



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 18. November 2009 (19.11)
(OR. en)**

16081/09

**DEVGEN 331
COHOM 261
RELEX 1079
ACP 268
COEST 418
COLAT 36
COASI 207
COAFR 363
COMAG 22**

VERMERK

des Generalsekretariats

vom 18. November 2009

Nr. Vordokument: 15479/09

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU – Auf dem Weg zu mehr Kohärenz und Effizienz

Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) hat auf seiner Tagung vom 17. November 2009 die in der Anlage enthaltenen Schlussfolgerungen angenommen.

**Schlussfolgerungen des Rates
zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU
– Auf dem Weg zu mehr Kohärenz und Effizienz –**

1. Die Europäische Union – ein globaler Akteur und der größte Geldgeber weltweit – beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, den Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit. Eines der Ziele des außenpolitischen Handelns der EU ist die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die EU hat es sich zur Aufgabe gemacht, Kohärenz und Effizienz ihrer Unterstützung der Demokratie zu verbessern. Deshalb beschließt der Rat, einen EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU anzunehmen.

2. Die Unterstützung der Demokratie durch die EU und ihre Mitgliedstaaten beruht auf einer soliden parlamentarischen Tradition, gestützt auf die Rolle der nationalen Parlamente, der regionalen Parlamente und der lokalen Versammlungen in den Mitgliedstaaten und die des Europäischen Parlaments. Der Rat ist sich bewusst, dass Demokratie nicht von außen verordnet werden kann. Die EU ist nach wie vor dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Partnerländer für Entwicklungsstrategien und -programme verpflichtet. Auf lokaler Ebene durchgeführte Prozesse können durch eine angemessene Kombination finanzieller und politischer Instrumente, die auf die spezifische Situation eines jeden Landes zugeschnitten ist, unterstützt werden. Die Unterstützung der Demokratie durch die EU sollte deshalb darauf ausgerichtet sein, die Bemühungen von Regierungen, Parlamenten und anderen staatlichen Institutionen, politischen Handlungsträgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und sonstigen Akteuren zu unterstützen und deren Fähigkeiten zu stärken. Ziel der EU ist es, zur nachhaltigen Entwicklung, Achtung der Menschenrechte, demokratischen Staatsführung, Sicherheit, Armutsminderung und Gleichstellung von Frauen und Männern beizutragen.

3. Der EU steht ein umfassendes Spektrum an Instrumenten zur Verfügung. Hierzu gehört eine große Zahl von Instrumenten des Dialogs, mit denen Fragen der Unterstützung der Demokratie angesprochen werden können: politische Strategien, Maßnahmen entsprechend den EU-Leitlinien im Bereich der Menschenrechte, finanzielle Instrumente, Wahlbeobachtungsmissionen, ESVP-Missionen und Tätigkeiten in multilateralen Foren. Die EU beabsichtigt nicht die Einführung einer neuen Konditionalität für die Entwicklungshilfe der EU. Weder müssen bestehende Normen, Werte und zentrale Grundsätze neu ausgehandelt werden, um festzulegen, was die wesentlichen Elemente der Demokratie sind, noch sind neue politische Strategien zu entwerfen. Der Rat sieht jedoch in der Art und Weise, wie die bestehenden politischen Strategien der EU umgesetzt werden, noch Verbesserungsmöglichkeiten; so sollten diese konsequenter und effizienter umgesetzt werden, damit sie als sich gegenseitig verstärkende Teile eines kohärenten Ganzen besser ineinander greifen.
4. In Anerkennung der Tatsache, dass demokratiebildende Prozesse facettenreich, komplex und langfristig ausgerichtet sind, ist sich der Rat darüber einig, dass ein weiter gefasster und kohärenterer Ansatz erforderlich ist. Der Rat betont, dass eine stärkere Kohärenz, Komplementarität und Koordination bei allen Maßnahmen zur Unterstützung der Demokratie erforderlich ist, und zwar sowohl zwischen den verschiedenen Akteuren als auch bei den thematischen und geografischen Instrumenten zur Unterstützung der Demokratie, auf Länderebene ebenso wie auf zentraler Leitungsebene. Dies sollte in der Phase der Länderanalyse beginnen und sich durch die Planung, Programmierung, Umsetzung und Bewertung der EU-Hilfe fortsetzen, damit eine der Situation in dem jeweiligen Land angemessene Kombination von Instrumenten entsteht; dieser Prozess sollte gegebenenfalls durch den Dialog mit den Partnerländern gesteuert werden. Der EU ist an einem Handeln in echter Partnerschaft mit Drittländern, internationalen und regionalen Organisationen und der Zivilgesellschaft gelegen.

5. Der Rat begrüßt die Vorlage des Gemeinsamen Papiers der Kommission/des Generalsekretariats des Rates über Demokratieaufbau in den Außenbeziehungen der EU und die darin enthaltenen Empfehlungen.
6. In der Anlage ist ein EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU wiedergegeben. Er stützt sich auf die bestehenden politischen Strategien und Instrumente in diesem Bereich und berücksichtigt die in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Rates durchgeführten Arbeiten.
7. Der Aktionsplan gilt für Maßnahmen, die im Rahmen aller bestehenden politischen Strategien und Instrumente der EU zur Unterstützung der Demokratie in Drittländern im Rahmen der Entwicklungspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU durchgeführt werden.
8. Der Rat ersucht die zuständigen Organe der EU, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten den beigefügten EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU in allen Regionen umzusetzen und dem Rat 2010 über die bei seiner Umsetzung erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Er ersucht ferner die zuständigen EU-Organe, eine Vorschlagsliste von Pilotländern für spezifischere Folgemaßnahmen in ihren Fortschrittsbericht aufzunehmen. Sobald Einigung über eine solche Liste und die vorgeschlagenen Folgemaßnahmen besteht, sollten in Partnerschaft mit den betreffenden Ländern Vorgehensweise und Zeitplan für die Umsetzung festgelegt werden.

**EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie
in den Außenbeziehungen der EU**

I. Einleitung

Eine demokratische und partizipatorische Staatsführung auf der Grundlage des freien Willens des Volkes gewährleistet am besten das Recht von Männern und Frauen, in Würde und frei von Hunger und Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen. Wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgehalten ist, hat jeder das Recht, direkt oder indirekt durch frei gewählte Vertreter an der Regierung seines Landes teilzuhaben. Demokratie ist unauflöslich mit der uneingeschränkten Achtung aller Menschenrechte, einschließlich der Gleichstellung von Frauen und Männern, verbunden.

Die EU kann bei der Unterstützung von Ländern und der Zivilgesellschaft, einschließlich von Menschenrechtsverteidigern und Demokratieaktivisten, die sich für mehr Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Wohlstand einsetzen, eine wichtige Rolle spielen. Die EU stützt sich bei der Wahrnehmung dieser Rolle auf die effiziente Umsetzung der EU-Leitlinien im Bereich der Menschenrechte, einschließlich der EU-Leitlinien für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern.

Auch wenn demokratische Systeme in Form und Gestalt unterschiedlich sein können, so hat sich die Demokratie doch zu einem universellen Wert entwickelt. Demokratie stellt sicher, dass die Herrschenden für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden können. Demokratisch legitimierte Regierungen müssen den Grundrechten und -bedürfnissen der Menschen gerecht werden, sonst laufen sie Gefahr, ihre Legitimität und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu verlieren. Die EU ist nach wie vor dem Grundsatz der Eigenverantwortung verpflichtet, d.h. die Verantwortung für Entwicklungsstrategien und -programme liegt bei den Bürgern der Partnerländer. Lokale Prozesse und Initiativen sollten, solange sie mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar sind, durch eine angemessene, auf die spezifische Situation eines jeden Landes zugeschnittene Kombination finanzieller und politischer Instrumente unterstützt werden. Ziel des **EU-Aktionsplans zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU** ist es, die Kohärenz und Effizienz ihrer Unterstützung der Demokratie zu verbessern und nicht, eine neue Konditionalität für die Entwicklungshilfe der EU einzuführen.

II. Wichtigste gemeinsame Werte, Normen und zentrale Grundsätze

Die folgenden gemeinsamen Werte, Normen und zentralen Grundsätze bilden die Grundlage für den **EU-Aktionsplan zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU**:

- Menschenrechte und Demokratie sind unauflöslich miteinander verbunden. Nur in einer Demokratie kann der Einzelne seine Menschenrechte voll verwirklichen; nur wenn die Menschenrechte geachtet werden, kann eine Demokratie gedeihen.
- Fortschritte beim Schutz der Menschenrechte, der verantwortungsvollen Staatsführung und der Demokratisierung sind ausschlaggebend für die Verringerung der Armut und die nachhaltige Entwicklung.

- Wenn es auch kein einheitliches Demokratiemodell gibt, so weisen Demokratien doch bestimmte gemeinsame Charakteristiken auf. Dazu gehört die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, der vorsieht, dass jedermann Anspruch auf den Genuss aller Menschenrechte hat, und zwar ohne Diskriminierung wegen der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Geburt oder eines sonstigen Status. In der Demokratie sollten die Rechte aller Menschen gewährleistet werden, einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, der indigenen Völker und anderer schwächerer Gruppen.
- Demokratie, demokratische Staatsführung, Entwicklung und Achtung aller Menschenrechte – ziviler, kultureller, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Rechte – bedingen und verstärken einander.
- Die Möglichkeit, dass Frauen und Männer gleichberechtigt am politischen Leben teilnehmen und an Entscheidungsprozessen mitwirken, ist eine Voraussetzung für wahre Demokratie. Die Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Frauenrechte ist nicht nur an sich wichtig, sondern ein grundlegendes Menschenrecht und eine Frage der sozialen Gerechtigkeit; sie ist zudem bei der Verwirklichung aller Millenniums-Entwicklungsziele dienlich.
- Die EU ist dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Partnerländer für Entwicklungsstrategien und -programme verpflichtet.
- Die EU sollte bei ihrer Unterstützung der Demokratie auch besonderes Augenmerk auf die Rolle der gewählten Vertreter und politischen Parteien und Institutionen, der unabhängigen Medien und der Zivilgesellschaft richten. Die EU sollte dabei dem gesamten Wahlzyklus Beachtung schenken und sich nicht nur auf die Ad-hoc-Unterstützung bei Wahlen konzentrieren.

- Die EU erkennt an, dass demokratisch gewählten Vertretern der Bürger eine entscheidende Aufsichtsfunktion zukommt. Sie tritt daher für eine stärkere Einbeziehung von Nationalversammlungen, Parlamenten und örtlichen Behörden in die innenpolitische Gestaltung ein.
- Die Rechenschaftspflicht von Führern und Amtsträgern gegenüber den Bürgern ist ein wesentliches Element der Demokratie. In diesem Zusammenhang bekräftigt die EU, dass sie die Bemühungen zur Bekämpfung von Korruption unterstützt.
- Die EU tritt dafür ein, alle Betroffenen auf breiter Basis an der Entwicklung von Ländern zu beteiligen, und ruft daher alle Teile der Gesellschaft zu einer solchen Beteiligung auf. Insbesondere den NRO und anderen nichtstaatlichen Akteuren in den Partnerländern kommt eine entscheidende Rolle bei der Förderung von Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Menschenrechten zu.
- Partnerschaften und Dialoge der EU mit Drittländern werden auch weiterhin gemeinsame Werte wie die Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Friede, Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung, Geschlechtergleichstellung, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität und Gerechtigkeit fördern.

- Der politische Dialog ist ein wichtiges Hilfsmittel bei der Verwirklichung der Entwicklungsziele und anderer Ziele im Bereich Außenbeziehungen. Im Rahmen des politischen Dialogs sollten die Einhaltung des Grundsatzes einer demokratischen Staatsführung, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung demokratischer Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit regelmäßig bewertet werden, um zu gemeinsamen Auffassungen zu gelangen und Unterstützungsmaßnahmen festzulegen. Dieser Dialog hat eine wichtige präventive Aufgabe und soll gewährleisten, dass die genannten Grundsätze geachtet werden.
- Ein ganzheitliches Governance-Konzept erfordert die durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der demokratischen Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit in allen Politikbereichen, u.a. durch die Umsetzung der Leitlinien der EU für Menschenrechtsdialoge und durch die Berücksichtigung der Frage der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit bei den Gesprächen mit Drittländern, bei den Planungsgesprächen und in den Länderstrategie-Dokumenten.

III. In den folgenden Bereichen sind weitere Maßnahmen vonnöten:

(1) Länderspezifischer Ansatz

Demokratiebildende Prozesse finden in den verschiedensten Kontexten statt, einschließlich in Ländern, die einen Konflikt hinter sich haben, in denen die Gefahr eines Konfliktausbruchs besteht oder die sich in einer fragilen Situation befinden. Art und Ausmaß des EU-Engagements sowie der beste Mix der einzusetzenden Instrumente wird durch den Kontext eines jeden Landes bestimmt. Das Handeln der EU sollte auf einem tiefen Verständnis der lokalen Gegebenheiten beruhen.

Die Länderanalyse sollte sich bestehende analytische Instrumente, die von verschiedenen EU-Akteuren entwickelt wurden, einschließlich der Governance-Profile für AKP-Länder, der Berichte der Missionsleiter, der Berichte der EU-Sonderbeauftragten und der Menschenrechts-Factsheets, zunutze machen. Daneben sollten auch bestehende einzelstaatliche Analysen und Aktionspläne berücksichtigt werden. Ferner sollten gegebenenfalls die Empfehlungen der EU-Wahlbeobachtungsmissionen oder die von externen Akteuren entwickelten analytischen Instrumente genutzt werden. Eine länderspezifische Analyse, die sich systematisch mit der Frage der Unterstützung der Demokratie befasst, sollte in die Länderstrategie-Dokumente aufgenommen werden, die auf den durch die Nutzung der Governance-Profile für AKP-Länder gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnissen aufbauen. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf den spezifischen Bedarf in fragilen Situationen und Konfliktfolgezeiten gerichtet werden.

(2) Dialog und Partnerschaft

Durch den Aufbau von auf Dialog und Konsultation basierenden, echten Partnerschaften wird die Eigenverantwortung für demokratiebildende Prozesse verstärkt; daneben sollten Elemente der demokratischen Staatsführung, wo immer dies möglich ist, als eigenständiger Punkt in den Dialogen der EU mit den Partnerländern behandelt werden.

Oft finden mit den Partnerländern auf verschiedenen Ebenen eine Reihe von Dialogen statt, in denen Aspekte behandelt werden, die demokratiebildende Prozesse betreffen.¹ Es gilt, diese verschiedenen Dialoge auf kohärentere, konsequenter und koordinierter Weise zu nutzen und dafür zu sorgen, dass bewährte Verfahren, Bewertungen und Erfahrungen in diesem Zusammenhang ausgetauscht werden. Die EU sollte an ihrem bisherigen Vorgehen festhalten und weiterhin nach innovativen Wegen suchen, wie die Zivilgesellschaft, die politischen Parteien, die Medien und andere nicht-staatliche politische Akteure in die Dialoge eingebunden werden können.

¹ Z.B. politische Dialoge, von der Troika geführte lokale Dialoge, Menschenrechtsdialoge, Dialoge des Unterausschusses Menschenrechte, Dialoge des Unterausschusses der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Dialoge im Rahmen des Artikels 8 des Cotonou-Abkommens, PKA-Dialoge, Dialoge im Rahmen des Aktionsplans der strategischen Partnerschaft, Dialoge zur Programmierung.

(3) Kohärenz und Koordination auf EU-Ebene

Es ist der EU ein Anliegen, die Kohärenz und Effizienz sowohl der internen als auch der externen Politikbereiche der EU sowie die Auswirkungen dieser Politikbereiche auf die Entwicklung zu verstärken. In den Außenbeziehungen der EU muss die Kohärenz zwischen den verschiedenen Akteuren und Instrumenten sowohl auf zentraler Ebene als auch auf Länderebene verbessert werden. Dies sollte in der Phase der Länderanalyse beginnen und sich über die Planungs- bis zur Umsetzungsphase fortsetzen. Ferner müssen Kohärenz und Koordinierung bei den Programmplanungsinstrumenten und -leitlinien hinsichtlich der thematischen wie auch länderspezifischen und regionalen Strategien für einen umfassenden Aufgabenkatalog im Bereich der Unterstützung der Demokratie verbessert und die Instrumente zur Beurteilung von Elementen der Unterstützung der Demokratie sowie zu deren Überwachung und Bewertung kohärent genutzt werden.

(4) Durchgängige Berücksichtigung

Bei den im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik und in den Leitlinien im Bereich der Menschenrechte eingegangenen Verpflichtungen der EU bezüglich der durchgängigen Berücksichtigung der Menschenrechte, der Demokratie, der demokratischen Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit in allen Bereichen des außenpolitischen Handelns der EU sind insbesondere im Hinblick auf die AKP-Länder mit der Governance-Initiative von 2006 einige Fortschritte erzielt worden. Ferner ist noch auf den wichtigen Beitrag hinzuweisen, den die ESVP-Missionen und -Operationen zu demokratiebildenden Prozessen und zur Rechtsstaatlichkeit leisten, und auf die Schlüsselrolle, die den EU-Sonderbeauftragten bei der Förderung der Demokratie zukommt, sowie auf die Rolle der EU-Wahlbeobachtungsmissionen.

In institutioneller Hinsicht wie auch in politischen und geografischen/thematischen Instrumenten sollte die EU die durchgängige Berücksichtigung in diesem Bereich entsprechend den bestehenden Verpflichtungen weiterhin verbessern.

(5) Internationale Zusammenarbeit

Die EU sollte ihre Bemühungen zur Förderung demokratiebezogener Normen und Elemente durch ihre Tätigkeit in internationalen Organisationen verstärken. Die EU sollte sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass die Zusagen und Verpflichtungen, die in den und durch die Foren eingegangen wurden, an denen die EU-Mitgliedstaaten teilnehmen, einschließlich der Vereinten Nationen, des Europarates und der OSZE, effektiv umgesetzt werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit in diesen und anderen internationalen Foren – so auch innerhalb der Gemeinschaft der Demokratien – verstärken.

Der Dialog mit regionalen und internationalen Organisationen und die Unterstützung subregionaler Organisationen sind von entscheidender Bedeutung für demokratiebildende Prozesse. Die EU wird auch weiterhin Initiativen zur Unterstützung der Demokratie in anderen Teilen der Welt fördern; dazu zählen die Östliche Partnerschaft, die Europäische Nachbarschaftspolitik, die Union für den Mittelmeerraum, die EU-Strategie für Zentralasien, die Umsetzung der Gemeinsamen Strategie Afrika-EU und ihre Partnerschaft für demokratische Staatsführung und Menschenrechte. Die EU wird außerdem weiterhin andere regionale Initiativen unterstützen, wie z.B. den Afrikanischen Peer-Review-Mechanismus (APRM), die OAS-Charta für Demokratie und Peer-Mechanismen und die Organisation der Frankophonie.

Die EU sollte nach Möglichkeiten suchen, wie sie ihren Dialog und ihre Unterstützung für die Arbeit regionaler und subregionaler Organisationen in Bezug auf die Unterstützung der Demokratie weiter ausbauen kann; in diesem Zusammenhang sollte auch die Möglichkeit der Einrichtung inter-regionaler Plattformen für den Erfahrungsaustausch in diesem Bereich geprüft werden.

(6) Sichtbarkeit

In den Jahresberichten der EU zur Entwicklungszusammenarbeit und zu Menschenrechtsfragen und in anderen einschlägigen Länderberichten sollten Fragen zum Thema Demokratie stärker in den Vordergrund gerückt werden. Soweit möglich sollte der Unterstützung der Demokratie ein gesonderter Abschnitt gewidmet werden. Obgleich die Sichtbarkeit kein Ziel an sich ist, wird durch eine Förderung der Transparenz und der Sichtbarkeit die Wirkung der EU-Unterstützung der Demokratie verstärkt.
