



Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Flexibel und unbürokratisch?

Zusammenfassung

Im Juni 2012 hat die EU den Europäischen Demokratiefonds (*European Endowment for Democracy, EED*) gegründet. Dessen Ziel ist es, prodemokratische Akteure vorerst in den Ländern der Europäischen Nachbarschaft zu unterstützen, und zwar schnell, flexibel, unbürokratisch und risikofreudig. Wunsch und Wirklichkeit liegen allerdings noch weit auseinander: Erstens besteht die Gefahr, dass die Einbindung aller relevanten EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in die Entscheidungsstrukturen des Fonds zu schwerfälligen Aushandlungsprozessen führt und damit flexibles Handeln verhindert. Zweitens ist eine akteurszentrierte Demokratieförderung in komplexen Umbruchsituationen, wie der EED sie anstrebt, mit hohen Risiken behaftet. Drittens ist offen, wie die Komplementarität zu bestehenden EU-Instrumenten mit ähnlichen Aufgaben gesichert und die Fragmentierung von Fördertöpfen verhindert werden kann. Die Wirksamkeit des Fonds steht daher in Frage.

Die Grundsatzentscheidung zu einer neuen Institution in der EU-Demokratieförderung ist gefallen – trotz laufender Reformen von anderen EU-Instrumenten, welche die Aufgaben des EED hätten übernehmen können. Damit der EED einen wirklichen Mehrwert bieten können, sind zahlreiche Schlüsselfragen zu klären. Die Ausgestaltung der strategischen und operativen Entscheidungs- und Vergabeverfahren liegt in den Händen des Stiftungsrats, der sich im September 2012 voraussichtlich erstmals konstituiert. Ziel sollte es sein, dass der EED einerseits flexibel politisch agieren kann; andererseits sollte eine langfristige Fortsetzung seiner operativen Tätigkeit in einem Zielland durch andere EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten gewährleistet sein. Dafür sind folgende Aspekte von Bedeutung:

– *Flexibilität in den Verfahren:* Um Schwerfälligkeit zu vermeiden, müsste sich der Stiftungsrat aus dem opera-

tiven Geschäft des EED zurückhalten und sich auf die strategische Ausrichtung des EED konzentrieren. Dem zukünftigen Direktor kommt eine Schlüsselrolle zu, diese Aufgabenteilung zwischen Stiftungsrat und Vorstand abzusichern.

- *Unterstützung statt Kontrolle:* Die Mitgliedstaaten sollten entweder den EED stärker mit freiwilligen Beiträgen ausstatten oder aber ihre Stimmrechte im Stiftungsrat ruhen lassen. Je größer der finanzielle Handlungsspielraum und der politischen Rückhalt des EED, desto flexibler und risikoreicher kann er agieren.
- *Kontextsensibilität:* Der EED kann gegenüber dem EIDHR (*European Instrument for Democracy and Human Rights*) und der EU-Fazilität für Zivilgesellschaft einen Mehrwert schaffen, wenn er in einem Zielland eng mit erfahrenen nichtstaatlichen Demokratieförderern zusammenarbeitet und mit diesen gemeinsam Defizite in der Förderung identifiziert. So kann auch eine Komplementarität mit anderen Demokratieförderern gesichert werden.
- *Langfristige Förderung:* Die Etablierung des EED sollte nicht dazu führen, dass sich EU-Mittel zugunsten von akteurszentrierten Maßnahmen und zu Lasten einer strukturell und institutionell ausgerichteten Politik verschieben. Die Wirkung des EED kann verpuffen, wenn eine klare politische Strategie fehlt. Daher sollten von Beginn an Möglichkeiten für eine langfristige Anschlussförderung ausgelotet werden. Dies kann nur durch eine Verzahnung des EED mit bestehenden EU-Instrumenten oder anderen Gebern gelingen.
- *Reform des EIDHR:* Die bereits begonnene Reform des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) sollte fortgeführt werden. Schließlich sind dessen Defizite nicht einfach durch die Gründung einer neuen Institution beseitigt.

Am 25. Juni 2012 einigte sich eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern der wichtigsten EU-Institutionen (Kommission, Rat, Parlament) und aller Mitgliedstaaten, auf das Statut für den Europäischen Demokratiefonds (EED). Der Fonds soll »Demokratisierung und eine tiefgehende, nachhaltige Demokratie in Staaten fördern und ermutigen, in denen eine politische Transition im Gange ist und in denen Gesellschaften für Demokratisierung kämpfen«. Der Fokus soll dabei vorerst auf der Förderung von demokratischen Oppositionskräften und zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Europäischen Nachbarschaft liegen, kann aber geographisch ausgedehnt werden. Die Erwartungen der Initiatoren sind hoch: Der EED soll zwar unabhängig von EU-Institutionen agieren, der Union aber gleichzeitig eine aktivere Rolle bei der Demokratieförderung sichern und damit wesentliche Defizite von bestehenden Programmen und Instrumenten der Demokratieförderung ausgleichen. Jedoch sind die Funktionsweise und Ausrichtung des EED weiterhin umstritten und die folgenden Spannungsfelder noch nicht aufgelöst.

Struktur des EED: Flexibilität versus Mitsprache

Aufwendige politische Steuerung: Institutionell wird der EED als eine von der EU formell unabhängige private Stiftung nach belgischem Recht mit Sitz in Brüssel aufgebaut. Trotz der gewünschten Unabhängigkeit beanspruchen aber die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten Mitspracherechte bei der Formulierung der Fondsstrategie. Entsprechend komplex gestalten sich die institutionellen Strukturen des EED:

Ein geschäftsführender Vorstand aus sieben Mitgliedern (*executive committee*) soll das Tagesgeschäft des EED betreuen und Entscheidungen über die Vergabe der Mittel treffen. Ihm sitzt ein festangestellter Direktor vor, der von einem kleinen Sekretariat unterstützt wird. Der Vorstand untersteht einem Stiftungsrat (*board of governors*), der aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments (maximal neun), der Kommission, des EAD sowie drei Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen besetzt sein wird. Er soll zweimal jährlich über die langfristige, strategische Ausrichtung des Fonds beraten und das Budget und die operativen Tätigkeiten des EED beaufsichtigen. Angesichts kontroverser Positionen in den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten, etwa um das Maß an Rechenschaftspflicht gegenüber der EU oder den Grad der politischen Einmischung des EED, sind im Stiftungsrat mit mindestens 41 Mitgliedern schwerfällige Aushandlungsprozesse zu erwarten.

Wirksamkeit: Große Erwartungen versus hohe Risiken

Das Statut steckt bislang nur einen losen Rahmen für das Engagement des EED ab. Die vage und breit formulierten Ziele zeigen, dass im Kreis der Initiatoren nur wenig konkrete Vorstellungen darüber existieren, wie eine akteurszentrierte Form von Demokratieförderung überhaupt ausgestaltet sein muss, um wirksam zu sein, und was sie überhaupt erreichen kann.

Zeitraumen	- autoritäre Staaten, in denen politische Gruppen für einen Umbruch eintreten - Staaten, die sich in einer sehr frühen Transitionsphase befinden
Fördervoraussetzungen	- Demokratische Werte und Einhaltung von Menschenrechtsstandards - Friedliches Engagement
Zielgruppen	- Pro-demokratische Akteure, die für ein Mehrparteiensystem sind, soziale Bewegungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, neue politische Führungskräfte, unabhängige Medien und Journalisten, Blogger und Aktivisten in sozialen Medien, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Stiftungen, Bildungseinrichtungen (auch im Exil)
Unterstützungsform	- Direkte finanzielle Hilfe an pro-demokratische Akteure im Land - Finanzierung von Implementierungspartnern (z.B. politische Stiftungen) - Eigenständige Aktivitäten des EED (z. B. Seminare und Publikationen)
Finanzierung	- Freiwillige Beiträge (bislang keine festen Zusagen; Absichtserklärungen von Polen und Schweden à ca. 5–10 Mio. €) - EU-Haushalt (Absichtserklärung der EU-Kommission zur Unterstützung des organisatorischen Aufbaus in Brüssel, ca. 6 Mio. €, 2012–2014) - Antragstellung bei der EU oder anderen Gebern - Private Zuwendungen
Quelle: EED-Statut vom Juni 2012, eigene Darstellung	

Prodemokratische Akteure als schwierige Zielgruppe: Die EU und ihre Mitgliedstaaten begrüßen den EED-Ansatz, pro-demokratische Kräfte und nichtstaatliche Gruppen mit Regierungsgeldern zu unterstützen. Gleichwohl traten große Differenzen zutage, wie stark der Fonds in die politische Auseinandersetzung in einem Land eingreifen und wie eindeutig er politische Position beziehen dürfe. So wird nun etwa die Förderung politischer Parteien nicht explizit genannt, aber auch nicht ausgeschlossen.

Für den EED stellt sich damit ein altes Problem internationaler Demokratieförderung: Die Identifizierung von Akteuren, die gewissenhaft und nachhaltig für die Öffnung eines autoritären Regimes und für Demokratisierung stehen, ist schwierig und langwierig. Für eine Institution mit alleinigem Sitz in Brüssel ist dies nur bedingt möglich. Hier wird der EED auf die Kenntnisse der EU-Delegationen angewiesen sein. Diese sind aber auf die Zusammenarbeit mit Regierungen spezialisiert und können Gruppierungen außerhalb der öffentlichen politischen Szene nur bedingt einschätzen. Alternativ muss der EED darauf hoffen, dass erfahrene Implementierungsorganisationen wie politische Stiftungen oder NRO zur Zusammenarbeit mit ihm bereit sind. Denn dank ihrer langjährigen Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen sind diese mit den politischen und sozialen Begebenheiten vor Ort vertraut. Auch wenn es gelingt, verlässliche Demokratieförderer einzubeziehen, bleibt die Beurteilung der Glaubwürdigkeit politischer Akteure im Land eine große Heraus-

Box 1: Hintergrund: Polnische Initiative und politische Neuausrichtung der EU

Die Gründung des EED wurde in Brüssel bereits seit Jahren kontrovers diskutiert. Die Befürworter der Idee, darunter die EU-Mitgliedstaaten Polen und Schweden sowie eine Reihe von EU-Parlamentariern, wollten vor allem eine pro-aktivere Demokratiesierungspolitik etablieren. Die Kritiker in den Reihen der Mitgliedstaaten und dem EU-Parlament erkannten jedoch hierfür keine Notwendigkeit, sorgten sich um die Komplementarität zu anderen EU-Institutionen und fürchteten eine zu geringe Rechenschaftspflicht und Kontrollierbarkeit der neuen Institution. Die EU-Kommission begleitete den Prozess aufgrund möglicher Duplizierung zu ihren eigenen Instrumenten (z.B. dem EIDHR) eher zurückhaltend, will den Fonds aber dennoch finanziell unterstützen. In seiner Funktion als Verhandlungsführer in der Arbeitsgruppe forcierte der EAD (Europäischer Auswärtiger Dienst) die Einrichtung des EED.

Dass der EED nun trotz aller Widerstände ins Leben gerufen wurde, liegt an drei Entwicklungen, durch die politischer Handlungsdruck in Brüssel entstanden ist. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft unter Außenminister Radoslaw Sikorski, die die EED-Initiative in der ersten Hälfte von 2011 lancierte, verfolgte dies bis heute sehr nachdrücklich - nicht zuletzt, um das Profil der polnischen Außenpolitik in der EU zu schärfen. Zweitens bereiteten die politischen Umbrüche in der arabischen Welt seit 2011 den Weg für den EED. Brüssel hatte erkannt, dass die Zusammenarbeit mit den autoritären Regimen der Region diese kaum zu einem politischen Wandel veranlasste. Außerdem wurde deutlich, dass die EU mit ihren bestehenden Instrumenten in politischen Umbruchsituationen nur bedingt handlungsfähig war und so die demokratischen Bewegungen nur rudimentär unterstützen konnte. Drittens steht die Diskussion um den EED im Kontext der derzeitigen Neuorientierung der EU-Außen-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik. So sollen Staaten der Nachbarschaft mehr Unterstützung erhalten, wenn sie mehr demokratische Reformen durchführen („more for more“). Auch mit ihren Budgethilfeprogrammen vollzieht die EU derzeit eine Kehrtwende hin zu einer stärkeren Leistungsbezogenheit und politischen Konditionalität. Insgesamt ist das Ziel aktiver Demokratieförderung auf der EU-Agenda wieder nach oben gerückt und hat zur Wiederbelebung einer vernachlässigten Diskussion um adäquate Instrumente geführt.

förderung für den EED. Setzt der EED also primär darauf, sich möglichst schnell in einer Umbruchphase zu engagieren, wird er zwangsläufig auch Kräfte fördern, die sich zu einem späteren Zeitpunkt als Nicht-Demokraten entpuppen.

Risiken der Demokratieförderung: Zusätzliche Risiken für die Demokratieförderung ergeben sich in einem autokratischen Regime und in frühen Transitionsphasen. Erstens kann eine starke externe Förderung von Oppositionskräften in autoritären Kontexten kontraproduktiv wirken: Diese Gruppen werden entweder in den Augen der Bevölkerung diskreditiert oder vom autoritären Regime für ihre Aktivitäten bestraft. Wie hoch das Risiko gerade in der Nachbarschaft der EU ist, zeigt das Beispiel Russland, wo NRO, die Gelder aus dem Ausland erhalten, einem jüngsten Gesetzentwurf zufolge mit verschärfter Überwachung rechnen müssen.

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

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

EU-Institutionen: Konkurrenz versus Komplementarität

Die Wirksamkeit des EED hängt auch von seiner Komplementarität zu den bestehenden EU-Einrichtungen und anderen im Bereich der Demokratieförderung ab. Zwar verpflichtet das Statut den EED zu kohärentem Handeln in Bezug auf alle von der EU geförderten Aktivitäten und bilateralen Programme der Mitgliedstaaten. Es sieht aber lediglich vor, dass sich der Vorstand zu diesem Zweck mindestens einmal jährlich mit EU-Institutionen sowie anderen Demokratieförderern zu Konsultationen trifft.

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

Der EED soll laut Statut vor allem dann Demokratisierung unterstützen, wenn sich die Zusammenarbeit mit Regierungen schwierig gestaltet und bestehende EU-Instrumente nicht greifen, sei es in autoritären Staaten oder in komplexen Umbruchsituationen. Das Statut lässt jedoch offen, ob pro-demokratische Kräfte ad hoc oder über einen längeren Zeitraum gefördert werden sollen. Daher ist auch die Frage der Kohärenz und Komplementarität der EED-Aktivitäten im EU-Gefüge ungeklärt, denn die Aufgaben des Fonds können zum Teil mit dem EIDHR oder der Fazilität erfüllt werden.

So werden im Rahmen des EIDHR Mittel für Kleinprojekte vergeben, die zu 90 % in die Arbeit nichtstaatlicher Gruppen oder Individuen fließen. Der Fokus des EIDHR liegt zwar vor allem auf dem Schutz der Menschenrechte und nur bedingt auf Demokratisierung, dennoch ist die Gefahr der Duplizierung hier besonders groß. Außerdem bietet das EIDHR die Möglichkeit einer Ad-hoc-Finanzierung von Menschenrechtsaktivisten, wenn diese Schutz benötigen.

Ein Vorstoß des EU-Parlaments und des Rates im Dezember 2011 für eine neue Regulierung der Finanzierung des EIDHR läuft sogar auf noch mehr Flexibilisierung hinaus.

Auch im Rahmen der 2011 neu aufgelegten Fazilität für Zivilgesellschaft (*Civil Society Facility*) werden nichtstaatliche Organisationen in der Europäischen Nachbarschaft gefördert. Jedoch richtet sich die Fazilität auf ein sehr breites gesellschaftliches Spektrum und nicht explizit auf Demokratie. Vor diesem Hintergrund kann der EED vor allem in frühen Phasen der Demokratisierung einen Mehrwert bilden.

Fragmentierung der Fördertöpfe: Alles in allem ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Diversifizierung der Fördertöpfe auf europäischer Ebene zu einer weiteren Fragmentierung der Demokratieunterstützung auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene führt und Kohärenzbildung erschwert. Dies gilt, vorausgesetzt, der EED erhält im Laufe von 2012 ausreichend Finanzierung.

Erstens kann es aufgrund neuer Mittelverteilungen zu einer inhaltlichen Duplizierung kommen. Zwar sind die von der EU-Kommission versprochenen 6 Mill. € für die Verwaltungskosten des EED zu gering, um dem EIDHR (2011–2013 Gesamtbudget ca. 472,4 Mio. €) und den vom Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) geförderten Programmen (2007–2013 insgesamt ca. 12 Mrd. €) kurzfristig Konkurrenz zu machen. Jedoch zeigt ein Vergleich der Mittel für die operative Umsetzung im EIDHR und der Fazilität, dass die Budgets einen ähnlichen Umfang haben: Die ersten freiwilligen Beiträge können dem EED schätzungsweise 10–20 Mio. € bringen. Aus dem Gesamtetat des EIDHR fließen zwischen 2011 und 2013 nur etwa 53,4 Mio. € in die Europäische Nachbarschaft und den Nahen Osten. Für die Fazilität für Zivilgesell-

schaft gilt Ähnliches: Hierfür stellte die EU aus dem Etat für die Nachbarschaft für 2011 etwa 26 Mio. € bereit, für 2012 und 2013 ist in etwa das Gleiche geplant. Angesichts der fehlenden trennscharfen Abgrenzung der drei Programme ist daher eine gewisse Dopplung bereits gegeben. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Etablierung des EED langfristig zu einer Neugewichtung der Mittelverteilung zu Lasten des EIDHR führt.

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

Resümierend lässt sich somit festhalten, dass der institutionelle Rahmen, den das Statut für den EED vorgibt, verschiedene Entwicklungsszenarien zulässt. Im schlimmsten Fall kann eine komplexe institutionelle Gemengelage in der Demokratieförderung entstehen, die von Konkurrenz und Duplizität zwischen unterschiedlichen EU-Instrumenten und anderen (nichtstaatlichen) Gebern geprägt ist. Im besten Fall kann der EED aber in Kohärenz mit dem EIDHR und anderen Programmen tatsächlich eine neue Dynamik in der EU-Demokratieförderung anstoßen. Dieses Ziel sollte im Mittelpunkt der weiteren Ausgestaltung des Fonds stehen.

Die A&S erscheint als Langfassung in der Reihe "SWP Aktuell" der Stiftung Wissenschaft und Politik (www.swp-berlin.org).



Dr. Julia Leininger

wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung III:
„Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Solveig Richter

wissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung
Wissenschaft und Politik (SWP)
„Abteilung EU-Außenbeziehungen“