



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.03.1998
KOM(1998) 146 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION
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**

ZUSAMMENFASSUNG

1. Diese Mitteilung knüpft an die vorhergehenden Mitteilungen der Kommission über Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit an, insbesondere an die Mitteilung vom Mai 1995 über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, vom November 1995 ("Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union - Von Rom zu Maastricht und danach") sowie vom März 1996 ("Die Europäische Union und die Konflikte in Afrika: "Wiederherstellung des Friedens, Krisenprävention und Vorschläge für ein weiteres Vorgehen").
2. Diese Mitteilung hat eine dreifache Zielsetzung:
 - sie soll den AKP-Partnern verdeutlichen, wie Artikel 5, Artikel 224 Buchstabe m) und Artikel 366a des geänderten Vierten Lomé-Abkommens, die Bestimmungen über Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Staatsführung enthalten, von der Europäischen Gemeinschaft verstanden werden;
 - sie soll einen Beitrag zur Diskussion in den AKP-Staaten leisten, damit diese bei ihren politischen und sozialen Entscheidungen für die Verwirklichung der wesentlichen Bestandteile des Lomé-Abkommens sorgen;
 - sie soll der Vorbereitung und Erleichterung der Diskussionen über die künftigen AKP-EG-Beziehungen dienen, die zunächst im Rat und anschließend mit den AKP-Staaten geführt werden.

Das Lomé-Abkommen ist das erste Abkommen, in dem ausdrücklich auf die Menschenrechte Bezug genommen wurde¹ und hat daher eine Vorreiterrolle für die Einbeziehung dieser wesentlichen Grundsätze in die Zusammenarbeit mit Drittländern gespielt.

Aus diesen Gründen hielt es die Kommission für erforderlich, speziell den AKP-Staaten eine diesbezügliche Mitteilung zu widmen.

¹ cf. Lomé III : Präambel, Artikel 4t, gemeinsame Erklärung zu Art. 4

3. Ausgehend von den allgemeinen Leitlinien zu den Menschenrechtsfragen hat diese Mitteilung folgendes zum Gegenstand:
 - * Präzisierung der Begriffe von Artikel 5 des geänderten Vierten Lomé-Abkommens,
 - * Aufstellung eines Aktionsplans mit folgenden Zielsetzungen:
 - Systematisierung des Dialogs mit den AKP-Staaten und Förderung der Diskussion über diese Themen in den betreffenden Ländern, um eine echte Identifikation mit diesen Grundsätzen zu erzielen;
 - Ausarbeitung von konkreten Maßnahmen und vorrangigen Aktionen, die der Stärkung der demokratischen Kultur und der Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen für eine verantwortungsvolle Staatsführung dienen, einschließlich der Formulierung von Leitlinien für die Verhinderung und Bekämpfung von Korruption.
4. Auf der Grundlage dieser Elemente kann ein Handlungsrahmen erstellt werden, der nicht nur den Dialog zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten sowie die Programmierung und Nutzung der Finanzmittel für diesen Bereich erleichtert, sondern auch durch die Schaffung eines wirksamen, transparenten und ausgewogenen institutionellen Umfeldes die Durchführung der EEF-Programme positiv beeinflusst.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	<u>Einleitung</u>	1
	(i) Allgemeiner Rahmen	1
	(ii) Das Vierte Lomé-Abkommen	2
	(iii) Die Entwicklung in den AKP-Staaten	3
	(iv) Die Ziele dieser Mitteilung	3
II.	<u>Zusammenarbeit und Partnerschaft: Ausbau der Zielsetzung</u>	5
	A. Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze	5
	Die Menschenrechte	5
	Die Rechtsstaatlichkeit	5
	Die demokratischen Grundsätze	6
	(i) Die Legitimation	7
	(ii) Die Rechtmäßigkeit	7
	(iii) Die effektive Umsetzung	8
	B. Verantwortungsvolle Staatsführung	9
	(i) Definition	9
	(ii) Aspekte der verantwortungsvollen Staatsführung	10
	(iii) Die Korruption als Haupthindernis für eine verantwortungsvolle Staatsführung	10
III.	<u>Aktionsplan</u>	12
	A. Vertiefung des Dialogs mit den AKP-Staaten	12
	(i) Entwicklung eines Analyseschemas	13
	(ii) Unterstützung für regionale und nationale Konzertierungsnetze	14
	B. Ausbau der Unterstützungsmaßnahmen in den prioritären Bereichen	14
	(i) Reform der Staatsorgane und der Verwaltung	15
	(ii) Menschenrechtserziehung und Staatsbürgerkunde	16
	(iii) Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation der Frauen an der Demokratisierung und Entwicklung	16
	(iv) Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Betrug und Korruption	17
	Vorbeugende Maßnahmen	18
	Sanktionen	19
	C. Die Nichterfüllungsklausel	20
	D. Schlußfolgerung	21
	<u>Anhang 1:</u> Die wichtigsten Etappen bei der Berücksichtigung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit in den Außenbeziehungen	22

**DEMOKRATISIERUNG, RECHTSSTAATLICHKEIT, MENSCHENRECHTE
UND VERANTWORTUNGSVOLLE STAATSFÜHRUNG :
DIE HERAUSFORDERUNGEN DER PARTNERSCHAFT ZWISCHEN DER
EUROPÄISCHEN UNION UND DEN AKP-STAATEN**

I. EINLEITUNG

(i) Allgemeiner Rahmen

1. Im vergangenen Jahrzehnt hat die Berücksichtigung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Grundsätze in der allgemeinen Politik der Europäischen Union und insbesondere in ihren Außenbeziehungen zunehmend an Bedeutung gewonnen.

2. Die außenpolitische Dimension ist Gegenstand der Mitteilung an den Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament vom November 1995² "Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union - Von Rom zu Maastricht und danach". Darin werden zunächst die Ergebnisse, Grundlagen und Prioritäten der Maßnahmen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten erläutert - die wichtigsten Etappen sind in Anhang 1 aufgeführt - und anschließend aufgezeigt, welche Strategien in Zukunft in einem kohärenten und abgestimmten Rahmen umgesetzt werden müssen. In der Mitteilung werden die Grundsätze der Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz bekräftigt, die die tragenden Elemente des internationalen Systems zum Schutz der Menschenrechte sind. Ferner werden die vorrangigen Aktionsbereiche definiert, in denen ein positives, konkretes und konstruktives Konzept Anwendung finden soll. Dazu zählen insbesondere:

- * die Unterstützung der Demokratisierung, die als langfristiger Prozeß die verschiedenen Phasen der Entwicklung der Zivilgesellschaft, die Umsetzung institutioneller Reformen und die Konsolidierung des demokratischen Wandels umfaßt;
- * die Förderung und Konsolidierung des Rechtsstaats;
- * die Unterstützung lokaler und regionaler Institutionen;
- * die Förderung einer pluralistischen Zivilgesellschaft auf der Grundlage einer nachhaltigen sozialen und menschlichen Entwicklung.

In der Mitteilung wird die Notwendigkeit anerkannt, eingehendere Überlegungen zu den verschiedenen Themen anzustellen, ein Instrumentarium zu schaffen, das im Einklang mit den Besonderheiten der betroffenen Länder eingesetzt werden kann, und darüber hinaus die Analyse- und Expertisekapazitäten in diesen Bereichen auszubauen, damit die Maßnahmen dem jeweiligen Bedarf besser angepaßt werden können.

Die vorliegende Mitteilung hat das Ziel, diese Überlegungen innerhalb des spezifischen Rahmens des Lomé-Abkommens fortzusetzen, wobei jedoch ein kohärentes, auf alle Entwicklungsländer anwendbares Konzept gewahrt bleiben soll.

² KOM(95) 567 endg. vom 22.11.1995

(ii) Das Vierte Lomé-Abkommen

3. In der am 4. November 1995 in Mauritius unterzeichneten geänderten Fassung des Vierten Lomé-Abkommens werden diese Leitlinien in den Artikeln 5, 224 Buchstabe m) und 366a bekräftigt: zum einen wird hervorgehoben, daß die Politik der Entwicklung und der Zusammenarbeit eng mit der Achtung der menschlichen Grundrechte sowie der Anerkennung und Anwendung demokratischer Grundsätze, der Festigung des Rechtsstaats und der verantwortungsvollen Regierungsführung verknüpft werden, zum andern wird die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit zu einem wesentlichen Bestandteil des Abkommens erklärt. Durch diese neuen Bestimmungen wird der bis dahin wirtschaftliche, soziale und handelspolitische Anwendungsbereich des Lomé-Abkommens um eine institutionelle und politische Dimension erweitert. Damit werden die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung als Bereiche von beiderseitigem Interesse und als grundlegende Elemente des Dialogs zwischen den Vertragsparteien anerkannt und zu einem integralen Bestandteil der Politik der Zusammenarbeit erhoben.

4. Um diesem neuen Schwerpunkt Rechnung zu tragen, sieht das Finanzprotokoll für den 8. EEF (Artikel 3 Absatz 2) eine Anschubfinanzierung in Höhe von 80 Mio. ECU im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit vor, um die "Reform der Staatsorgane und der Verwaltung mit dem Ziel der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit" zu unterstützen (Artikel 224 Buchstabe m). Für die Programmierung sind die AKP-Staaten zuständig, wobei die Finanzierung aus ihren nationalen oder den regionalen Richtprogrammen erfolgt. Zusätzlich stehen im Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften spezifische Mittel für positive Unterstützungsmaßnahmen im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung zur Verfügung. In diesem Rahmen wurden seit 1992 in den Entwicklungsländern Maßnahmen im Gesamtwert von 526 Mio. ECU finanziert, wovon 214 Mio. ECU auf die AKP-Staaten entfielen.

5. Als Konsequenz aus diesem positiven Konzept sieht das Abkommen nun im Einklang mit dem Beschluß des Rates vom Mai 1995³ die Möglichkeit vor, im Falle schwerer und anhaltender Menschenrechtsverletzungen oder bei Abbruch des Demokratisierungsprozesses geeignete Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 366a). Zu diesem Zweck wurde eine "Nichterfüllungsklausel" aufgenommen und ein detailliertes Verfahren für die Konsultation der Vertragsparteien auf paritätischer Basis eingeführt. Dabei soll zunächst - sofern nicht besondere Eile geboten ist - versucht werden, eine Lösung im Wege des Dialogs herbeizuführen, bevor negative Maßnahmen ergriffen werden. Dabei sollte die Maßnahme der Aussetzung der Zusammenarbeit das letzte Mittel darstellen.

Gemäß Artikel 366a ist die Maßnahme "rückgängig zu machen, sobald die Gründe für ihre Ergreifung nicht mehr bestehen." Zur korrekten Auslegung und Anwendung des gesamten Artikels - insbesondere der Verfahren für die Einleitung bzw. Aufhebung der negativen Maßnahmen - müssen die allgemeine Situation in dem Land und die Art der festgestellten Rechtsverletzungen berücksichtigt werden. Außerdem bedarf es einer genauen Analyse der Mindestvoraussetzungen, unter denen den festgestellten Rechtsverletzungen entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang hat die Kommission dem Rat am 21. Februar 1996

³ KOM(95) 216 endg. vom 23.05.1995

einen Vorschlag für einen Beschluß "über ein Rahmenverfahren zur Durchführung des Artikels 366a des Vierten AKP-EWG-Abkommens"⁴ vorgelegt.

(iii) Die Entwicklung in den AKP-Staaten

6. Innerhalb weniger Jahre haben zahlreiche AKP-Staaten beachtliche Reformen eingeleitet, die eine tiefgreifende Neugestaltung der Übertragung und Ausübung von politischen Befugnissen sowie der Beziehungen zwischen Staat und Bürgern mit sich bringen. Dadurch haben sich insbesondere die institutionellen Rahmenbedingungen und die politische Praxis radikal gewandelt, so daß die stärkere politische Beteiligung der Bürger und die effektive Ausübung der bürgerlichen Grundrechte erleichtert wurden. Diese Fortschritte wurden unter oftmals schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen erzielt, zumal einige dieser Länder gleichzeitig Strukturanpassungsprogramme durchführten. Der Reformprozeß hat zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen geführt und in jedem Land eine eigene Dynamik entwickelt.

Reformen, die auf gemeinsamen Erkenntnissen und identischen Zielen basieren, müssen zwangsläufig in Ablauf, Inhalt und Tempo an die historischen und sonstigen Gegebenheiten eines Landes angepaßt werden. Die Europäische Union und die AKP-Partnerländer stehen vor der Aufgabe, angesichts der unterschiedlichen Dynamik und der Vielfalt dieser Prozesse die geeigneten Vorgehensweisen zu entwickeln, und werden diese neue politische Verantwortung gemeinsam übernehmen. Zu diesem Zweck müssen sie sicherstellen, daß ihr Verständnis der Begriffe Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Staatsführung übereinstimmt, was eine Vertiefung des Dialogs und einen Ausbau der diesbezüglichen Partnerschaft impliziert.

7. Zudem legt die Europäische Union insbesondere in Afrika großen Wert auf die Konfliktverhütung und die Konsolidierung des Friedens. In einer Mitteilung der Kommission vom 6. März 1996⁵ und in dem vom Rat am 2. Juni 1997⁶ festgelegten gemeinsamen Standpunkt über die Konfliktverhütung in Afrika wird anerkannt, daß eine demokratische Staatsführung für die Fähigkeit eines Staates, Konflikte zu verhüten bzw. zu lösen von grundlegender Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang stellen die Legitimation einer Regierung und ihre Fähigkeit, bei ihrem politischen Planen und Handeln die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren, eine wesentliche Voraussetzung für strukturelle Stabilität dar. Ein demokratisches System ermöglicht die Schaffung von Mechanismen, mit deren Hilfe die verschiedenen Interessengruppen friedliche Lösungen finden können, wenn es zu Spannungen zwischen ihnen kommt.

(iv) Die Ziele dieser Mitteilung

8. Die Förderung der Demokratisierung, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie der verantwortungsvollen Staatsführung kann nicht losgelöst von den Maßnahmen der Zusammenarbeit erfolgen. Vielmehr muß sie mit diesen verknüpft werden und sowohl den Rahmen für die Kooperationspolitik bilden als sie auch ergänzen.

Wenn echte Ergebnisse erzielt werden sollen, dann müssen diese Begriffe inhaltlich präzisiert, bestimmte Instrumente und Aktionsformen vorgeschlagen und außerdem ausreichende

⁴ KOM(96) 69 endg. vom 21.02.1996

⁵ SEK(96) 332 endg. vom 6.3.96

⁶ ABl. Nr. L 153 vom 11.6.1997, S. 1



Finanzmittel bereitgestellt werden. Außerdem sollte das Vorgehen der Mitgliedstaaten und der anderen Geber nach einem kohärenten Konzept aufeinander abgestimmt werden, so daß die verschiedenen Partner dank der Koordinierung ihrer Maßnahmen die gleichen Ziele verfolgen.

9. Angesichts der bevorstehenden Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten, für die bereits ein Entwurf der Verhandlungsdirektiven vorliegt und bei denen diese Aspekte vertieft werden sollen, ist es um so dringlicher, diese Fragen zu klären. Unter anderem aus diesem Grund wurde diese Mitteilung den Ländern gewidmet, die unter das Lomé-Abkommen fallen.

In dem Abkommen wird außerdem ein enger Zusammenhang zwischen dem politischen Dialog, der Bereitstellung umfangreicher Finanzmittel für diese Zwecke und der Entwicklung hergestellt.

Der besondere vertragliche Rahmen des Lomé-Abkommens, der die Möglichkeit des Meinungsaustausches und einer partnerschaftlichen Einigung zwischen den 71 AKP-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft bietet, stellt eine hervorragende Grundlage für diese ersten konkreten Überlegungen dar. Bereits bei Lomé III trug dieser innovative Rahmen dazu bei, daß die Vertragsparteien sich zu den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der Achtung der Grundrechte und der Würde des Menschen bekannten.

10. Vor diesem Hintergrund zielt die Mitteilung darauf ab, die nachhaltige Umsetzung der institutionellen Reformen unter Berücksichtigung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvollen Staatsführung zu erleichtern, wobei gleichzeitig den von Fall zu Fall unterschiedlichen Erfordernissen Rechnung getragen werden soll. Ferner soll die Sichtbarkeit der Maßnahmen der EU erhöht werden. Daher hat die Mitteilung folgendes zum Gegenstand:

- * **Präzisierung der Begriffe von Artikel 5 des geänderten Vierten Lomé-Abkommens,**
- * **Aufstellung eines Aktionsplans mit folgenden Zielsetzungen:**
 - **Festlegung der Ziele und Kriterien des Dialogs mit den AKP-Staaten und Förderung der Diskussion über diese Themen in den betreffenden Ländern, um eine echte Identifikation mit diesen Grundsätzen zu erzielen.**
 - **Ausarbeitung von Vorschlägen für konkreten Maßnahmen und prioritäre Aktionen, die der Stärkung der demokratischen Kultur und der Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen für eine verantwortungsvolle Staatsführung dienen, einschließlich der Formulierung von Leitlinien für die Verhinderung und Bekämpfung von Korruption.**

II. ZUSAMMENARBEIT UND PARTNERSCHAFT: AUSBAU DER ZIELSETZUNG

1. In Artikel 5 des geänderten Lomé-Abkommens wird folgendes festgelegt: "Die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit, die den Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der Gemeinschaft sowie allen Bestimmungen dieses Abkommens zugrunde liegt und sowohl für die Innenpolitik als auch die internationale Politik der Vertragsparteien bestimmend ist, bildet einen **wesentlichen Bestandteil** des Abkommens."

In Artikel 5 wird auch die verantwortungsvolle Staatsführung genannt, die zwar nicht zu den wesentlichen Bestandteilen des Abkommens gehört, aber dennoch ein Ziel der Kooperationsmaßnahmen darstellt.

2. Die Geschichte hat gezeigt, daß die in Artikel 5 genannten Ziele eine Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sind. In den vergangenen Jahrzehnten ist deutlich geworden, daß ein institutionelles und politisches Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden, für eine nachhaltige menschliche Entwicklung unerlässlich ist. Dieser Zusammenhang zwischen Entwicklung und Menschenrechten wurde in der Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht auf Entwicklung ausdrücklich bekräftigt.

Zwar steht es jedem Land frei, das politische und wirtschaftliche Leben nach einem eigenen Modell zu gestalten, doch muß unabhängig von der gewählten Option gewährleistet sein, daß dieses Modell mit den allgemeinen Grundsätzen im Bereich der Menschenrechte und den einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkommen und Instrumenten in Einklang steht.

A. Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze

Die Menschenrechte

3. Die Menschenrechte beruhen auf den Grundsätzen der **Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz**. Sie gelten für jeden Staat und dürfen nicht beschnitten werden. Sie müssen gleichrangig geachtet und gefördert werden, d.h. ohne Unterscheidung zwischen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Verschiedene internationale und regionale Übereinkommen und Instrumente liefern hierfür einen internationalen Rechtsrahmen (die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Amerikanische Konvention über Menschenrechte aus dem Jahr 1969, die im Juni 1981 angenommene Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker usw.). Die darin eingegangenen Verpflichtungen wurden 1993 in den Schlußfolgerungen der Wiener Menschenrechtskonferenz von den Teilnehmerstaaten bekräftigt.

Die Rechtsstaatlichkeit

4. Die Rechtsstaatlichkeit ist ein Grundprinzip aller demokratischen Systeme und dient der Förderung sowohl der bürgerlichen und politischen Rechte als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Sie schließt auch die Möglichkeit des Rechtsbehelfs ein, damit jeder Bürger seine Rechte verteidigen kann. Der Grundsatz der Einschränkung der staatlichen Gewalt läßt sich am besten im Rahmen eines repräsentativen Systems verwirklichen, dessen Legitimität

[REDACTED]

durch den Willen des Volkes begründet ist. Dieser Grundsatz muß für den Aufbau eines jeden Staatswesens und die Kompetenzen der einzelnen Gewalten maßgeblich sein und impliziert daher z.B. folgendes:

- * Achtung und umfassende Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten durch die Legislative;
- * Unabhängigkeit der Judikative;
- * wirksame und zugängliche Formen des Rechtsbehelfs;
- * ein Rechtssystem, das die Gleichheit vor dem Gesetz gewährleistet
- * ein menschenwürdiges Strafvollzugswesen;
- * eine Polizei im Dienste des Rechts;
- * ein funktionierende Exekutive, die die Achtung der Gesetze gewährleistet und die Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes schafft.

Die demokratischen Grundsätze

5. Artikel 5 des Lomé-IV-Abkommens verweist auf die "demokratischen Grundsätze" und nicht auf die "Demokratie". Damit wird der Akzent auf die universell anerkannten Grundsätze gelegt, die die Organisation des Staatswesens leiten und die Wahrung der Grundrechte und -freiheiten gewährleisten sollen, ungeachtet der Tatsache, daß jeder Staat und jede Gesellschaft das Recht hat, ein eigenes Modell zu wählen und zu entwickeln. Insbesondere in einem demokratischen System können die Menschenrechte und die Achtung und die Anerkennung der einzelnen Kulturen miteinander vereinbart werden, denn in einer Demokratie beruht die politische Macht auf dem Willen des Volkes und dem freiwilligen Beitrag des Einzelnen zum Funktionieren des Staatswesens.

Eine demokratische Staatsführung ist somit eine Voraussetzung für die Achtung der Menschenrechte. Unabhängig von dem gewählten System oder Modell zeichnet sich eine demokratische Staatsführung darin aus, daß die Dialektik zwischen den Bestrebungen der Mehrheit und denjenigen der Minderheit ohne Gewalt durch eine Reihe von Spielregeln formalisiert wird, die von allen akzeptiert werden und die auf der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten basieren.

Die Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses und seine Assimilierung in den betreffenden Ländern hängt von der ständigen Anpassung dieser Spielregeln an die landeseigene Geschichte, Kultur und Mentalität ab.

Der Begriff "demokratische Grundsätze" unterstreicht darüber hinaus, daß die Schaffung demokratischer Verhältnisse ein ständiger, schrittweise verlaufender "dynamischer Prozeß" ist, bei dem den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten des jeweiligen Landes Rechnung zu tragen ist.

6. Die demokratischen Grundsätze sind unteilbar, bedingen sich wechselseitig und können auch in der Praxis nicht voneinander getrennt werden. In jedem Land bildet sich eine eigene demokratische Kultur mit besonderen Ausprägungen heraus. Sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in ihren spezifischen Ausprägungen ergeben sie sich aus der in den einzelnen Ländern jeweils vorherrschenden demokratischen Kultur.

[REDACTED]

Die Abhaltung von Wahlen beispielsweise, die ein wichtiges Element und eine entscheidende Etappe des Demokratisierungsprozesses ist, muß einen logischen Schritt in der Entwicklung, Geschichte und Kultur des jeweiligen Landes darstellen. Als Selbstzweck verstandene Wahlen können weder eine Garantie für den demokratischen Charakter eines Landes bieten noch die für die weitere Entwicklung nötige politische Stabilität schaffen. Die Wahlen müssen somit in einem Kontext stattfinden, in dem auch andere Faktoren zur Einleitung oder Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses beitragen.

Daher ist von einer vielschichtigen, ausbaufähigen und interaktiven Konzeption der demokratischen Grundsätze auszugehen, die damit sowohl zu achten und als Ziel anzustreben sind als auch zu integralen Bestandteilen der Entwicklungszusammenarbeit werden.

7. Für die demokratischen Grundsätze spielen folgende drei Aspekte eine Rolle:

- a) die Legitimation
- b) die Rechtmäßigkeit
- c) die effektive Umsetzung

Diese Grundsätze stellen zum einen die Ziele dar, die es im Hinblick auf eine echte Rechtsstaatlichkeit zu erreichen gilt, und zum anderen entsprechen sie den Interventionsbereichen, in denen die verfügbaren Finanzmittel eingesetzt werden können.

i) Die Legitimation

8. In einem Rechtsstaat gründet sich die Hoheitsgewalt auf Legitimation. Dies bedeutet, daß die Verantwortlichen auf lokaler und nationaler Ebene nach von den Bürgern anerkannten und akzeptierten Verfahren frei gewählt werden. Diese Verfahren müssen bestimmten Kriterien entsprechen, wie der Regelmäßigkeit und dem Verbot der Diskriminierung.

Die Wahl der Verantwortlichen eines Landes in allgemeinen, freien, unabhängigen und geheimen Wahlen ist das Legitimationsverfahren schlechthin. Die Gemeinschaft hat diesen Bereich bereits durch spezifische Maßnahmen unterstützt und sollte dies auch weiterhin tun. Dabei geht es vor allem um die Verfahren für die Konsultation der Bevölkerung und die Mechanismen für die Wahl der Verantwortlichen in Staat und Regierung (Volkszählungen, Wählerlisten, Wahlausschüsse, lokale oder nationale Wahlen, Wahlbeobachtung, Wählererziehung, usw.).

ii) Die Rechtmäßigkeit

9. Die Rechtmäßigkeit bedeutet, daß es eindeutig festgelegte Spielregeln geben muß, die ohne jede Diskriminierung für alle Bürger gelten. Dafür sind erforderlich:

- * **eine Verfassung sowie angemessene Rechts- und Verwaltungsvorschriften;**
- * **die Anerkennung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und des Persönlichkeitsrechts (siehe Punkt II.A.3).**

Alle Unterstützungsmaßnahmen in diesem Bereich müssen auf die Ausarbeitung geeigneter Rechts- und Verwaltungsvorschriften abzielen. Dabei müssen die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in die nationalen Gesetze übernommen werden.

iii) Die effektive Umsetzung

10. Die effektive Umsetzung bezieht sich auf das Verhalten und die Praktiken der Behörden, Institutionen und Rechtssubjekte in Bezug auf die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Grundsätze.

In diesem Zusammenhang sind der institutionelle Aufbau des Staates, die Transparenz der Staatsorgane und der Entscheidungen, die institutionelle Kapazität und das Vorhandensein von Kontrollorganen von großer Bedeutung. Es handelt sich daher um einen langfristigen Prozeß, der sowohl von der Struktur des Staates und seiner Verwaltung abhängt, als auch von der Herausbildung einer demokratischen Kultur, die den verschiedenen Akteuren der Gesellschaft Möglichkeiten zur Interaktion und gegenseitigen Unterstützung gibt.

Letztlich ist die effektive Umsetzung für die konkrete Ausgestaltung des demokratischen Systems, die Einführung der erforderlichen Verfahren zur Konsensfindung und zur friedlichen Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Interessengruppen ausschlaggebend.

11. Für die effektive Umsetzung ist vor allem folgendes erforderlich:

- * **Förderung und Schutz der Grundfreiheiten**, die Bestandteil jedes demokratischen Systems sind, da es auf den Schutz der Freiheiten der Bürger und der gesellschaftlichen Gruppen gegenüber der Staatsgewalt abzielt.
- * **Unabhängigkeit der drei Gewalten**, mit der die Staatsgewalt eingeschränkt wird und die sich insbesondere bezieht auf:
 - die Unabhängigkeit der Legislative und der Judikative von der Exekutive;
 - das effektive Funktionieren der drei Gewalten.
- * **Institutionalisierte Mitwirkung** an der Entscheidungsfindung und der Festlegung der Entwicklungsziele auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dies setzt vor allem voraus:
 - das Vorhandensein von Konsultations- und Mitbestimmungsmechanismen;
 - die Anerkennung der Demokratie auf lokaler Ebene und des Grundsatzes einer freien Verwaltung, gegebenenfalls durch deren Dezentralisierung;
 - die Durchführung von "Konsultationen" zu wichtigen Fragen;
- * **Politischer und institutioneller Pluralismus** auf der Ebene von Staat und Zivilgesellschaft als Gesamtheit der vom Staat unabhängigen sozialen und wirtschaftlichen Vereinigungen und Einrichtungen eines Landes, der eine ausgewogene Machtverteilung gewährleistet und der in erster Linie folgendes voraussetzt:
 - ein offenes und freies politisches System;
 - die Anerkennung und rechtliche Verankerung der Opposition, einschließlich des Rechts, politische Aktivitäten auch tatsächlich durchführen zu können;
 - eine dynamische Zivilgesellschaft, deren Akteure über uneingeschränkte Vereinigungsfreiheit verfügen;
 - die Unabhängigkeit und Freiheit der Medien;
- * **Transparenz und Integrität der Staatsorgane**: die demokratische Machtausübung beruht auf dem Prinzip der Machtübertragung und wird unter anderem durch die Volkssouveränität beschränkt. Die demokratischen Institutionen und deren Verantwortliche sind daher verpflichtet, über ihre Entscheidungen und ihr Handeln, für

[REDACTED]

das sie die volle Verantwortung tragen, Rechenschaft abzulegen. Dafür ist vor allem folgendes erforderlich:

- funktionierende und unabhängige Kontrollmechanismen;
- Öffentlichkeit des politischen Handelns;
- Information über die Tätigkeit der Staatsorgane;
- Zugang der Bürger zu den Behörden;
- Vorschriften zur Erleichterung der Korruptionsbekämpfung.

B. Verantwortungsvolle Staatsführung

12. Unter Staatsführung ist im allgemeinen die Ausübung der politischen, wirtschaftlichen und administrativen Macht bei der Verwaltung der Angelegenheiten eines Landes zu verstehen. In diesem Sinne zeichnet sich eine verantwortungsvolle Staatsführung durch Transparenz, Verantwortungsbewußtsein, Partizipation, Gerechtigkeit und Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit aus. Sie umfaßt das gesamte staatliche Handeln gegenüber der Zivilgesellschaft, einschließlich der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und der gerechten Verteilung der Ressourcen.

Nach dieser allgemeinen Definition hat die verantwortungsvolle Staatsführung zwei Dimensionen: zum einen das staatliche Handeln im rein politischen Sinne, zum anderen die Fähigkeit der staatlichen Instanzen, die Ressourcen nach wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten zu verwalten.

13. In Artikel 5 von Lomé IV wird die **verantwortungsvolle Staatsführung** als eines der Ziele der Zusammenarbeit im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige Entwicklung genannt.

Somit steht die verantwortungsvolle Staatsführung als Ziel neben der Achtung der Menschenrechte, den demokratischen Grundsätzen und der Rechtsstaatlichkeit, wird im Gegensatz zu ihnen in Artikel 5 aber nicht zu einem der wesentlichen Bestandteile des Abkommens erhoben: "Die Politik der Entwicklung und die Zusammenarbeit werden (...) eng verknüpft mit der Achtung der menschlichen Grundrechte und der Möglichkeit ihrer Nutzung, mit der Anerkennung und Anwendung demokratischer Grundsätze, mit der Festigung des Rechtsstaats und mit verantwortungsvoller Regierungsführung."⁷

(i) Definition

14. Gemäß diesem Konzept ist unter verantwortungsvoller Staatsführung die **transparente und verantwortungsvolle Verwaltung der Ressourcen eines Landes im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung** zu verstehen. Dabei gehören zu den Ressourcen eines Landes die Humanressourcen (Wissen, Kompetenz und Fertigkeiten), die natürlichen Ressourcen sowie die internen und externen wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen einschließlich der Entwicklungshilfe.

Der Begriff der verantwortungsvollen Staatsführung setzt ein politisches und institutionelles Umfeld voraus, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit geachtet werden. Eine besondere Rolle spielt dabei der Staat bei der Verwaltung der Ressourcen, bei der Förderung günstiger Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und soziale Initiativen und bei der Entscheidung über die Verteilung der Ressourcen.

⁷ Geändertes Viertes Lomé-Abkommen Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2.

[REDACTED]

Für eine verantwortungsvolle Staatsführung müssen demnach **kompetente und funktionierende Institutionen** vorhanden sein, **die sich nach den demokratischen Grundsätzen richten**. Die verantwortungsvolle Staatsführung ergänzt somit die Ziele der Demokratisierung im Bereich der Ressourcenverwaltung.

(ii) Aspekte der verantwortungsvollen Staatsführung

15. Eine transparente und verantwortungsvolle Verwaltung der Ressourcen im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige Entwicklung hat vier miteinander zusammenhängende und sich ergänzende Dimensionen, die zwangsläufig demokratische Grundsätze betreffen.

- **Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit** bei der Verwaltung und der Verteilung der Ressourcen setzen eine unabhängige Justiz voraus, die allen Bürgern einen Mindestzugang zu den Ressourcen gewährleistet, indem ihnen das Recht zugestanden wird, gegen Ungleichheiten vorzugehen. Im engeren Sinne betrifft diese Dimension insbesondere die rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die Initiativen und Investitionen des privaten Sektors begünstigen sollen.
- Die **Fähigkeit der Institutionen**, die Ressourcen des Landes im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung effizient zu verwalten und folglich eine Politik, die dem Bedarf der Bevölkerung entspricht, zu formulieren und stringent umzusetzen. Der Staat und die Institutionen der Zivilgesellschaft müssen in der Lage sein, ihrem Handeln ein gerechtes Entwicklungsmodell zugrunde zu legen und eine vernünftige, der Allgemeinheit zuträglich Nutzung aller Ressourcen zu gewährleisten. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen und privaten Institutionen ist insofern von grundlegender Bedeutung, als sie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung direkt beeinflusst und insbesondere für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ausschlaggebend ist.
- Die **Transparenz**, d.h. Rechenschaft abzulegen und funktionierende Verfahren und Kontrollmechanismen für die Verwaltung und Verteilung der Ressourcen einzuführen, gewährleistet einen allgemein nachvollziehbaren, kontrollierten Umgang mit den Ressourcen. Sie ist auch für das Vertrauen zwischen den verschiedenen Akteuren des Entwicklungsprozesses wichtig und garantiert die Integrität der Institutionen.
- Die **Partizipation** der Bürger an den Entscheidungen über die Verwaltung und Allokation der Ressourcen. Eine Entwicklung ohne Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist undenkbar. Daher sollten vor allem Möglichkeiten der Konzertierung zwischen den verschiedenen Akteuren des Entwicklungsprozesses bei allen wichtigen Entscheidungen, die die Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und die Planung der Entwicklung betreffen, geschaffen werden. Ferner sollten Privatinitiativen, Unternehmen und die Zivilgesellschaft einen hohen Stellenwert im Entwicklungsprozeß erhalten.

(iii) Die Korruption als Haupthindernis für eine verantwortungsvolle Staatsführung

16. Die Korruption, die als Machtmißbrauch oder als Pflichtverletzung auf Beschlußfassungsebene definiert werden kann, die darauf gerichtet ist, sich unrechtmäßige Vorteile zu verschaffen⁸, stellt ein großes Hindernis für die Entwicklung im allgemeinen und für die verantwortungsvolle Staatsführung im besonderen dar:

⁸ Vgl. die Definition von Korruption in der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption (KOM(97)192 endg. vom 21.5.97).

- * Für die Auswahl von Entwicklungsprojekten in einem von Korruption geprägten Umfeld sind weder die Entwicklungsziele noch die Interessen der Allgemeinheit, sondern die Interessen einzelner ausschlaggebend. Dies führt zu qualitativen Einbußen bei der Auftragsvergabe oder sogar zur Unverhältnismäßigkeit von Zielen und Maßnahmen. Korruption bedeutet in erster Linie höhere Kosten und mitunter sogar Mittelunterschlagung.
- * Die beachtlichen Mehrkosten (10 bis 20 %)⁹ bei Dienstleistungen und Lieferungen führen zu ungerechtfertigt hohen Preisen, die die internen und externen Ressourcen der Volkswirtschaften belasten, die Verschuldung erhöhen und die Wirksamkeit der Zusammenarbeit verringern. Außerdem gehen die illegalen Preisaufschläge letztlich zu Lasten der Bürger (höhere Preise und Steuern, Wegfall oder Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen ...)
- * Korruption führt unausweichlich zur Entstehung eines Wirtschaftssystems, das den unmittelbaren Nutzen, die Willkür und die Interessen einzelner begünstigt. Sie verhindert Transparenz, Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation.
- * Korruption schreckt außerdem in- und ausländische Privatinvestoren ab, da hohe Transaktionskosten anfallen und weder die Sicherheit der Investitionen gewährleistet ist noch entsprechende Kontrollmöglichkeiten vorhanden sind.
- * Korruption verhindert die Reform, die Öffnung und die Liberalisierung der Wirtschaft, weil sie Interessen dient, die dem Abbau von Wirtschaftskontrollen und von Monopolen entgegenstehen.
- * Mängel in der öffentlichen Verwaltung begünstigen die korrupten Machenschaften der organisierten Kriminalität.

Die Korruption stellt im Zusammenhang mit der verantwortungsvollen Staatsführung ein "horizontales" Problem dar. Sie gefährdet alle Dimensionen der verantwortungsvollen Staatsführung, weshalb die Korruptionsbekämpfung ein prioritärer Aktionsbereich sein muß.

⁹ Schätzung der NRO Transparency International, die im Bereich der Bekämpfung der internationalen Korruption tätig ist.

III. AKTIONSPLAN

1. Die Demokratisierung ist ein langer und komplexer Prozeß, der alle gesellschaftlichen Akteure betrifft und Reformen sowohl der Verfassungen und Rechtsvorschriften als auch der Staatsorgane und der Institutionen der Zivilgesellschaft erforderlich macht.

Ein derartiger Prozeß kann in einem Land weder wirksam noch von Dauer sein, wenn die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Besonderheiten eines Landes nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus muß die Demokratisierung vor allem durch folgendes vorangetrieben werden: von dem echten politischen Willen und der Entschlossenheit der Verantwortlichen sowie von der Identifikation der Bürger mit dem Prozeß bzw. zumindest von ihrer umfassenden Partizipation.

Die Berücksichtigung dieser politischen und institutionellen Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert eine Reihe von Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen:

- * eine Vertiefung des Dialogs mit und in den AKP-Staaten über die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung;
- * eine verstärkte Unterstützung in prioritären Bereichen einschließlich der Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.

A. Vertiefung des Dialogs mit den AKP-Staaten

2. Ein Dialog zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten über diese Fragen ist ein besonders geeignetes Mittel, um die politische und institutionelle Dimension der Zusammenarbeit unter Wahrung der Souveränität der betreffenden Länder und unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten weiterzuentwickeln.

Es sollte daher ein ständiger Dialog mit den AKP-Staaten geführt werden. Die Modalitäten dieses Dialogs wären insbesondere im Rahmen der Aufwertung der Partnerschaft zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten festzulegen (Mitteilung der Kommission über die Ermächtigung der Kommission, mit den AKP-Staaten ein Abkommen über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung auszuhandeln¹⁰). Wie die Kommission in diesem Zusammenhang vorgeschlagen hat, sollte die Funktionsweise des politischen Dialogs möglichst flexibel zu regeln sein. Es muß die Möglichkeit gegeben sein, den Dialog je nach Art der Thematik auf der jeweils wünschenswerten Ebene und zum geeignetsten Augenblick führen zu können. Er kann namentlich in Form eines Gedankenaustauschs oder von Konsultationen innerhalb der gemeinsamen Institutionen und auch im Rahmen von Begegnungen der Vertreter eines AKP-Staats oder einer AKP-Region mit Vertretern der Europäischen Union stattfinden.

Der Dialog soll es ermöglichen,

- die einschlägigen Begriffe und die Instrumente für deren Analyse besser zu definieren;

¹⁰ Dokument SEK(98)119 vom 28.1.1998.

- Strategien für die Umsetzung der Zusammenarbeit in den fraglichen Bereichen festzulegen und sie gleichzeitig als unverzichtbare Ergänzung der Hilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu konsolidieren;
- Unterstützungsaktionen und Prioritäten zu ermitteln;
- in den AKP-Staaten eine ausführliche Reflexion und Diskussion über diese Fragen zwischen den Verantwortlichen in Politik und Öffentlichkeit und den Bürgern einzuleiten.

(i) Entwicklung eines Analyseschemas

Voraussetzung für den Dialog ist die Erstellung eines Schemas zur Analyse dieser Fragen, auf dessen Grundlage der Dialog geführt werden kann. Mit Hilfe des Schemas soll ein Profil der Fortschritte bei der Demokratisierung, der Errichtung des Rechtsstaats, der Achtung der Menschenrechte und der Staatsführung erstellt werden.

Das Schema soll den Ländern und ihren Partnern dabei helfen,

- geeignete Maßnahmen zu ermitteln,
- die bereits eingeleiteten Maßnahmen zu bewerten,
- etwaige Rückschritte oder die Verletzung eines der wesentlichen Bestandteile des Abkommens besser zu erkennen.

Mit einem derartigen Analyseschema kann zum einen diese Dimension der Entwicklungspolitik eindeutig besser erfaßt werden, zum anderen wird es selbst Anlaß und Gegenstand des Dialogs zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten. Ein rein theoretischer Dialog wäre schwierig und sinnlos. Vielmehr muß der Dialog den Besonderheiten des Entwicklungsprozesses eines Landes auf der Grundlage universell anerkannter Werte Rechnung tragen. Daher wird das Analyseschema zunächst den Rahmen für den Dialog zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten bilden.

Das Analyseschema liefert eine Methode zur Erstellung eines Entwicklungsprofils in bezug auf den Demokratisierungsprozeß in einem Land. Es basiert auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und auf den Dimensionen der verantwortungsvollen Staatsführung, so wie sie in der vorliegenden Mitteilung definiert und als Zielsetzung herausgestellt werden.

Das Analyseschema ermöglicht es somit, die Fortschritte eines Landes bei der Verwirklichung dieser Ziele zu bewerten und seine Entwicklung zu verfolgen und besser zu unterstützen.

Zu Beginn der Analyse sollten - unter Berücksichtigung der Kriterien von Kopenhagen - die einschlägigen Entschlüsse des Europäischen Parlaments und der Vereinten Nationen sowie die Berichte der Sonderberichterstatter und Beauftragten der Vereinten Nationen herangezogen werden.

Um eine möglichst große Objektivität zu gewährleisten und um Klischeedenken und Werturteile in diesen heiklen Fragen zu vermeiden, sind bei der Analyse verschiedene strategische Grundsätze zu beachten:

- Bei der Bewertung soll festgestellt werden, ob sich in dem betreffenden Land für sich genommen Fortschritte abzeichnen.
- Bewertet wird die Entwicklung eines Landes bei der Verwirklichung bestimmter Ziele.

- Die Profile verschiedener Länder sind nicht vergleichbar. Einzige Bezugsgrundlage ist das jeweilige Land selbst. Die Analyse beruht auf dem Vergleich der Profile eines selben Landes zu verschiedenen Zeitpunkten.
- Die Analyse wird mit den betroffenen Ländern gemeinsam bzw. sogar von ihnen selbst durchgeführt.
- Die Analyse muß regelmäßig wiederholt werden, um einen Vergleich zu ermöglichen und die Veränderungen festzustellen.
- Bei der Analyse sind sämtliche Zielsetzungen als untrennbares Ganzes zu betrachten.

(ii) Unterstützung für regionale und nationale Konzertierungsnetze

4. Neben dem Dialog mit den AKP-Staaten sollte die EU eine Diskussion über diese Fragen in den AKP-Staaten selbst in Gang bringen. Hierfür sind die Gesprächspartner zu mobilisieren. Zu diesem Zweck sollte die Einrichtung und der Ausbau von regionalen bzw. nationalen Netzen gefördert werden, mit denen folgende Ziele verfolgt werden könnten:

- Ergänzung des hier vorgeschlagenen Konzepts für die Definition der demokratischen Grundsätze;
- Umsetzung dieses Konzepts im jeweiligen regionalen Kontext;
- Einigung auf ein Analyseschema, Festlegung geeigneter Beurteilungskriterien und Vorbereitung der Bewertung in den verschiedenen Ländern der Region;
- Ermittlung prioritärer Unterstützungsmaßnahmen;
- Festlegung der Modalitäten für die Errichtung regionaler Netze zur Förderung der Demokratisierung;
- Festlegung der Modalitäten für die Einleitung und Beschleunigung der Diskussion in den Ländern selbst.

Auf den Konzertierungstreffen kommen diejenigen zusammen, die mit Fragen der Demokratisierung und Staatsführung zu tun haben, d.h. die Vertreter des Staates einschließlich der Justiz, der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft (NRO, soziale und wirtschaftliche Institutionen, Gewerkschaften, Frauenverbände, des Hochschulbereichs, der traditionellen Instanzen, der Medien usw.) sowie die Vertreter der Partner der Entwicklungszusammenarbeit.

Entsprechende Pilotprojekte könnten zur Erprobung des vorgeschlagenen Konzepts durchgeführt werden.

B. Ausbau der Unterstützungsmaßnahmen in den prioritären Bereichen

5. Um die neuen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen zu können, müssen auch die Prioritäten neu festgelegt werden. Unter "prioritärer Maßnahme" ist kein einheitliches Vorgehen zu verstehen. In jedem Land stellt sich die Situation anders dar, und die Demokratisierung entwickelt eine eigene Dynamik. So wie es kein allgemeingültiges Demokratiemodell geben kann, **kann es auch keine prioritäre Maßnahme geben, die in allen Ländern durchgeführt werden muß**, denn aufgrund der kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten verläuft die politische Entwicklung in jedem Land anders. Bei

der Umsetzung der Prioritäten sollten die in diesen Bereichen tätigen Organisationen umfassend beteiligt werden, damit ihre Sachkenntnis gewinnbringend eingesetzt werden kann.

Bestimmte Maßnahmentypen können allerdings im Hinblick auf die Demokratisierung und die Rechtsstaatlichkeit als prioritär gelten und dürften wesentlich zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik und zur Verbesserung der Staatsführung beitragen. Diese Maßnahmentypen lassen sich in vier Kategorien unterteilen.

(i) Reform der Staatsorgane und der Verwaltung

Die Reform der Staatsorgane mit dem Ziel der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit ist in Artikel 224 Buchstabe m) des geänderten Lomé-Abkommens explizit als Bereich der Zusammenarbeit vorgesehen. Somit handelt es sich um eine zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten vereinbarte Priorität.

Die Reform sollte insbesondere folgendes umfassen:

- * **Reform der Verfassung**, um dem Staat geeignete Grundlagen und Strukturen für die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit zu geben.
- * **Reform der Justiz** zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit als Grundlage und Garantie für die Rechtsstaatlichkeit und ein die Entwicklung begünstigendes Umfeld. Dieser Priorität ist durch Programme zur Unterstützung und Entwicklung der Justiz besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Außerdem ist großer Nachdruck darauf zu legen, daß die im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen mit den institutionellen Reformen vereinbar sind, die diese Programme ergänzen. In den Strukturanpassungsprogrammen der "zweiten Generation" wurde dieser Sorge Rechnung getragen und die Reform der Justiz als Ziel integriert.
- * **Dezentralisierung der Verwaltung** mit dem Ziel der Entwicklung und Verankerung der Demokratie auf lokaler Ebene. Ein Demokratisierungsprozeß ist zum Scheitern verurteilt, wenn sich die Bevölkerung an der Basis nicht damit identifiziert. Die Reformen dienen dem grundsätzlichen Ziel, den Bürgern die Verantwortung für ihre Entwicklung zu übertragen, so daß sie dank eines neuen Konzepts und einer neuen Rollenverteilung in einem Umfeld, das die Eigeninitiative begünstigt und zur Aufwertung der lokalen Kulturen und Fähigkeiten beiträgt, nicht vom Staat abhängig sind, sondern zu dessen Partnern werden. Diese Reformen müssen auch in ein dezentrales Kooperationskonzept eingebunden werden.
- * **Unterstützung der Legislative**, deren Tätigkeit den Demokratisierungsprozeß direkt beeinflußt. Diese Unterstützung muß zur Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit des Parlaments sowohl hinsichtlich der Kontrolle der Exekutive als auch hinsichtlich der Gesetzgebung beitragen. In diesem Zusammenhang könnte die Förderung des Parlamentarismus und der regionalen parlamentarischen Zusammenarbeit zur Steigerung der Effizienz der nationalen Parlamente und zur Intensivierung der Beziehungen zwischen Parlamenten einer Region beitragen, was letztendlich auch zur effektiveren Beteiligung der AKP-Parlamentarier an der Paritätischen Versammlung AKP-EG führen könnte.
- * **Unterstützung bei der Einführung geeigneter Verfahren zur Haushaltskontrolle**, die für die Transparenz der Institutionen, die verantwortungsvolle Staatsführung und konkret für die Vergabe öffentlicher Aufträge unerlässlich sind.
- * **Unterstützung regionaler Systeme zum Schutz der Menschenrechte und ihrer Kontrollorgane** (vor allem der Afrikanischen Menschenrechtskommission, der

[REDACTED]

Interamerikanischen Menschenrechtskommission und des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte).

(ii) Menschenrechtserziehung und Staatsbürgerkunde

7. In Artikel 26 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung wird die Bildung als Voraussetzung für die Entfaltung des Individuums und als Katalysator der Demokratisierungsprozesse genannt und auch in den Schlußfolgerungen der Wiener Menschenrechtskonferenz zur Priorität erhoben. Im Einklang mit dem Ansatz der Vereinten Nationen, die die Menschenrechtserziehung zum Thema des Jahrzehnts erklärt haben, muß bei der Bildung besonderes Gewicht auf die Menschenrechte und die demokratischen Grundsätze gelegt werden. Die Staatsbürgerkunde trägt direkt dazu bei, daß sich die Bevölkerung mit dem Demokratisierungsprozeß identifizieren kann.

Dazu gehören:

- * die Förderung einer demokratischen Kultur, insbesondere durch entsprechende Programme in den für Kinder und Jugendliche zuständigen Instanzen des Bildungswesens;
- * die Aufklärung der Bürger über ihre Grundrechte und -pflichten;
- * die Einleitung einer Diskussion über die Besonderheiten der Umsetzung der demokratischen Grundsätze in den betreffenden Ländern.

(iii) Stärkung der Zivilgesellschaft und Partizipation der Frauen an der Demokratisierung und Entwicklung

8. Eine Neudefinition der Aufgaben des Staates im Zuge der Demokratisierung ist nur möglich, wenn sie mit einer Stärkung der Zivilgesellschaft einhergeht. Dies setzt einerseits eine institutionelle Entwicklung voraus, durch die Mechanismen zur Machtbegrenzung geschaffen werden, so daß das Gleichgewicht innerhalb der Demokratie gewährleistet ist bzw. demokratische Abläufe überhaupt erst ermöglicht werden. Andererseits führt die Stärkung der Zivilgesellschaft zur Partizipation und Gleichberechtigung aller gesellschaftlichen Gruppen (Frauen, Minderheiten usw.).

Vor diesem Hintergrund wird das Schwergewicht auf folgendes gelegt:

- * **Die Unterstützung freier und unabhängiger Medien**, die eine unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau eines pluralistischen Systems, in dem die demokratischen Grundsätze gewahrt werden, und eines der wichtigsten Merkmale eines solchen Systems sind. Die Unterstützung kann in verschiedenen Schwerpunktbereichen durchgeführt werden, wie Wahrung der Pressefreiheit (Unterstützung nationaler, regionaler oder internationaler Organisationen und Schutz von Opfern von Verletzungen der Pressefreiheit), berufsethische Aspekte (Journalistenausbildung, Verbesserung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften), Zugang zu Informationsquellen (Förderung der Einrichtung von Dokumentationszentren, Presse- und Rundfunkaustausch Nord/Süd und Süd/Süd), gemeinsamer Zugang verschiedener Presseorgane zu denselben internationalen Presseagenturen und Bildarchiven).
- * **Geschlechterspezifische Fragen** sind von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung aller Ziele im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung in den betreffenden Ländern. Die Berücksichtigung der Rolle der Frau im Demokratisierungsprozeß, der auf eine nachhaltige Entwicklung abzielt, setzt zunächst die Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde sowie die Bekämpfung jeglicher Form des Mißbrauchs oder der Ausbeutung von Frauen in der Familie, am Arbeitsplatz in der Gemeinschaft und in der Gesellschaft

voraus. Zu diesem Zweck muß insbesondere über die Rechte der Frauen informiert und ihr Zugang zur Justiz sichergestellt werden.

Außerdem bieten die bereits laufenden und künftigen Demokratisierungsprozesse die Chance der direkten Einbeziehung der Frauen, die mehr als die Hälfte der vom nationalen und lokalen politischen Leben betroffenen Bevölkerung ausmachen. Sie müssen auf ihre Verantwortung als Wählerinnen und als potentielle Kandidatinnen vorbereitet werden. In der Entschließung des Rates vom 20.12.1995 über die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit wird die Förderung der gemeinsamen Verantwortung von Männern und Frauen im politischen Leben sowie die volle und gleichberechtigte Beteiligung der Frauen am Entscheidungsprozeß auf allen Ebenen gefordert. Bei jeder Maßnahme zur Stärkung der Zivilgesellschaft müssen - ob nun sozial oder wirtschaftlich ausgerichtete - Frauenverbände oder frauenspezifische Einrichtungen einbezogen werden, deren Rolle für die Entwicklung nicht zu leugnen ist. Ferner ist die Beteiligung von Frauen an der Beschlußfassung in allen Bereichen zu fördern.

- * Die Berücksichtigung der Rechte von ethnischen, religiösen und kulturellen Minderheiten im Hinblick auf eine größere politische und gesellschaftliche Stabilität des Landes. Zu diesem Zweck hat die Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 die Bedeutung des Schutzes und der Förderung der Rechte von Minderheiten hervorgehoben, unter anderem das Recht auf die eigene Kultur, auf die freie Religionsausübung und auf die Verwendung der Muttersprache.

(iv) Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Betrug und Korruption

9. Die Frage der verantwortungsvollen Staatsführung steht in direktem Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Hilfe und ist eng mit der Umsetzung bestimmter wesentlicher Bestandteile des Abkommens verbunden.

In der Mitteilung der Kommission an den Rat über die Orientierungslinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten¹¹ wird vorgeschlagen, die verantwortungsvolle Staatsführung zu einem wesentlichen Bestandteil des Abkommens zu erheben.

Mehrere bereits unter Punkt II genannte Maßnahmen in bezug auf die Dimension der Umsetzung und die Rechtsstaatlichkeit sowie die ermittelten prioritären Maßnahmen tragen erheblich zur Verbesserung der verantwortungsvollen Staatsführung bei. Daher wird diese Frage hier nicht nochmals aufgegriffen.

Dagegen muß im Hinblick auf den verantwortungsvollen Umgang mit den Ressourcen einschließlich der Verwaltung der Entwicklungshilfe der Bekämpfung der internationalen Korruption besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Im Rahmen der OECD wurde am 17.12.1997 ein entsprechendes Übereinkommen unterzeichnet. Die Kommission übermittelte dem Ministerrat eine Mitteilung über "eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption"¹². Die internationale Gemeinschaft widmet diesem Thema große Aufmerksamkeit. So beschäftigte sich auch die "Global Coalition for Africa" auf ihrer Tagung am 1. und 2. November 1997 in Maputo mit dieser Frage.

¹¹ Siehe Fußnote 10.

¹² KOM(97)192 endg. vom 21.5.1997.

[REDACTED]

Die von der Gemeinschaft entwickelte Strategie für die Bekämpfung von Betrug und Korruption soll ein Vorgehen gegen die Wirtschaftskriminalität ermöglichen, die die europäischen finanziellen Interessen schädigt. Zum Schutz dieser Interessen wurde ein neuer Rechtsrahmen geschaffen¹³, der auch strafrechtliche Bestimmungen einschließt. Den Normen der Europäischen Union für die Bekämpfung von Betrug und Korruption wird bei der finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten bereits Rechnung getragen. Dies soll in Zukunft in noch stärkerem Maße geschehen.

Die Bekämpfung der Korruption umfaßt vorbeugende Maßnahmen und Sanktionen, und sie betrifft sowohl die aktive als auch die passive Bestechung, wobei gegen diese beiden Formen der Korruption gleichzeitig vorgegangen werden muß, wenn sich die Maßnahmen nicht als ineffizient erweisen sollen.

In der erwähnten Mitteilung der Kommission wurden bereits einige Grundsätze und Maßnahmen genannt, die Gegenstand der integrierten Politik der EU in diesem Bereich sein sollten. Dabei geht es vor allem um die Bestrafung der internationalen Bestechung, die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern, die Einführung transparenter Verfahren für das öffentliche Beschaffungswesen und die wirksamere Umsetzung der Buchführungsrichtlinien. Ferner wird die Verhütung der Korruption in den Drittländern angesprochen, denen Gemeinschaftshilfe gewährt wird.

Die Maßnahmen werden auch durch den Europäischen Rat politisch unterstützt. Im Juni 1997 nahm er einen Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität an, der die Bekämpfung der Korruption und der Praktiken, die sie begünstigen, innerhalb der Union sowie in ihren internationalen Beziehungen vorsieht.

Darüber hinaus sollten Leitlinien für die Bekämpfung der Korruption im Rahmen der Entwicklungspolitik folgende Maßnahmen vorsehen:

Vorbeugende Maßnahmen

10. Mit diesen Maßnahmen soll in erster Linie für Transparenz gesorgt und somit ein integriertes Umfeld geschaffen werden. Eine Reihe von Maßnahmen bietet sich an:

- * Direkte Maßnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens, vor allem Unterstützung (technische Hilfe) bei der Erarbeitung und Anpassung von Rechtsvorschriften und Regelungen, die auf das Problem der Korruption abzielen.
- * Maßnahmen in bezug auf die Kontrolle, vor allem Unterstützung der Staaten bei der Schaffung wirksamer und unabhängiger Kontrolleinrichtungen und -mechanismen: Rechnungshof, staatliche Finanzkontrolle, Institutionen für die öffentliche Auftragsvergabe, interne und externe Rechnungsprüfungen, usw.
- * Verbesserung der Wirksamkeit spezieller Klauseln für die Korruptionsbekämpfung in den Verfahren der Entwicklungsfinanzierung (EEF) sowie Koordinierung in diesem Bereich mit dem Entwicklungshilfesausschuß der OECD und der Weltbank.
- * Finanzierung direkter Aktionen zur Bekämpfung der Korruption: Bereitstellung von technischer Hilfe, Finanzhilfe für Projekte (Seminare usw.) und spezielle Einrichtungen

¹³ Die Verordnungen, das Übereinkommen und die Protokolle über den Schutz der finanziellen Interessen und das Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption.

(wie die kürzlich in Benin geschaffene "Cellule de moralisation de la vie publique") sowie für NRO, die sich in diesem Bereich direkt engagieren.

- * Die Sensibilisierung ist ein wichtiges Instrument bei der Korruptionsbekämpfung. Strategien gegen die Korruption können nur dann erfolgreich sein, wenn dieses Phänomen und seine globalen und spezifischen Auswirkungen klar aufgezeigt werden. Dazu ist Aufklärungsarbeit auf verschiedenen Ebenen mit Hilfe bestehender Instrumente erforderlich: Aktionen über und in Zusammenarbeit mit den nationalen und internationalen Medien, Bildungs- und Informationsmaßnahmen (Seminare, Integration dieses Bereichs in bestimmte Bildungsprogramme usw.). Dabei werden auch die am meisten betroffenen Institutionen einbezogen, wie Zolldienststellen, Finanzministerien usw., die diese Aufklärungsarbeit in ihre internen Programme zur Korruptionsbekämpfung aufnehmen müssen. Maßnahmen dieser Art haben, z.B. in Uganda, zu ermutigenden Ergebnissen geführt.
- * Maßnahmen, um das Korruptionsrisiko im öffentlichen Dienst zu bekämpfen, z.B. Auszahlung eines Teils des Gehalts nach dem Leistungsprinzip.
- * Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft für Strukturanpassungsprogramme der zweiten Generation, die unter anderem darauf abzielen, die Arbeit der Verwaltung und der Staatsorgane zu verbessern. Im Rahmen dieser Programme sind Maßnahmen für eine Reform des öffentlichen Dienstes und der Kontrollsysteme insbesondere im Bereich der Betrugsbekämpfung vorgesehen, wobei deren Zielsetzungen, Arbeitsweise und Einsatz von Humanressourcen untersucht werden.
- * Die EU und die AKP-Staaten müssen auch Maßnahmen gegen die Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit und gegen Störungen der Wirtschaftsmechanismen ergreifen, die auf den Einfluß und die Aktivitäten des organisierten Verbrechens zurückzuführen sind. Diese Gruppen versuchen hauptsächlich durch die Bestechung von Beamten oder die Teilnahme an Wirtschaftstätigkeiten, vor allem im staatlichen oder halbstaatlichen Sektor, Einfluß zu nehmen. In diesem Bereich müssen sich die EU und die AKP-Länder dafür einsetzen, daß internationale Übereinkommen erarbeitet, ratifiziert und umgesetzt werden, mit denen die Korruption und illegale Tätigkeiten sowie die internationale organisierte Kriminalität allgemein bekämpft werden können.

Sanktionen

11. Ein negativer Ansatz wird zwar nicht bevorzugt, eine Politik der Korruptionsbekämpfung kann jedoch ohne klare und durchführbare Sanktionen nicht wirksam sein:

- * Einführung von Disziplinarmaßnahmen für öffentliche Bedienstete, vor allem im Falle unlauterer Praktiken.
- * Klare Definition der Straftatbestände Betrug und Korruption in den nationalen Gesetzen und Anwendung dieser Gesetze.
- * Schutz der Personen, die Betrugsfälle melden. Dies sollte ein eigener Punkt bei der Integritätskontrolle der Mitarbeiter und Institutionen sein, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind.
- * Aufstellung einer "schwarzen Liste" durch die Kommission, unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Grundsätze der Richtlinie zum Schutz personenbezogener Daten. Diese Liste soll die Namen, sonstige nähere Angaben und die

[REDACTED]

vorgebrachten Beschwerden zu allen Unternehmen, Institutionen und Privatpersonen enthalten, die im Rahmen der Vergabe oder der Ausführung von Verträgen und Aufträgen im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit direkt an Korruptionsfällen beteiligt waren. Die Kriterien und Modalitäten für die Aufstellung einer solchen Liste werden zur Zeit in den Kommissionsdienststellen geprüft.

C. Die Nichterfüllungsklausel

12. Die Europäische Gemeinschaft verfolgt in den politischen Bereichen der Zusammenarbeit, wie auch in anderen Bereichen, in erster Linie einen positiven Ansatz. Gleichzeitig besteht jedoch die Möglichkeit, bei Nichterfüllung einer Verpflichtung im Zusammenhang mit den wesentlichen Bestandteilen des Lomé-Abkommens geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

In Artikel 366a des Abkommens ist festgelegt, wie in diesen Fällen vorzugehen ist, welche Fristen gelten und wer aktiv zu werden hat. Die Vertragsparteien müssen zunächst immer Konsultationen auf paritätischer Basis führen, bevor Maßnahmen ergriffen werden können, es sei denn, es ist Eile geboten.

Um diese Bestimmung durchführen zu können, muß die Verletzung einer Verpflichtung im Zusammenhang mit der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit beurteilt werden können. Die Einleitung von Konsultationen mit einem Land ist eine politische Entscheidung, die von Fall zu Fall zu treffen ist, der jedoch eine gründliche Analyse der Situation in dem betreffenden Land zugrunde liegen muß.

13. Neben den unter Punkt III (i) Absatz 2 genannten Entschlüssen und Berichten sind bei dieser Analyse die Berichte der Leiter der Delegationen der Mitgliedstaaten und des Leiters der Delegation der Europäischen Kommission zu berücksichtigen. Die Analyse muß von bestimmten Elementen ausgehen, mit denen die Entwicklung des Landes in bezug auf die Achtung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Fortschritte bei der Demokratisierung beurteilt werden können, um Rückschritte oder einen Verstoß gegen einen oder mehrere wesentliche Bestandteile des Abkommens besser feststellen zu können. Diese Beurteilung ist vor allem wichtig im Zusammenhang mit den Konsultationen zwischen den Vertragsparteien, die durchgeführt werden "mit dem Ziel, die Situation eingehend zu prüfen und erforderlichenfalls für Abhilfe zu sorgen".

Die Analyse soll der Erarbeitung geeigneter Maßnahmen dienen, mit denen die Ursache, die zum Verstoß gegen einen der wesentlichen Bestandteile geführt hat, beseitigt oder die Situation sogar verbessert werden kann.

14. Artikel 366a legt fest, daß die Vertragspartei, die einen Verstoß geltend gemacht hat, geeignete Maßnahmen ergreifen kann, falls trotz aller Bemühungen keine Lösung gefunden worden ist. Dabei wird ausgeführt, daß diese Maßnahmen auch die teilweise oder vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens auf die betreffende Vertragspartei umfassen können. Allerdings sollte "die Maßnahme der Aussetzung das letzte Mittel darstellen". Mit diesen Maßnahmen soll Druck ausgeübt werden, um eine Verbesserung der Situation zu bewirken, die zur Anwendung von Artikel 366a geführt hatte. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Anwendung des Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigt werden sollte. Die Maßnahmen sollten nach Möglichkeit von positiven Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen begleitet sein, mit denen günstige Voraussetzungen für eine Verbesserung der Situation geschaffen werden.

[REDACTED]

Ohne konkreten Kontext läßt sich zwar nur schwer sagen, was unter geeigneten Maßnahmen zu verstehen ist, aber bestimmte Kriterien können dennoch festgelegt werden:

- * Die Maßnahme muß im Verhältnis zum Verstoß stehen;
- * Die Maßnahme darf keinesfalls einer Bestrafung der Bevölkerung gleichkommen und sie muß von verstärkten Aktivitäten zugunsten der Bevölkerung begleitet sein. Wenn die Maßnahme beispielsweise die Aussetzung der Zusammenarbeit vorsieht, muß von Fall zu Fall geprüft werden, welche der laufenden Projekte trotzdem weiterzuführen sind, um die Unterstützung der am meisten benachteiligten Bevölkerungsschichten zu gewährleisten.
- * Die Maßnahmen müssen mit den von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen koordiniert werden und mit diesen kohärent sein.

15. Außerdem muß die Problematik der Verletzung eines oder mehrerer wesentlicher Bestandteile des Abkommens auch im Zusammenhang mit der **Verhinderung derartiger Verstöße und damit der Konfliktverhütung** gesehen werden. Rückschritte bei der Achtung der demokratischen Grundsätze, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit stellen die Rechtmäßigkeit eines Systems sowie die mögliche friedliche Lösung von Spannungen und Konflikten innerhalb eines Landes in Frage.

D. Schlußfolgerung

16. Auf der Grundlage dieser Elemente kann ein Handlungsrahmen erstellt werden, der nicht nur den Dialog zwischen der EU und den AKP-Staaten sowie die Programmierung und die Nutzung der Finanzmittel in diesem Bereich erleichtert, sondern auch durch die Schaffung eines wirksamen, transparenten und ausgewogenen institutionellen Umfelds die Durchführung der EEF-Programme positiv beeinflusst.

Die wichtigsten Etappen bei der Berücksichtigung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit in den Außenbeziehungen

Bestimmungen des Vertrags

1. In dem am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union wurde die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit als grundlegendes Element für die Zugehörigkeit zur EU und als Grundprinzip ihrer Handlungen erstmalig festgeschrieben (Art. F2).

In Artikel 130 u des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird außerdem auf den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklungspolitik, den demokratischen Grundsätzen, der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten hingewiesen: "Die Politik der Gemeinschaft (auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit) trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen".

Diese Bestimmungen sind ein wichtiger Wendepunkt in der Geschichte der Gemeinschaft und zeigen ihre Entwicklung zu einer politischen Einheit, die sich ihrer Verantwortung in diesen Bereichen auf internationaler Ebene bewußt ist.

Entwicklung der Berücksichtigung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung in den Außenbeziehungen

2. In seiner EntschlieÙung vom 28. November 1991 über Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung wies der Rat darauf hin, daß die Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit sowie wirksame, verantwortliche und demokratisch legitimierte politische Institutionen die Grundlage einer ausgewogenen Entwicklung darstellen. Er betonte auch sein Eintreten für die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit und der Achtung der Menschenrechte.

Mit dieser EntschlieÙung knüpfte der Rat an die Erklärung der Außenminister der Gemeinschaft zu den Menschenrechten vom 21. Juli 1986 an und bekräftigte, daß die Achtung, die Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte ein entscheidender Faktor der internationalen Beziehungen sind und einen Eckstein der europäischen Zusammenarbeit darstellen.

Diese EntschlieÙung führte auch den Begriff der verantwortungsvollen Staatsführung ein und bezog sich dabei auf bestimmte allgemeine Grundsätze der Staatsführung, ohne die es keine gerechte, wirksame und nachhaltige Entwicklung geben kann. Der Achtung dieser Grundsätze wird außerdem entscheidende Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und den AKP-Ländern beigemessen.

Die EntschlieÙung vom 18. November 1992 knüpft an die EntschlieÙung von 1991 an und präzisiert einige Aspekte der Durchführung dieser EntschlieÙung, die Gegenstand einer jährlichen Überprüfung seitens des Rates ist. In einer weiteren EntschlieÙung über die menschliche und soziale Entwicklung vom November 1996 wird die Bedeutung einer

[REDACTED]

verantwortlichen Staatsführung im Rahmen einer auf den Menschen ausgerichteten Entwicklung unterstrichen.

3. In der am 31. März 1993 in Gaborone verabschiedeten Entschließung zu Demokratie, Menschenrechten und Entwicklung in den AKP-Staaten forderte die Paritätische Versammlung AKP-EWG das Parlament und die Kommission auf, positive Begleitmaßnahmen zugunsten der im Demokratisierungsprozeß begriffenen AKP-Länder einzuleiten und Kriterien und Mittel zur Beurteilung der Wahrung von Demokratie und Menschenrechten festzulegen.

4. Im Mai 1995 hat der Rat Allgemeine Angelegenheiten die Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Wahrung der demokratischen Grundsätze und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern¹⁴ zur Kenntnis genommen und diesbezügliche Bestimmungen angenommen, die in alle Abkommen der Gemeinschaft mit diesen Ländern Eingang finden sollen. Dieser Beschluß zielt auf eine einheitlichere und kohärentere Vorgehensweise der EU im Bereich der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze ab. In Anwendung dieses Beschlusses enthalten nunmehr alle Kooperations-, Assoziierungs- und Freihandelsabkommen, die die Gemeinschaft mit Drittländern schließt, eine Klausel bezüglich der Achtung der Menschenrechte. Diese Klausel bezieht sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit ihrer Resolution 217A (III) vom 10. Dezember 1948 angenommen hat.

¹⁴ KOM(95) 216 endg. vom 23.5.1995

ISSN 0254-1467

KOM(98) 146 endg.

DOKUMENTE

DE

11 06 01

Katalognummer : CB-CO-98-156-DE-C

ISBN 92-78-31996-1

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg