



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1479 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der
Demokratie und der Menschenrechte

{KOM(2011) 844 endgültig}
{SEK(2011) 1478 endgültig}

1. PROBLEMBESCHREIBUNG

Menschenrechte sind universell gültig und unteilbar. Die Europäische Union fördert und verteidigt sie daher aktiv sowohl innerhalb ihrer Grenzen als auch im Rahmen ihrer Beziehungen mit Drittländern und erfüllt damit ihre Verpflichtungen aus der EU-Grundrechtecharta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und handelt entsprechend ihrer in Artikel 2 und 21 EUV verankerten Vertragspflichten. Die Menschenrechte sind auch ein integraler Bestandteil der wirksamen Arbeit zur Armutsminderung sowie zur Konfliktverhütung und -beilegung.

Mit dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) wird der Verpflichtung der EU zur weltweiten Förderung und Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten konkret Ausdruck verliehen. Es ist ein Schlüsselement der breit gefächerten einschlägigen Politikinstrumente der EU. Aus diesem Grund ist es überaus wichtig, für den Zeitraum 2014-2020 ein eigenständiges, Demokratie und Menschenrechten gewidmetes Instrument beizubehalten, da die Fähigkeit der EU, diese Werte weltweit konkret und spürbar zu fördern und zu unterstützen, anderenfalls ernsthaft gefährdet und das internationale Ansehen der EU beeinträchtigt wäre.

Aufgrund der großen Anzahl von Ländern, in denen Grundrechte und -freiheiten weiterhin verletzt und unterdrückt werden, sowie wegen der Notwendigkeit und des Interesses daran, den demokratischen Wandel und die Schritte in Richtung einer stärkeren Achtung der Menschenrechte nicht zuletzt infolge des Arabischen Frühlings zu unterstützen, wird es darüber hinaus für die EU noch wichtiger, sich eine spezifische Handlungsfähigkeit mit verbesserten Durchführungsmechanismen zur weltweiten Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu erhalten.

Mit dem 2007 eingerichteten und jährlich mit einem Budget von rund 157 Mio. EUR ausgestatteten EIDHR werden gegenwärtig mehr als 1 200 Projekte in über 100 Ländern gefördert. Trotz der schwierigen Einsatzbedingungen und Auflagen, die mit dem Wesen des Instruments und dem oft komplexen Umfeld, in dem es zum Einsatz kommt, zusammenhängen, lassen sich konkrete Ergebnisse und Erfolge vorweisen, die durch zahlreiche Evaluierungen und Überprüfungen bestätigt werden.

Der komparative Vorteil des EIDHR als solches wird zwar auf EU-Ebene nicht angezweifelt, doch ist es wichtig, das künftige Instrument auf die gewonnenen Erkenntnisse zu stützen. Demnach müssen einerseits der nachgewiesene Mehrwert und die anerkannten Arbeitsgrundsätze und Besonderheiten des EIDHR beibehalten, andererseits aber Ergänzungen und Änderungen an den Durchführungsmechanismen des Instruments vorgenommen werden, um seine Reaktionsfähigkeit, Flexibilität und Wirkung vor Ort weiter zu verbessern.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Aufgrund ihrer eigenen Erfolge bei der Konfliktbeilegung, Friedenskonsolidierung und Schaffung von Wohlstand dürfte die EU in einer hervorragenden Position sein, um im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten und gemeinsam mit ihnen Erfolge beim auswärtigen Handeln zu erreichen. Allgemein genießt sie eine hohe Glaubwürdigkeit in den Ländern, mit denen sie zusammenarbeitet. Mit 27 Mitgliedstaaten, die im Rahmen einer gemeinsamen Politik und gemeinsamen Strategien handeln, hat die EU die kritische Masse, um auf globale Herausforderungen zu reagieren. Die EU ist besonders geeignet, im Auftrag ihrer Bürgerinnen und Bürger eine globale Führungsrolle zu übernehmen, insbesondere bei der Unterstützung und Förderung von Demokratie und Menschenrechten.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Mit dem EIDHR wird das Ziel verfolgt, innerhalb des Gesamtrahmens der Unionspolitik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern sowie im Einklang mit der Außenpolitik der EU und ihrem auswärtigen Handeln insgesamt zur Entwicklung und Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beizutragen und die Achtung der Grundfreiheiten und sämtlicher Menschenrechte zu fördern. Dieses Ziel ist beizubehalten. Es ist wichtig, den Mehrwert des EIDHR, der in seiner Komplementarität liegt, beizubehalten: Seine Unabhängigkeit ermöglicht es ihm, in den schwierigsten Ländersituationen (weltweit) ohne Zustimmung der Regierung des Gastlandes dort Synergien und Komplementarität zu schaffen, wo geografische Instrumente nicht eingesetzt werden können.

- Es ermöglicht die Durchführung einmaliger Maßnahmen, die von keinem anderen Instrument unterstützt werden, wie im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen oder eines dringenden Schutzbedarfs, themenbezogener Advocacy-Arbeit wie Bekämpfung von Folter, Todesstrafe oder Diskriminierung, Wahlbeobachtung, Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs.
- Trotz begrenzter Mittelausstattung haben seine flexiblen Mechanismen gut funktioniert und sind von erheblicher Bedeutung (z. B. direkte Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern, direkte kleinere Zuschüsse, Zusammenarbeit mit informellen Partnern, Weitervergabe von Zuschüssen).
- Eine pragmatische Kombination von zielgerichteten Projekten und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, gemeinsamer Verwaltung durch die Kommissionszentrale und die Delegationen, globalen, regionalen und lokalen Maßnahmen hat eine weitgehend umfassende und kohärente Durchführung unter Beteiligung aller Akteure ermöglicht: der Zivilgesellschaft (Hauptzielgruppe) sowie der internationalen und regionalen Organisationen.

Das geänderte Instrument sollte auch den folgenden, mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse ermittelten Herausforderungen begegnen und flexibler gestaltet werden:

- Weit gefasste Ziele und Strategien haben zu einer gewissen Fragmentierung der Konzepte und mangelnder Verständlichkeit der Instruments geführt, wodurch die Gefahr von Überschneidungen, Schwierigkeiten bei der Bewertung seiner Wirkung und eine gewisse Abschwächung der Komplementarität entstehen, weshalb das Instrument einen größeren Schwerpunkt auf Verfahren legen muss.
- Unter Berücksichtigung des riesigen geografischen und thematischen Geltungsbereichs ist die Mittelausstattung begrenzt, mit dem Ergebnis, dass zwei bis drei mal mehr qualitativ annehmbare Anträge eingehen, als berücksichtigt werden können, was von einer hohen Aufnahmekapazität zeugt.
- Für ein besseres Reaktionsvermögen bei schweren Menschenrechtsverletzungen oder dringenden Fällen bzw. Bedrohungen muss die Flexibilität des Instruments weiter erhöht werden, wobei für einen begrenzten Teil der Mittel eine ähnliche Methode wie beim Stabilitätsinstrument und bei den Vorschriften über humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz angewandt wird.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Zunächst wurden die Einstellung des EIDHR (Option 0) sowie die Beibehaltung des EIDHR ohne Änderungen (Option 1) in Erwägung gezogen.

Option 2 wäre die Gestaltung einer Verordnung für eine bessere Handlungsfähigkeit mit den folgenden fünf Komponenten:

- Einrichtung eines verfahrensorientierten Instruments, das auf vier verschiedene Bereiche ausgerichtet ist: (i) themenbezogene Kampagnen und Bekämpfung schwerer Rechtsverletzungen sowie grundlegende Unterstützung der wichtigsten Akteure und der damit zusammenhängenden Bürgerbildung, (ii) zielgerichtete Unterstützung der Entwicklung von dynamischen Zivilgesellschaften, (iii) Kapazitätsausbau der EU zur schnellen Reaktion auf Menschenrechtsnotlagen und Einrichtung eines umfassenden EU-Mechanismus für Menschenrechtsverteidiger, (iv) verstärkter und besser integrierter Ansatz für demokratische Prozesse durch Wahlbeobachtung und andere Arten der Unterstützung für demokratische Verfahren und Wahlen;
- Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen beibehalten;
- Ausschluss von politischen Parteien beibehalten;
- noch stärkere Aufhebung von Lieferbindungen;
- neue Flexibilität für die problematischsten Länder/Situationen vorsehen.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Viele Akteure würden in der Option 0 (keine Verordnung) eine Weigerung der EU sehen, ihre eigenen zentralen Werte und wichtige internationale Standards zu fördern. Dies hätte sicherlich sowohl innerhalb als auch außerhalb der Union sehr negative Auswirkungen auf das Image der EU. Option 1 (keine Änderung) lässt zwar die bestehenden Größenvorteile eines eigenständigen Instruments zu, nicht jedoch jene, die sich aus der vorgeschlagenen Rationalisierung des Verfahrens und seine durch zusätzliche Flexibilität erlangte bessere Geschwindigkeit ergeben, die aber bei Option 2 (Handlungsfähigkeit bietende Verordnung) möglich wären. Ein schnellerer Mechanismus mit einer besseren Reaktionsfähigkeit kann ausschlaggebend sein, wenn das Überleben eine Frage von Tagen oder sogar Stunden ist. Option 2 würde zudem bessere Auswirkungen auf die anderen Politikbereiche ermöglichen und Transaktionskosten senken, da dem geänderten EIDHR eine größere Flexibilität zur Verfügung stünde.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Mit Option 0 (keine Verordnung) werden Menschenrechtsaktivitäten in andere Instrumente integriert, was ein positives Anzeichen für Mainstreaming ist. Nichtsdestotrotz schafft der Wegfall eines eigenständigen Instruments besondere Arbeitsgrundsätze wie das nicht erforderliche Einverständnis des Gastlandes ab, was die meisten Aktivitäten behindern und die Leistungen auf die einfachsten oder auf „Vorzeigaktivitäten“ reduzieren würde. Die Effizienz der Leistungen wird geringer und es entsteht ein großes Problem in Bezug auf die Sichtbarkeit.

Option 1 (keine Änderung) erhält die Schlüsselemente des Mehrwerts des EIDHR – d. h. seine Arbeitsgrundsätze – aufrecht und ermöglicht, die fortlaufenden Erfahrungen zu nutzen und durch Informationsaktionen eine zunehmende Identifizierung im Laufe der Zeit zu unterstützen. So werden Kosten für die Überarbeitung des Instruments vermieden und der Fokus kann stattdessen auf die schrittweise Verbesserung gerichtet werden. Andererseits können die festgestellten Ursachen der Probleme nicht strukturell angegangen werden.

Option 2 (Handlungsfähigkeit bietende Verordnung) erhält den bestehenden Mehrwert, ermöglicht darüber hinaus jedoch vor allem bei schweren Menschenrechtsverletzungen und in Notfällen eine schnellere Reaktion. Es ist jedoch wichtig, dass das Instrument auch weiterhin für langfristige und tiefgreifende Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt wird, die auf der untersten Ebene ankommen und nachdrücklich Wirkung zeigen, und nicht ausschließlich auf (ein fallweises) Krisenmanagement ausgerichtet wird. Es muss eine stärkere Koordinierung mit der humanitären Hilfe, dem Katastrophenschutz und dem Stabilitätsinstrument geschaffen werden. In dem Wissen, dass das EIDHR eine größere Mittelausstattung erhält, würde die Wahl somit auf diese Option fallen.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Das EIDHR würde die vier in Absatz 4 erwähnten Arbeitsfelder umfassen. Folgende Indikatoren würden zur Anwendung kommen:

- i) Anzahl der eingeleiteten Kampagnen, einschließlich Advocacy-Arbeit, Anzahl ratifizierter internationaler Übereinkommen, Anzahl spezieller Einsätze vor Ort,
- ii) Anzahl der ausgebildeten Bürger, Fachkräfte und Studenten,
- iii) Anzahl der unterstützten Schlüsselakteure,
- iv) Anzahl der weltweit und auf lokaler Ebene durchgeführten Projekte für eine Bürgergesellschaft,
- v) Anzahl der mitverfolgten Fälle von Menschenrechtsaktivisten,
- vi) Anzahl der Projekte in den problematischsten Ländern und Situationen,
- vii) Anzahl der unterstützten, beobachteten und weiter verfolgten Wahlprozesse und demokratischen Abläufe.