossen, daß unter Verweis auf das Kohärenzgebot die Durchführung einer im Rahmen der GASP beschlossenen Maßnahme sowohl durch die Mitgliedstaaten als auch die Kommission erfolgt.¹⁷

Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die rasche Formulierung einer eindeutigen Rechtsgrundlage zur Durchführung von Positivmaßnahmen noch dringlicher werden lassen. Am 12. Mai 1998 erging ein Urteil des EuGH (Rs C-106/96), in dem dieser einen Beschluß der Kommission über die Finanzierung bestimmter europäischer Vorhaben zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung in Ermangelung einer klaren Rechtsgrundlage für nichtig erklärte. Der Gerichtshof folgte damit der Auffassung der Kläger (Großbritannien, unterstützt von Deutschland, Dänemark und dem Rat), wonach für alle bedeutenden Gemeinschaftsaktionen neben der Ausweisung der entsprechenden Mittel im Haushaltsplan der EG auch der vorherige Erlaß eines Basisrechtsaktes seitens des Rates zur Bewilligung dieser Ausgaben vorliegen müsse. Nur sogenannte „nichtbedeutende Maßnahmen“ (etwa Modellstudien oder vorbereitende Aktionen) seien von diesem zweifachen Erfordernis befreit und könnten auf der alleinigen Grundlage der Ausweisung der entsprechenden Mittel im EG-Haushalt durchgeführt werden. Als Reaktion auf dieses Urteil hat die Kommission am 10. Juni 1998 ein Einfrieren aller Zahlungen aus Budgetlinien, die zu diesem Zeitpunkt (noch) keine klare Rechtsgrundlage aufwiesen, verfügt. Betroffen von dieser Entscheidung, die vom Europäischen Parlament und vielen NGOs heftig kritisiert wurde, waren auch die Budgetlinien aus dem Haushaltskapitel „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“. Drei Viertel aller blockierten Budgetlinien wurden aber bereits Mitte Juli wieder von der Kommission freigegeben, da nach einer hausinternen Überprüfung für sie entweder eine spezifische Grundlage im EG-Sekundärrecht identifiziert werden konnte oder ihre Einordnung als Pilotprojekte oder vorbereitende Maßnahmen möglich war. Auch die für die EZA relevanten Budgetlinien des Kapitels B7-70 wurden größtenteils wieder freigegeben, wobei man sich offenbar auf die entsprechenden Bestimmungen der bestehenden Verordnungen betreffend die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Staaten Asiens und Lateinamerikas (Rat 1992), den südlichen und östlichen Mittelmeerlandern (Rat 1996b) und Südafrika (Rat 1996c) gestützt hat. Die Linie „Menschenrechte und Demokratie in Entwicklungsländern“ wurde jedoch nur teilweise (in Bezug auf nicht-AKP-Staaten) deblockiert, da für aus dem EG-Haushalt finanzierte Positivmaßnahmen in AKP-Staaten gemeinschaftsintern noch keine

eindeutige sekundärrechtliche Basis existiert. Die Kommission schlägt daher vor, bis zum Erlass einer klaren Rechtsgrundlage durch den Rat entsprechende Projekte im AKP-Raum aus den Mitteln des 8. EEF zu finanzieren (Press Release IP/98/657). Neben diesen kurzfristigen Maßnahmen haben sich Rat, Kommission und Parlament auch auf den Entwurf einer interinstitutionellen Vereinbarung geeinigt, die festlegt, welche Aktionen („nichtbedeutende Maßnahmen“) in Einklang mit dem Urteil des EuGH vorläufig ohne Basisrechtsakt aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden können (Diskussion im Rat „Haushalt“ vom 17. Juli 1998). Parlament und Rat haben sich zudem verpflichtet, im Fall jener Budgetlinien, für die bereits ein Kommissionsvorschlag zur Schaffung einer Rechtsgrundlage vorliegt, das legislative Annahmeverfahren zu beschleunigen. Die Verabschiedung einer bzw. mehrerer Verordnungen zur rechtlichen Klärung und Absicherung der Durchführung von Positivmaßnahmen durch die Gemeinschaft sollte demnach noch vor Jahresende – eine Einigung in der Frage ihrer rechtlichen Grundlage im EGV vorausgesetzt – stattfinden können.

4.4 Das Problem der Evaluierung positiver Maßnahmen

Der oben skizzierte Kommissionsvorschlag – dessen inhaltliche Grundlinien relevant bleiben, auch wenn die Verordnung nicht in ihrer derzeitigen Form erlassen wird – sieht auch eine regelmäßige Evaluierung der von der Gemeinschaft durchgeführten Programme und Projekte vor. In der Stellungnahme der Kommission zu den finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsaktes werden als Kriterien zur Bewertung konkreter Projektvorschläge, neben den üblichen Maßstäben (Qualität der Partner, Kosteneffizienz etc.), die Übereinstimmung der Projektergebnisse mit den allgemeinen Zielen der Union und den spezifischen Zielen des Projekts, die Eignung des Vorhabens unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten sowie die Wirkung und der Multiplikatoreffekt der Aktion angeführt. Diese Kriterien werden auch bei der Evaluierung entsprechender Projekte während und nach ihrer Durchführung zu berücksichtigen sein, wenngleich sie freilich die entscheidende Frage nach der Meßbarkeit der Wirkung von Einzelprojekten auf die Demokratie- und Menschenrechtslage im Empfängerland unbeantwortet lassen. Grundsätzlich ist hier festzuhalten, daß Erfolge auf dem Gebiet der Demokratieförderung in besonderem Maße von einer Vielzahl projektfremder Faktoren und der politischen und gesellschaftlichen Gesamtsituation eines Landes abhängen. Schon daraus ergibt sich, daß bei der Beurteilung von Positivmaßnahmen nicht von vorgefertigten Mustern und allgemein – in jedem Fall – gültigen Evaluationskriterien ausgegangen werden kann.

In einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Evaluationsstudie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zu den zwischen 1991 und 1993 von der EG durchgeführten positiven Maßnahmen sprechen sich die Autoren für ein abgestuftes Vorgehen bei der Evaluierung entsprechender Projekte aus

(Heinz/Lingau/Waller 1995: 16 ff.). Bei der Beurteilung der Wirkung einzelner Maßnahmen soll zwischen der Wirkung auf den spezifischen Sektor (das jeweilige Aktionsfeld) und der Wirkung dieses (durch die Maßnahme allenfalls gestärkten) Sektors auf das Oberziel der Förderung bzw. Konsolidierung von Demokratie und Menschenrechten im Empfängerland unterschieden werden.¹⁸ Bei der Auswertung der auf der Basis dieses methodischen Ansatzes untersuchten Positivmaßnahmen der Gemeinschaft kamen die Autoren unter anderem zu dem Ergebnis, daß die prioritären Aktionsfelder für den Einsatz der Maßnahmen jeweils in Abhängigkeit von der Art des politischen Systems eines Landes gewählt werden sollten. Im Fall autoritärer Regime müßten Positivmaßnahmen, mangels Reformbereitschaft der Regierung, zunächst zwangsläufig auf der nichtstaatlichen Ebene, also der Ebene der Zivilgesellschaft, ansetzen; bei Ländern im Übergang sollten die Maßnahmen gleichermaßen auf die Unterstützung staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure gerichtet sein. Bei formalen Demokratien bzw. Demokratien in Konsolidierung sollte hingegen, so die Autoren der Studie, in erster Linie die Beseitigung struktureller Defizite im politischen Prozeß und in den politischen Institutionen gefördert werden, der Schwerpunkt daher auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausübung der Staatsgewalt liegen (Heinz/Lingau/Waller 1995: 68 ff.). Diesen Ansätzen wird man zwar weitestgehend folgen können, doch ist nicht einsichtig, warum die zivilgesellschaftliche Komponente nach dem erfolgreichen Übergang eines Landes zur Demokratie vernachlässigt werden soll. Wie zahlreiche afrikanische Beispiele der vergangenen Jahre zeigen, ist gerade auch in der Phase der Konsolidierung einer noch jungen Demokratie die Festigung einer aktiven Zivilgesellschaft zur Aufrechterhaltung eines konstruktiven Dialoges zwischen Staats- und Nichtstaatssektor, insbesondere auf der lokalen Ebene, von entscheidender Bedeutung für die Nachhaltigkeit von Demokratisierungsprozessen.¹⁹

5. Schlußbemerkung

Die Politik der Europäischen Union auf dem Gebiet der Demokratieförderung durch Positivmaßnahmen hat sich in den letzten Jahren sowohl im Bereich der finanziellen Ausstattung als auch im Bereich der inhaltlichen Konkretisierung kontinuierlich weiterentwickelt. Fortschritte wurden insbesondere bei der Zusammenfassung der Finanzgrundlagen im EG-Haushalt und der Vereinheitlichung von Verfahren und Kriterien, aber auch bei der Identifizierung von Aktionsfeldern und der Diversifizierung der Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern (Regierungen, NGOs, andere dezentrale Akteure) erreicht. Die regionsspezifische Abstimmung der Maßnahmen, wie sie insbesondere durch die geographische Schwerpunktsetzung bei den verschiedenen Budgetlinien und die unterschiedliche Gewichtung der Aktionsfelder innerhalb der Linien zum Ausdruck kommt, ist dabei grundsätzlich zu unterstützen. Dennoch ist jedes Empfängerland stets als „besonderer Fall“ zu betrachten. Die allgemein zur

Verfügung stehenden Aktionsfelder mögen in verschiedenen Regionen und Ländern durchaus dieselben sein; letztlich kommt es aber auf die konkrete Prioritätensetzung und Projektauswahl an, und diese werden in der Regel von Land zu Land, in Abhängigkeit von dessen sozio-politischen, rechtlichen, historischen und kulturellen Voraussetzungen, verschieden sein. Eingehende Länderstudien, Sondierungs- und längere Projekteinführungsphasen, in denen diese Spezifika gemeinsam mit den Partnern geklärt und die entsprechenden Folgerungen für die Projektplanung und -durchführung gezogen werden, sind wesentliche Faktoren für den Erfolg positiver Aktionen. Die Kommission scheint dies im Ansatz erkannt zu haben, wenn sie nun vermehrt von der Notwendigkeit mehrjähriger, auf die kulturellen Eigenheiten und spezifischen Bedürfnisse der Länder abgestimmter Programme spricht und klarstellt, daß die einzige Bezugsgrundlage für ein Analyseschema das jeweilige Land selbst ist (Kommission 1998a: 14).

In anderen Bereichen stehen entscheidende Verbesserungen freilich noch aus, insbesondere in der Frage der transparenten und konsistenten Anwendung der Auswahlkriterien und -verfahren sowie der effizienten Koordinierung mit den entsprechenden Politiken der Mitgliedstaaten.²⁰ Vor allem die konsequente Erfüllung des Koordinierungsgebots des Art. 130x EUV wird aber schließlich ausschlaggebend für die Beurteilung sein, ob die Aktionen der Gemeinschaft tatsächlich als „Ausdruck einer in den gemeinsamen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten verankerten europäischen Identität“ (Kommission 1997b: 23) gewertet werden können, bzw. ob die Demokratieförderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten insgesamt einen substantiellen Beitrag zum allgemeinen Ziel der Stärkung der Identität der Union auf internationaler Ebene liefern kann (vgl. Pippan 1997). Dies hängt nicht zuletzt von der tatsächlichen Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab, ihre EZA-Politik mit jener der EU abzustimmen und den im Rahmen der Gemeinschaft erarbeiteten Grundsätzen und Leitlinien auf dem Gebiet der Demokratieförderung auch in ihren bilateralen Programmen gebührend Rechnung zu tragen.

Abstracts

The European Union has repeatedly declared to foster the active promotion of democracy and human rights through its development cooperation policy. Since the beginning of the 1990s, the conceptual, financial and administrative preconditions to implement the positive approach proposed both by the Commission and the Council have been gradually advanced. Progress has been made in particular in identifying a typology of positive measures and potential areas for their implementation. In addition, some degree of harmonization in respect of the criteria and procedures applied was achieved. With regard to the "classic" problems, i.e. in the fields of transparency and consistency of the measures and their implementation as well as the whole area of internal and external coordination, however, only minor improvements could be observed so far. Currently,

attempts to establish a clear legal basis for positive measures financed out of the Community budget are under way; they should be used to solve at least some of the hitherto existing problems.

Die Europäische Union hat sich wiederholt zu einer Politik der aktiven Förderung der Demokratie und der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit bekannt. Seit Beginn der neunziger Jahre wurden die konzeptionellen, finanziellen und administrativen Voraussetzungen zur Umsetzung des von der Kommission und dem Rat verfolgten positiven Ansatzes kontinuierlich weiterentwickelt. Fortschritte wurden insbesondere bei der Identifizierung der verschiedenen Formen positiver Maßnahmen und der für ihren Einsatz in Frage kommenden Aktionsfelder erzielt. Ebenso wurde eine gewisse Vereinheitlichung bezüglich der Kriterien und Verfahren zu ihrer Durchführung erreicht. Auf dem Gebiet der „klassischen“ Problemfelder hingegen, also in den Bereichen der Transparenz und Konsistenz der Maßnahmen und ihrer Anwendung sowie der internen und externen Koordination, hat es bisher erst Ansätze einer Verbesserung gegeben. Gegenwärtig werden Versuche unternommen, die aus dem EG-Haushalt finanzierten Positivmaßnahmen auf eine klare Rechtsgrundlage zu stellen; sie sollten zur weiteren Lösung wenigstens eines Teils der genannten Probleme genutzt werden.

Anmerkungen

- 1 Das oft zitierte „Demokratiedefizit“ im internen Entscheidungsfindungsprozeß der EU mag dabei gewisse Legitimitätsprobleme mit sich bringen, ändert aber nichts am grundsätzlichen Bekenntnis zu den genannten Werten; vgl. die Präambel, 3. Absatz und Art. F Abs. 2 EUV. Vgl. auch schon die Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie (Europäischer Rat 1978).
- 2 Im Zusammenhang mit der europäischen Entwicklungszusammenarbeit wird hier aus Gründen der Einfachheit sowohl von der Europäischen Union als auch von der Europäischen Gemeinschaft gesprochen, freilich in Kenntnis der Tatsache, daß Titel XVII des EG-Vertrags (EGV) dieses Politikfeld – in Ergänzung zu den mitgliedstaatlichen Kompetenzen – innerhalb des Unionsgefüges dem primären Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft zuweist. Dessen ungeachtet spricht die Kommission inzwischen selbst in zahlreichen Dokumenten von der „Entwicklungszusammenarbeit der EU“.
- 3 GV-Res. 41/128 vom 4. Dezember 1986. Nach Manuel Marin, Vizepräsident der Kommission, stellt das Recht auf Entwicklung eine Grundlage der Demokratiepoltik der Gemeinschaft dar (Marin 1991: 50). In den offiziellen EU-Dokumenten wird allerdings nur selten ausdrücklich auf das Recht auf Entwicklung Bezug genommen, was vor allem mit der kritischen Haltung einzelner Mitgliedstaaten zur konkreten Ausgestaltung dieses Rechts zusammenhängt. Dennoch läßt die jüngste Praxis der Gemeinschaft den Schluß zu, daß wesentliche Elemente der UN-Erklärung von 1986 in die Entwicklungspolitik der EU übernommen wurden (vgl. dazu Arts 1996: 66 ff.).
- 4 Nach Art. 60 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) ist in der Verletzung einer wesentlichen Vertragsbestimmung eine „erhebliche Verletzung“ des Vertrages zu sehen, welche die verletzte Vertragspartei zur Suspendierung des Abkommens nach dem Verfahren der WVK berechtigt. Bestimmte völkerrechtliche Abkommen der Gemeinschaft, darunter auch das Lomé-Abkommen, sehen im Falle der Verletzung wesentlicher Vertragsbestandteile allerdings ein besonderes Suspendierungsverfahren vor (vgl. etwa Art. 5 iVm Art. 336a Lomé IV).

- 5 Der gemeinsame Standpunkt des Rates ergänzt eine Mitteilung der Kommission vom 12. März 1998, in der diese Vorschläge zur Präzisierung der in Art. 5 des Lomé-Vertrags verankerten Prinzipien und Kriterien sowie die Erstellung eines Aktionsplanes zur Vertiefung des Dialogs mit den AKP-Staaten und zum Ausbau konkreter Maßnahmen und Aktionen vorlegte (Kommission 1998a).
- 6 Konkrete Definitionen der genannten Kriterien wurden bisher kaum oder nur ansatzweise geliefert. Ihre eigentliche Bedeutung erschließt sich daher zumeist erst aus der Praxis. Die Kommission bezog sich jedoch wiederholt auf die relevanten internationalen bzw. regionalen Abkommen und Dokumente, um ihren Forderungen größere Legitimität zu verleihen. Entsprechende Möglichkeiten eröffnen sich vor allem im Bereich der Menschenrechte, deren universelle Geltung die Kommission unter Verweis auf die völkerrechtlichen Abkommen auf diesem Gebiet immer wieder hervorgehoben hat (zu den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Politik auf dem Gebiet der Menschenrechte vgl. Benedek 1997: 146 ff.). In ihrer jüngsten Mitteilung vom März 1998 hat sich die Kommission erstmals auf konkretere Definitionen, insbesondere der Begriffe „demokratische Grundsätze“ und „verantwortungsvolle Staatsführung“, eingelassen (Kommission 1998a: 6 ff.).
- 7 In der Ratsentschließung vom November 1991 wurde außerdem die Reduzierung der Militärausgaben durch die Entwicklungsländer als weiteres wesentliches Kriterium für Demokratisierung und Entwicklung genannt. In der Praxis der Demokratieförderungspolitik der EU erlangte dieser Punkt bisher jedoch keinerlei sichtbare Bedeutung.
- 8 Bei den entsprechenden Berichten der Kommission ist zu unterscheiden: Die „Berichte über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie“ befassen sich mit den gesamten im Berichtszeitraum in Drittländern durchgeführten und aus den besonderen Linien des EG-Haushalts finanzierten Positivmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Im Gegensatz dazu geben die „Umsetzungsberichte zur Ratsentschließung vom November 1991“ über die Anwendung sowohl negativer wie positiver Maßnahmen Auskunft (auch über jene, die nicht direkt aus dem Budget der Gemeinschaft finanziert werden), allerdings beschränkt auf das Feld der EZA.
- 9 Zur institutionellen Stärkung örtlicher Basisorganisationen wurden bereits 1987 spezielle Vorschriften in die allgemeinen Kofinanzierungsrichtlinien aufgenommen, die eine von Einzelprojekten unabhängige finanzielle Unterstützung der Arbeiten lokaler Organisation unter der Vermittlung und Verantwortung europäischer NGOs ermöglichen; vgl. Kap. XII der Allgemeinen Bedingungen für die Kofinanzierung (Kommission 1987: 19 ff.).
- 10 Für 1998 wurden für die Linie B7-702 17 Mio. ECU, für die Linie B7-703 12,6 Mio. ECU, für die Linie B7-705 10 Mio. ECU und für die Linie B7-707 5 Mio. ECU bewilligt (Parlament 1998: 1169 ff.). Weitere Budgetlinien, die ebenfalls für entsprechende Aktionen in Entwicklungsländern herangezogen werden können, betreffen besondere Zuschüsse für die Tätigkeit von Menschenrechtsorganisationen (B7-704), Hilfs- und Rehabilitationsmaßnahmen für Folteropfer und Opfer sonstiger Menschenrechtsverletzungen (B7-707) sowie die Unterstützung und Überwachung von Wahlverfahren (B7-709). Für 1998 wurde auch eine zusätzliche Linie „Menschenrechte und Demokratie in den Ländern des südlichen Afrika“ eingeführt (B7-7021), die mit 5 Mio. ECU dotiert ist. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer eigenen Linie für das südliche Afrika bleibt vorläufig unbeantwortet. Eine finanzielle Aufstockung und entsprechende inhaltliche Schwerpunktsetzung im Rahmen der schon existierenden Linie „Menschenrechte und Demokratie in Entwicklungsländern“ wäre jedenfalls die naheliegendere Variante gewesen.
- 11 Eine ähnliche Funktion erfüllt die Einrichtung finanzieller Anreize im Lomé-Vertrag. Nach dem 2. Finanzprotokoll zu Lomé IV (1995) reserviert die Gemeinschaft 80 Mio. ECU des EEF ausschließlich zur „Anschubfinanzierung“ von Reformen des Staates und der Verwaltung mit dem Ziel der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit.
- 12 Der Linie B7-643 wurden 1998 (enttäuschende) 4 Mio. ECU zugewiesen. Für die Jahre 1999–2001 beläuft sich der finanzielle Bezugsrahmen nach der nun angenommenen Verordnung des Rates zur dezentralen Zusammenarbeit auf insgesamt 18 Mio. ECU (Rat 1998d, Art. 4).
- 13 Die Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainerstaaten und mit Südafrika wurde erst vor kurzem auf neue rechtliche Grundlagen gestellt (Neuverhandlung der Abkommen mit den

- südlichen und östlichen Mittelmeerländern; Kooperationsabkommen mit Südafrika; jeweils gemeinschaftsinterne Verordnungen des Rates aus 1996). Die entsprechenden Regelungen lassen der Kommission ebenfalls mehr Raum für autonome Entscheidungen über die konkrete Art der Mittelverwendung als die Bestimmungen des Lomé-Abkommens, wenn- gleich auch im Fall der Mittelmeeranrainerstaaten die Grundlage finanzieller Entscheidungen Indikativprogramme sind, die im Dialog mit den betreffenden Ländern zu erstellen sind, und im Fall Südafrikas die Gemeinschaft dem RDP-Programm der Regierung in Pretoria verpflichtend Rechnung zu tragen hat.
- 14 Projekte und Mittel im Rahmen der NGO-Kofinanzierung und der dezentralen Kooperation, die zum Teil ebenfalls unter dem Titel „Demokratieförderung“ verbucht werden können, sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.
- 15 Berücksichtigt wird hier nur das Verfahren zur Umsetzung von Maßnahmen, die aus den Mitteln des Budgetkapitels „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“ finanziert werden. Aus komplementären Finanzinstrumenten finanzierte Maßnahmen unterliegen zum Teil besonderen Verfahren, auf die hier nicht näher eingegangen wird.
- 16 Die Auffassung des juristischen Dienstes ist nicht überzeugend. Auch wenn sich die Menschenrechte und demokratischen Grundsätze derzeit nicht explizit in den Zielbestimmungen des EGV finden, so lassen doch die Präambel des EUV und Art. F Abs. 2 (immerhin im Abschnitt „gemeinsame Bestimmungen“), die Rechtsprechung des EuGH (der insbesondere die Menschenrechte seit Jahren als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkennt) sowie die zahlreichen relevanten Erklärungen und Schlußfolgerungen seitens der EG-Organen kaum Zweifel daran, daß es sich hier inzwischen um allgemeine Ziele auch der Gemeinschaft – nicht nur der Union (Art. J.1) – handelt. Der Vertrag von Amsterdam verstärkt diesen Eindruck, indem er die Beachtung der Grundsätze der Demokratie und die Respektierung der Menschenrechte auch zum Gegenstand „interner Konditionalität“ innerhalb der EU macht (vgl. Art. 7 des EUV in der Fassung des Vertrags von Amsterdam). Eine anhaltende Verletzung dieser Prinzipien durch einen Mitgliedstaat kann demnach zur Aussetzung bestimmter Rechte führen, die sich aus dem EUV für den betreffenden Staat herleiten, einschließlich seiner Stimmrechte im Rat. Nach Art. 309 EGVneu gilt eine derartige Aussetzung von Stimmrechten automatisch auch für den Bereich des EG-Vertrags (vgl. Verhoeven 1998: 222 ff.). Kann unter diesen Umständen noch angenommen werden, Demokratie und Menschenrechte würden nicht auch allgemeine Ziele der Gemeinschaft darstellen?
- 17 Für Maßnahmen, die in den Staaten Afrikas durchgeführt werden, ist eine in diese Richtung weisende Regelung offenbar bereits getroffen worden. Nach der (allerdings unscharfen) Formulierung des Art. 4 des gemeinsamen Standpunkts vom 25. Mai 1998 (Rat 1998b) nimmt der Rat „zur Kenntnis, daß die Kommission beabsichtigt, ihre Tätigkeit in geeigneten Fällen durch entsprechende Maßnahmen der Gemeinschaft auf die Verwirklichung der Ziele und Prioritäten dieses gemeinsamen Standpunktes auszurichten“ (Hervorhebung durch den Verfasser).
- 18 Bei der Förderung, beispielsweise eines Dezentalisierungsprojekts zur Stärkung lokaler Selbstverwaltung (*local government*), müßte daher zunächst die Wirkung dieses Projekts auf den spezifischen Sektor „verantwortungsvolle Regierungsführung“ bewertet, und erst danach die Bedeutung einer durch das Projekt allenfalls verbesserten Verwaltungsführung auf lokaler Ebene für den Demokratisierungsprozeß des Landes insgesamt abgeschätzt werden.
- 19 Dies wird u.a. durch die Ergebnisse eines im Auftrag des österreichischen Außenministeriums zwischen 1995 und 1997 durchgeführten multilateralen Begleitforschungsprojekts zu „Capacity Building und Curriculumentwicklung auf dem Demokratiesektor“ (Leitung: Nord-Süd-Institut Wien und Institut für Völkerrecht Graz) bestätigt, an dem, neben Teilnehmern aus Österreich, Projektpartner aus vier afrikanischen Ländern hauptverantwortlich beteiligt waren. Die Herausgabe einer entsprechenden Projektpublikation ist für Herbst/Winter 1998 geplant.
- 20 Der Rat hat erst vor kurzem einen neuen Anlauf zur Intensivierung der operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der gesamten EZA unternommen (Rat 1998a: 1 ff.). Auf dem Gebiet der Demokratieförderung

haben sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bereits in der Ratsentschließung von 1991 zu einem gemeinsamen und konsistenten Vorgehen (politisch) verpflichtet.

Literatur

- Arts, Karin. 1995. *European Development Cooperation, Human Rights, Democracy and Good Governance: at Odds or at Ease with Each Other?* In: Konrad Ginther, Erik Deters, Paul de Waart. Eds. *Sustainable Development and Good Governance*. Dordrecht – Boston – London: Martin Nijhoff, 259–273.
- Arts, Karin. 1996. *Implementing the Right to Development? An Analysis of European Community Development and Human Rights Policies*. Yearbook on Human Rights in Developing Countries. Deventer – Boston: Kluwer, 37–71.
- Benedek, Wolfgang. 1994. Die Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. *Journal für Entwicklungspolitik*, Jg. 10, 13–31.
- Benedek, Wolfgang. 1997. *Menschenrechte und Entwicklung am Beispiel der Europäischen Union*. In: Andreas Liebmann, Werner Amon. Hg. *Dimensionen 2000*. Umwelt, Friede und Entwicklung. Wien: Holzhausen, 145–156.
- Crawford, Gordon. 1995. *Promoting Democracy, Human Rights and Good Governance Through Development Aid. A Comparative Study of Policies of Four Northern Donors*. Working Papers on Democratization. Centre for Democratization Studies. University of Leeds.
- Erdmann, Gero. 1996. *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*. Bonn: Zentralstelle Weltkirche der deutschen Bischofskonferenz.
- European Commission/DG VIII. 1995. *Partners in Development. The European Union and NGOs*. Luxembourg: Office for Official Publications.
- Ginther, Konrad. 1992. Participation and Accountability: Two Aspects of the Internal and International Dimension of the Right to Development. *Third World Legal Studies*, 55–77.
- Hanisch, Rolf. Hg. 1996. *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee Institut.
- Hartmann, Christof. 1995. Demokratisierungsprozesse in Afrika und die europäische Entwicklungszusammenarbeit. *Nord-Süd aktuell*, Bd. 9, 425–434.
- Heinz, Wolfgang. 1994. *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Heinz, Wolfgang, Hildegard Lingau, Peter Waller. 1995. *Evaluation of EC Positive Measures in Favour of Human Rights and Democracy (1991–1993)*. Berlin: German Development Institute.
- Kappel, Robert. 1996. *Demokratie und Menschenrechte in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union*. In: Hanisch, 273–294.
- Marin, Manuel. 1991. Democracy cannot be imposed from outside. *The Courier*, No. 128, 50–51.
- Oestreich, Gabriele. 1990. *Menschenrechte als Elemente der dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Pippan, Christian. 1997. Die Europäische Union nach Amsterdam: Stärkung ihrer Identität auf internationaler Ebene? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 47, 30–39.
- Pippan, Christian. 1998. *The European Union, Development Cooperation and the Non-State Sector: Promoting Participatory Development at the Service of Democratic Governance?* Paper Presented at the International Workshop on Interaction between

- State and Non-State Sector in Promotion of Democratic Governance and Local Development, 16–18 February 1998, Kampala, Uganda, (in Druck).
- Stokke, Olav. Ed. 1995. *Aid and Political Conditionality*. London: Frank Cass.
- Tomasevski, Katarina. 1997. *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performances*. London: Pinter.
- Verhoeven, Amariyllis. 1998. *How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam*. *European Law Review*, vol. 23, 217–234.
- Waller, Peter. 1996. Positivmaßnahmen und politische Konditionalität. Erst gemeinsam erfüllen sie ihre Wirkung. *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 37, 75–77.

Dokumente

- Europäische Kommission. 1987. *Allgemeinen Bedingungen für die Mitfinanzierung von Vorhaben, die von Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern durchgeführt werden*. KOM/VIII/764/87.
- Europäische Kommission. 1991. *Mitteilung über Menschenrechte, Demokratie und die Politik der Entwicklungszusammenarbeit*. SEK(91) 61 endg. vom 25. März 1991.
- Europäische Kommission. 1992. *Bericht über die (1992 erfolgte) Durchführung der Ratsentschließung vom 28. November 1991*. SEK(92) 1915 endg. vom 21. Oktober 1992.
- Europäische Kommission. 1994. *Bericht über die 1993 erfolgte Durchführung der Ratsentschließung vom 28. November 1991*. KOM(94) 42 endg. vom 23. Februar 1994.
- Europäische Kommission. 1995a. *Mitteilung über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern*. KOM(95) 216 endg. vom 23. Mai 1995.
- Europäische Kommission. 1995b. *Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) über die Kofinanzierung von Maßnahmen mit in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen in den für die Entwicklungsländer wichtigen Bereichen*. KOM(95) 292 endg. vom 11. Juli 1995.
- Europäische Kommission. 1995c. *Mitteilung über die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach*. KOM(95) 567 endg. vom 22. November 1995.
- European Commission. 1996a. *Report on the Implementation in 1994 of the Resolution of the Council and the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, adopted on 28 November 1991*. COM(96) 387 of 29 February 1996.
- Europäische Kommission. 1996b. *Bericht zur Umsetzung der dezentralen Zusammenarbeit*. KOM(96) 70 endg. vom 1. März 1996.
- Europäische Kommission. 1997a. *Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995)*. KOM(96) 672 endg. vom 17. Jänner 1997.
- Europäische Kommission. 1997b. *Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Fortentwicklung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten*. KOM(97) 357 endg. vom 24. Juli 1997.
- Europäische Kommission. 1998a. *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: Die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten*. KOM(98) 146 endg. vom 12. März 1998.
- European Commission. 1998b. *Digest of Community Resources Available for Financing the Activities of NGOs and other Governmental and/or Decentralized Bodies Repre-*

- senting Civil Society in the Fields of Development Cooperation and Humanitarian Aid.* COM/VIII/424/98 (April 1998).
- Europäischer Rat. 1978. *Erklärung zur Demokratie vom 8. April 1978.* EG-Bulletin, Nr. 3, 5.
- Europäischer Rat. 1991. *Erklärung über die Menschenrechte vom 29. Juni 1991.* EG-Bulletin, Nr. 6, 17 f.
- Europäisches Parlament. 1991. *Entschließung zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung* vom 22. November 1991. Amtsblatt (ABl.) C 326 vom 16. Dezember 1991, 259 f.
- Europäisches Parlament. 1997. *Entschließung zur Schaffung einer einheitlichen Koordinierungsstruktur innerhalb der Kommission mit Zuständigkeit für Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung.* EU-Bulletin, Nr. 12, 27.
- Europäisches Parlament. 1998. *Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 1998.* ABl. L 44 vom 16. Februar 1998, 1 ff.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften. 1991. *Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung* vom 28. November 1991. EG-Bulletin, Nr. 11, 128 ff.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften. 1992a. *Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten zur Durchführung der Entschließung von 1991 über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung* vom 18. November 1992. EG-Bulletin, Nr. 11, Zif. 1.4.50.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften. 1992b. *Verordnung Nr. 443/92 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern.* ABl. L 52 vom 27. Februar 1992, 1 ff.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften. 1993. *Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung* vom 25. Mai 1993. EG-Bulletin, Nr. 5, 73 f.
- Rat der Europäischen Union. 1996a. *Schlußfolgerungen zur dezentralen Zusammenarbeit* vom 15. Juli 1996. EU-Bulletin, Nr. 7/8, 121.
- Rat der Europäischen Union. 1996b. *Verordnung Nr. 1488/96 über finanzielle und technische Maßnahmen zur Begleitung der Reformen der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft.* ABl. L 189 vom 30. Juli 1996, 1 ff.
- Rat der Europäischen Union. 1996c. *Verordnung Nr. 2259/96 über die Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika.* ABl. L 306 vom 28. November 1996, 5 ff.
- Rat der Europäischen Union. 1998a. *Leitlinien für die Verstärkung der operativen Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.* ABl. C 97 vom 31. März 1998, 1 ff.
- Rat der Europäischen Union. 1998b. *Gemeinsamer Standpunkt (GASP) vom 25. Mai 1998 betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika.* ABl. L 158 vom 2. Juni 1998, 1 f.
- Rat der Europäischen Union. 1998c. *Verordnung Nr. 1658/98 vom 17. Juli 1998 über die Kofinanzierung von Maßnahmen mit in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen europäischen Nichtregierungsorganisationen.* ABl. L 213 vom 30. Juli 1998, 1 ff.
- Rat der Europäischen Union. 1998d. *Verordnung Nr. 1659/98 vom 17. Juli 1998 über die dezentralisierte Zusammenarbeit.* ABl. L 213 vom 30. Juli 1998, 6 ff.

Christian Pippan, Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen,
Karl-Franzens Universität Graz, Universitätsstraße 15/A4, 8010 Graz
e-mail: christian.pippan@kfunigraz.ac.at

Journal für Entwicklungspolitik XIV/4, 1998, S. 465–469

Raffer, Kunibert, H. W. Singer. 1996. „The Foreign Aid Business“ – ein Blick hinter die Kulissen der Entwicklungszusammenarbeit. Cheltenham/GB: Edward Elgar Publishing Ltd. 236 Seiten, öS 380,-.

Wer bis jetzt immer noch an den Altruismus und Idealismus als Motiv für die Entwicklungshilfeleistungen der Geberländer geglaubt hat, ist spätestens nach der Lektüre von „The Foreign Aid Business“ von Kunibert Raffer und H. W. Singer endgültig eines Schlechteren belehrt. In einer aufschlußreichen und durchaus auch unterhaltsamen Art beleuchten die Autoren die verschiedenen Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit.

Im ersten Teil zerlegen die Autoren die – auf den ersten Blick so klar erscheinende – Definition der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Co-operation – ODA), die als Hauptziel „die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlstand der Entwicklungsländer“ haben soll. Dabei gibt es keine allgemeine Übereinkunft, was Wohlstand ist, und noch weniger, welche Maßnahmen diesen fördern. Diese Definition, sowie auch die Entscheidung, welche Maßnahmen dieser Definition entsprechen und demgemäß als ODA-Leistungen identifiziert werden, obliegt allein den Geberländern. Somit können Maßnahmen, die vor allem den eigenen politischen und kommerziellen Interessen dienen, ohne viele weitere Erklärungen als Entwicklungshilfe deklariert werden.

Auch aus südlicher Sicht positive Effekte von Entwicklungszusammenarbeit werden nur allzu oft durch Entscheidungen in anderen Bereichen der Nord/Süd Beziehungen wieder zunichte gemacht. Als Beispiele für die inkohärente Verhaltensweise der Geberländer wird u.a. die Zerstörung lokaler Märkte durch subventionierte Rindfleischexporte oder die explodierte Auslandsverschuldung durch die Erhöhung der Zinssätze Anfang der 80er Jahre angeführt.

Ein immer wieder kehrendes Sujet sind die Bretton-Woods Zwillinge Weltbank und Währungsfonds. Zahlreiche Beispiele und Anekdoten illustrieren die undemokratische und intransparente Vorgangsweise dieser Institutionen, in welchen die nördlichen Industriestaaten zwei Drittel der Stimmen innehaben. Die Bedingungen für die Gewährung von Krediten wurden immer mehr auf makroökonomische und politische Vorgaben ausgeweitet, wodurch diese Institutionen immer mehr an Einfluß gewannen, während die Schuldnerländer immer mehr an Autonomie verloren.

Der zweite Teil behandelt so breitgefächerte Themen wie die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit, die Lomé-Verträge oder die Vor- und Nachteile der Nahrungsmittelhilfe sowie auch sonst eher selten behandelte Themen wie der Aufstieg Japans als Geberland, die Bedeutung der Süd-Süd Entwicklungshilfe oder Ausmaß und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit im Realsozialismus. Immer wieder weisen die Autoren in diesem Zusammenhang auch auf die Probleme der Meß- und Vergleichbarkeit von Daten aus unterschiedlichen Quellen hin.

Der dritte Teil, betitelt „New Trends in Aid“ geht schwerpunktmäßig auf die neue politische Konditionalität ein, die mit Schlagworten wie Good Governance, partizipative Entwicklung oder Demokratisierung nach dem Ende des Kalten Krieges eingesetzt hat. Dabei wird aufgezeigt, wie diese Begriffe oft für eigene politische Interessen der Geberländer instrumentalisiert und dadurch je nachdem sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Die Autoren sprechen sich in diesem Zusammenhang nicht für eine Abschaffung jeglicher Konditionalität aus, schlagen jedoch vor, diese weniger streng zu gestalten und unabhängige Untersuchungen über die Gründe für Nichteinhaltung durchzuführen. Weiters empfehlen sie, als Bedingungen Ziele (z.B. Reduktion der Armut) zu definieren. Auch die Geberländer sollten zur Leistung von bestimmten Unterstützungen verpflichtet werden.

Zum Abschluß führen die Autoren noch einige, teils unkonventionelle Änderungsvorschläge an, die es sicher wert sind, näher diskutiert zu werden. So treten sie u.a. dafür ein, daß Entwicklungszusammenarbeit nach dem Vorbild des Marshall Plans vor allem die regionale Kooperation im Süden fördern soll. Dabei schlagen sie vor, die nur länderbezogenen Strukturanpassungsprogramme auf regionenbezogene zu ändern, mit dem Ziel, daß die betroffenen Staaten durch konzertiertes Vorgehen als Verhandlungspartner mehr Gewicht erhalten und damit die jeweilige Schwerpunktsetzung zwischen den Ländern besser koordiniert werden kann.

An prominenter Stelle steht auch der von Raffer seit langem propagierte Vorschlag der Einführung des Insolvenzverfahrens für Staaten. Demnach sollen überschuldete Staaten (wie dies in den USA für öffentliche Gebietskörperschaften bereits möglich ist) durch ein unabhängiges Schiedsgericht für zahlungsunfähig erklärt werden können, wodurch erstens eine nachhaltige Entschuldung gewährleistet würde und zweitens auch die Gläubiger zur Verantwortung gezogen würden und bei zukünftiger Kreditvergabe den Zweck und die Realisierbarkeit des Projektes besser prüfen müßten.

Was vor einigen Jahren noch als vollkommen undenkbar erschien, wurde heuer von der UNCTAD in ihrem neuesten Jahresbericht (erschieden im September 1998) als Vorschlag aufgenommen. Dies belegt, daß „the idealists of today often turn out to be the realists of tomorrow“ (Tinbergen zitiert auf S. 195).

Alles in allem: ein wichtiger Beitrag, um hinter die Kulissen der Entwicklungszusammenarbeit zu blicken.

Karin Küblböck

Hug, Peter, Beatrix Mesmer. Hg. 1993. Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv, Reihe Studien und Quellen, Bd. 19, 685 Seiten.

Der vorliegende umfangreiche Band ist ein vom historischen Institut der Universität Bern gestartetes Unternehmen, in dem Teilnehmer eines Forschungsprojektes in 40 Beiträgen einen Großteil der Beziehungen der Schweiz zur Dritten Welt analysierten. Was das Unternehmen besonders auszeichnet, ist der direkte Zugang zu wertvollem historischem Quellenmaterial des Schweizerischen Bundesarchivs, dabei zu weit über einem Dutzend verschiedener Organisationseinheiten der staatlichen Verwaltung sowie zu Unterlagen vieler privater Hilfswerke und Einzelpersonen. Dies wurde durch EDV-unterstützte Recherchen sowie das Entgegenkommen der Organisationen und v.a. der Behörden – hinsichtlich der Sperrfrist – erst möglich. Interessant an dieser Untersuchung ist aber auch die eher undogmatische Analyse von HistorikerInnen angesichts mancher stark ideologisch aufgeladener Entwicklungsdiskussion.

Bekanntlich unterscheidet sich die Schweiz von vielen OECD-Ländern durch ihre breitenwirksame private Entwicklungshilfe (EH) und Organisationen mit hunderttausenden von Mitgliedern, deren Spenden damit eine andere Größenordnung erreichen und auch eine gewisse Kalkulation erlauben. Andererseits ist die Schweiz bis heute nicht Mitglied der VN und betont ihre Neutralität, was auch den Beitritt zum EWR, ganz zu schweigen von jenem zur EU, verhinderte. In dieser Studie werden nun einige frühere Phasen der Einstellungen und Politiken zur Dritten Welt präsentiert.

Behandelt wird vor allem der Zeitraum von den ersten Bestrebungen zur Zeit des Völkerbundes bis in die 1980er Jahre. Im Vordergrund steht dabei der langfristige Wandel der Konzepte sowie die Umsetzung und Institutionalisierung der EH und Entwicklungspolitik (EP) in der Schweiz. Die frühe EH war an multilateralen Entwicklungskonzepten während und nach dem Zweiten Weltkrieg orientiert. Sie leitete sich von der Einsicht, daß zur Vermeidung von Konflikten inner- und zwischengesellschaftliche soziale und wirtschaftliche Asymmetrien überwunden werden sollten, wie es auch in Art. 55 der VN-Charta zum Ausdruck kommt. Diese Orientierung galt für die privaten Organisationen wie für die staatliche EH. Für letztere war dies ein willkommenes Mittel der Wiedereingliederung in die Völkergemeinschaft, nachdem das internationale Ansehen der Neutralität am Ende des Zweiten Weltkriegs auf einem Tiefpunkt angelangt war. Eine Orientierung auf bestimmte Interessenssphären bestand nie. Mit dem Kalten Krieg wurde allerdings auch die EH der Schweiz instrumentalisiert und verlor weitgehend ihre Friedenskomponente. Auch die weitere staatliche EH ist relativ stark angelehnt an gerade aktuelle internationale EH-Konzepte, die zuvor von den VN, ihren Sonderorganisationen und später v.a. der OECD erarbeitet wurden.

Zu Beginn war nach Meinung der VN die technisch-wissenschaftliche Lücke der wesentliche Faktor, wobei hier analog der Schweizer Schulrat aktiv wurde.

Dann sollte schon bald unter dem Eindruck von Modernisierungstheorien der Kapitaleinsatz betont werden. Ab Ende der 50er Jahre begann das Konzept der „handelsmäßigen Hilfe“ zu dominieren, was dem Einfluß der Wirtschaftsverbände die Tore (bis hin zu Detailmaßnahmen oder aber auch Verhandlungspositionen bei der UNCTAD) öffnete. Dies entsprach auch dem Bericht für die VN von Gottfried Haberler, der 1959 „Entwicklung durch Handel“ gefordert hatte. Das Eidgenössische Volkswirtschaftliche Department (EVD) entwickelte ein umfassendes Außenwirtschaftskonzept, das eine breite Palette von Förderungen für Direktinvestitionen sowie eine Exportgarantie und damit Kapitaltransfers als den entscheidenden Schlüssel für nachholende Entwicklung ansah. Ab Anfang der 60er Jahre setzte dazu eine OECD-Strategie ein, die über die handelsmäßige Integration hinaus die südliche Hemisphäre auch als Produktionsstandort im Sinne einer weltweiten Arbeitsteilung vorsah. Für die EL wurde eine forcierte Industrialisierung durch MNKs gefordert. Hier wurde noch eine Identität der Interessen der MNKs und der EH angenommen. Der Einfluß der Schweizer Wirtschaftsverbände war groß, wie er sich auch in der Instrumentalisierung der TH als Druckmittel gegen kritische EL zeigte. Dem Entwicklungskomitee der OECD, dem DAC, trat die Schweiz allerdings erst 1968 formell bei.

Die privaten Hilfsorganisationen waren zunächst nach dem Ersten Weltkrieg streng konfessionell-ideologisch getrennt und leisteten ihre Hilfe nur in entsprechenden „befreundeten“ Bereichen des Auslands. Ab 1944 wurde ein gemeinsames nationalschweizerisches Hilfswerk gegründet, für die außereuropäischen Gebiete allerdings erst 1955. Zu dieser Zeit war noch die Entsendung von Experten und die Ausbildung von Stipendiaten in kürzeren Kursen die Hauptleistung. Eine wichtige Erweiterung der EH-Konzeption entstand erst unter dem Eindruck selbstbewußt auftretender Dritte-Welt-Länder, also nach der Konferenz von Bandung 1955, der Suez-Krise 1956 und der danach folgenden Dekolonisierungswelle. Die Öffentlichkeit hatte aber noch kaum von der EH Kenntnis genommen. 1960 trat dann die Wende ein, die unerwartet die privaten Hilfswerke wie auch die staatliche EH traf. Während vorher etwa das Parlament kaum Notiz genommen hatte und alles dem Bundesrat überlassen blieb, übernahm jetzt auch das Parlament die öffentliche Diskussion. Allerdings geschah dies nicht auf Drängen einzelner Abgeordneter, wie es den Anschein hatte, sondern auf indirekte Anregung des Bundesrates selbst. Im Laufe der 60er Jahre wurden auch integrale Stipendienprogramme für Gesamtstudien in der Schweiz eingeführt. Bei der Rekrutierung und Ausbildung von Experten wurde nunmehr stärkeres Gewicht auf die Vorbereitung in Kulturbegrenzung und Entwicklungssoziologie und nicht nur auf technische Fähigkeiten gelegt.

Die in den 60er Jahre gestartete humanitäre Hilfe sollte nach dem Willen des Bundesrates anders als die Finanz- und Technische Hilfe analog zum Roten Kreuz die internationale Präsenz der Schweiz auch in der Dritten Welt darstellen. Wichtig waren allerdings auch innenpolitische Gründe wie steigende Überschüsse in der Schweizer Milchproduktion. So wurde gemeinsam mit UNICEF Milchpulver als Geschenk für die Dritte Welt im Rahmen der 1960 von der FAO

begonnenen Welthungerkampagne konzipiert. Die Koordination der Hungerkampagne blieb auch fest in den Händen des Schweizer Bauernverbandes. Ihre Werbung prägte auf Jahrzehnte die Sichtweise der Schweizer Öffentlichkeit in der Gleichsetzung von Unterentwicklung und Hunger.

Die kartellartige Organisation der Schweizer Hilfswerke hielt bis zur stärkeren Mobilisierungswelle 1960. Dann jedoch scherten die konfessionellen Hilfswerke wieder aus und gründeten ihre eigenen Spendenkampagnen. Von dieser Zeit datiert auch das Auseinanderlaufen von Schwerpunkten der Werbemaßnahmen für die jeweiligen Spendenaktionen und von internen Setzungen in der Projektarbeit selbst. Insbesondere seit damals ist auch ein zunehmender Verzicht auf Transparenz in den Problemen der Beziehungen Schweiz zur Dritten Welt zu beobachten. Die Arbeiterbewegung war erst durch die tiefe Rezession von 1975 und die Bekanntschaft mit chilenischen Flüchtlingen für tiefergreifende Debatten über die Entwicklungsproblematik bereit. Von daher rührte ihre Kritik am sogenannten „Assistenzialismus“ und die Gründung des „Solidaritätsfonds für den sozialen Befreiungskampf in der Dritten Welt“.

1970 setzte eine grundsätzliche öffentliche Kritik an den bisherigen Konzepten der EH und insbesondere der altruistisch verdeckten, starken Förderung der eigenen Exportwirtschaft ein. Der Einfluß der öffentlichen Meinung wuchs noch in den 70er Jahren und schlug sich etwa in der Formulierung des EH-Gesetzes von 1976 deutlich nieder. Andererseits konnte das Referendum zum 3. IDA-Kredit 1976 nicht reüssieren, da dieser Kredit sowohl von Rechtsnationalisten wie auch von entwicklungspolitisch Kritischen abgelehnt wurde.

Insgesamt bietet der Band eine Fülle an interessanten Einsichten und Ergebnissen der spezifischen Entwicklung in der Schweiz, gerade auch im Vergleich zu Österreich. Die einzelnen Kapitel haben eine deutsche Zusammenfassung, die am Ende in französisch und italienisch wiederholt wird. Die Arbeit ist sehr gut organisiert mit einem Verzeichnis der benutzten Archive, einem Personenindex sowie einem detaillierten und gegliederten Quellen- und Literaturverzeichnis nach den verschiedenen Materialien.

Anselm Skuhra

WIDERSTAND IN LATEINAMERIKA

Leo Gabriel (Hrsg.)

Die globale Vereinnahmung und die Antwort Lateinamerikas auf den Neoliberalismus

208 S., vierf. Pb., ISBN 3-86099-146-9

»Mit großer Materialfülle wird der neo-liberale Umbau in Lateinamerika und der Widerstand dagegen dargestellt.« (ila. Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika)

Werner Raza / Andreas Novy (Hrsg.)

Nachhaltig reich – nachhaltig arm?

208 S., Pb., ISBN 3-86099-273-2

Aufgezeigt werden die Grenzen des aktuellen Diskurses über »nachhaltige Entwicklung« und liefert die dringend gebotene kritische Reflexion.

Bettina Musiolek (Hrsg.)

Ich bin chic, und Du mußt schuften

Frauenarbeit für den globalen Modemarkt

144 S., vierf. Pb., ISBN 3-86099-149-3

»Einfühlsamkeit und Authentizität bei der Schilderung der schuftenden Näherinnen und Handlungsorientierung, insbesondere für die Zielgruppe der schicken Kundinnen – das sind die Stärken dieses Buches.« (epd-Entwicklungspolitik)

Brigitte Vogl

Hausgärten der Mayas

Zwischen Tradition und Moderne

172 S., vierf. Pb., ISBN 3-86099-277-5

Das Buch stellt die Angepaßtheit der traditionell bewirtschafteten Hausgärten der Choles und Tzeltales in Chiapas (Mexiko) an das Ökosystem als wertvoll für die Erhaltung des Regenwaldes heraus.

Stefanie Reinberg u.a. (Hrsg.)

TIERRA – indigene Völker,

Umwelt und Recht

184 S., vierf. Pb., ISBN 3-86099-131-0

Der Kampf um territoriale Ansprüche und politische Autonomie indigener Völker wird heute weltweit geführt.

Gustavo Estevea

FIESTA – jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik

2., erweiterte Neuauflage

216 S., vierf. Pb., mit Fotos

ISBN 3-86099-101-9

Dieses Buch empfiehlt sich nicht nur ExpertInnen, die keine mehr sein wollen, sondern allen, die auf der Suche nach Perspektiven jenseits von Entwicklungsrichtlinien für die »Dritte Welt« sind.

»... eine grundsätzliche Kritik am westlichen Ethos. Ein wichtiges Buch.« (ekz).

Martina Kaller-Dietrich (Hrsg.)

Recht auf Entwicklung?

176 S., Pb., ISBN 3-86099-159-0

Der »Entwicklung« genannte Mythos der Moderne hat offensichtlich seine sinnstiftende Funktion verloren. Das Buch greift diese aktuelle Debatte auf und stellt provokante Thesen zur Diskussion.

Elke Mader / Maria Dabringer (Hrsg.)

Von der realen Magie zum Magischen Realismus

Weltbild und Gesellschaft in Lateinamerika

ca. 200 S., Pb., ISBN 3-86099-160-4

Der Band liefert Beobachtungen über die Wirkungen von Weltbildern auf das Verständnis von Sprache und Literatur, Ritual und Religion, Politik und Gesellschaft.

Uwe Boliuss

Landnahme

Eukalyptus-Monokulturen in Brasilien

136 S., ISBN 3-86099-151-5

Gezeigt wird das dramatische Zusammenspiel von Regenwaldvernichtung, Eukalyptus-Monokulturen und der Zerstörung indigener Lebensgrundlagen.

Bitte Gesamtverzeichnis anfordern bei:

BRANDES & APSEL VERLAG
SCHEIDSWALDSTR. 33
D-60385 FRANKFURT AM MAIN

Journal für Entwicklungspolitik XIV/4, 1998, S. 471

Über Autoren und Autorinnen

Korff, Rüdiger, Faculty of Development Science, National University Malaysia.

Neuwirth, Martina, studierte Afrikanistik an der Universität Wien und arbeitet derzeit als Koordinatorin von „Initiative 96 Entschuldung“/„Erlaßjahr 2000 Österreich“.

Novy, Andreas, Universitätsassistent am Institut für Raumplanung und Regionalentwicklung an der Wirtschaftsuniversität Wien. Sein Forschungsschwerpunkt ist Lateinamerika. Zahlreiche Veröffentlichungen, unter anderem auch im JEP 1/88, 1/92 und 3/96 und „Lokaler Widerstand und struktureller Wandel in Brasilien“, erschienen im Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M.

Parnreiter, Christof, hat Wirtschaftsgeschichte und Spanisch studiert. Er ist Lektor an der Universität Wien und Projektmitarbeiter am Institut für Geographie der Universität Wien.

Pippan, Christian, Mag. iur., geb. 1967, Vertrags- und Projektassistent am Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz. Mitarbeiter an einem vom Österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanzierten und am Grazer Institut für Völkerrecht durchgeführten Projekt zum Thema „Die Realisierung eines Rechts auf Entwicklung als Basis für Demokratieförderung im Rahmen der EZA“, in dessen Rahmen der vorliegende Beitrag entstanden ist. Dissertation über „Demokratieförderung als Element der Entwicklungszusammenarbeit der EU“ in Arbeit.

Strobel, Renate, Dipl.-Ing., Journalistin mit Schwerpunkten Stadtentwicklung und Architektur, lebt in Ried/München und Delhi.

Informationen für Autoren und Autorinnen

Manuskripte sind zu senden an: Journal für Entwicklungspolitik, Währinger Straße 17/104, A-1090 Wien. Senden Sie zwei Kopien. Diese werden zwei externen Begutachtern zur Stellungnahme vorgelegt. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (2zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie ein kurzes englisches Abstract, ein deutsches Abstract (je ca. 100 Worte) und eine Kurzcharakteristik ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Auf dem Manuskript sollte Ihr Name nicht angegeben sein. Zitierweise: Generell sollte ein Verzeichnis aller ver- und bearbeiteten Literatur am Ende des Beitrages stehen. Im Text selbst geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an. Schicken Sie Ihren Beitrag zusätzlich auf Diskette, wobei das Manuskript mit Win-Word oder einem anderen Windows-compatiblen Programm erfaßt sein sollte. Redaktionsschluß für das Heft Nr. 1 ist der 31.12., für das Heft Nr. 2 der 31.3., für das Heft Nr. 3 der 30.6. und für das Heft Nr. 4 der 30.9.

Information for Contributors

Submit manuscripts to: Austrian Journal of Development Studies, Währinger Straße 17/104, A-1090 Vienna, Austria. Submit two copies and retain the original for your files. All papers deemed appropriate for the AJDS are sent out anonymously to referees. A full-length article should not be longer than 20 manuscript pages, including title page, abstract, text, references, footnotes, tables, and figures. Manuscripts must be typed double-spaced. Include a brief english abstract, a german abstract (each fewer than 100 words) and a short curriculum vitae (not more than 40 words). Delete all identifying references from your manuscript. Reference Format: In the appendix: List all items alphabetically and, within author, by year of publication. In the text: All source references are to be identified at the appropriate point in the text by the last name of the author, year of publication, and pagination where needed. Additionally submit the article in machine-readable form, possible file formats are Word for Windows or other word-processing programs for Windows. The deadline for the issue no. 1 is Dec. 31, for issue no. 2 March 31, for issue no. 3 June 30, and for issue no. 4 Sept. 30.

Die folgenden Hefte

Heft 1/1999: WTO/GATT
Heft 2/1999: Indigene Völker und Ökologie
Heft 3/1999: Lomé-Abkommen
Heft 4/1999: Offenes Heft