
Die Vorschläge der Kommission zur Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit – die Bedeutung von „Good Governance“ im Bereich der Budgethilfe

Britta Beylage-Haarmann*

Inhalt

I.	Einleitung	90
II.	„Good Governance“-Verständnis	91
III.	Von der Kommission vorgeschlagene Änderungen	92
1.	Hintergrund	92
2.	Formen und rechtliche Grundlagen der Gewährung von Budgethilfe	93
3.	Vorgeschlagene Änderungen der Kommission	94
4.	Einordnung in das „Good Governance“-Verständnis	95
IV.	Bewertung	96
1.	„Good Governance“ als grundsätzliche Voraussetzung von Budgethilfe	96
2.	Modifikation der Auszahlung bei Verstößen gegen „Good Governance“	98
3.	„Good Governance“ als Auflage für die Auszahlung variabler Tranchen	99
4.	Einführung eines neuen Förderkriteriums	99
5.	Gesamtbewertung der Berücksichtigung von „Good Governance“	100

* Die Autorin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Freiburg von Frau Prof. Dr. Vöneky, der an dieser Stelle herzlich für Ihre Unterstützung gedankt sei.

I. Einleitung

Der Ausgang der vor einem guten Jahr begonnenen Umstürze in einigen nordafrikanischen und arabischen Staaten bleibt weiter ungewiss und es ist noch nicht vollständig abzusehen, wie sich die Veränderungen auch auf die politischen und Entwicklungspolitischen Beziehungen der Europäischen Union zu diesen Staaten auswirken. Dennoch lässt sich schon jetzt feststellen, dass sie ein politisches Momentum waren, dass die Europäische Union dazu bewegte, die Konditionen und Leitlinien ihrer Entwicklungszusammenarbeit insgesamt noch einmal klar zu profilieren und diese sowohl nach innen als auch nach außen herauszustellen.

Die Europäische Union ist der weltweit zweitgrößte Geber von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Die Gelder, die schwerpunktmäßig an die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) ausgeschüttet werden, werden von der Europäischen Kommission verwaltet und sowohl projekt- als auch sektorbezogen gewährt. Das nach Verlautbarungen der Kommission jedoch aus verschiedensten Gründen bevorzugt angestrebte Instrument¹ der Entwicklungszusammenarbeit sind sogenannte Budgethilfen, also der Transfer finanzieller Mittel, die direkt ohne Zweckbindung in die nationalen Haushalte der Empfängerstaaten einfließen. In den letzten Jahren machte diese Form der Unterstützung etwa ein Viertel der gewährten Hilfen aus. Die rechtliche Verankerung und damit auch der einzuhaltende Rahmen der Ausgestaltung der Budgethilfe findet sich sowohl in den völkerrechtlichen Abkommen mit den einzelnen Staaten und Staatengruppen als auch im Innenrecht der Europäischen Union. Entscheidend für die Verwaltungspraxis der Kommission sind die *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, die zurzeit noch in der Version vom Januar 2007 gelten. In ihnen ist geregelt, welche Prüfungsschritte vor dem Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung zur Gewährung von Budgethilfen zu durchlaufen sind und wie die Vereinbarung durchgeführt und evaluiert wird. Kriterien, die sich auf die politischen Bedingungen des Landes, die Menschenrechtssituation oder die Einhaltung von *Good Governance* beziehen, sind in den Richtlinien von 2007 nicht aufgeführt. Mögen diese Aspekte bei der Entscheidung über die Vergabe von Budgethilfen, die je nach Kontext in unterschiedlichen Verfahren vom Rat und vom Parlament getroffen werden, auch bisher schon eine Rolle gespielt haben, fehlt es bislang an einer ausdrücklichen Regelung. Dies soll sich nach Plänen der Kommission für die zukünftige Vergabepraxis, insbesondere in Bezug auf den Aspekt *Good Governance* ändern.²

¹ Siehe zu den Gründen unter III.2.

² Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel, KOM (2011) 637 endg. v. 13.10.2011, S. 6.

In zwei Mitteilungen vom Oktober 2011 stellte die Europäische Kommission ihre beabsichtigte Neuausrichtung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sowie insbesondere ein neues Vertragskonzept für die Vergabe von Budgethilfe vor.³

Im Folgenden wird dargestellt, mit welchem Inhalt das Kriterium *Good Governance* in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit verbunden wird und welche konkreten Instrumente die Kommission im Hinblick auf die Gewährung von allgemeinen Budgethilfen vorschlägt, um die angestrebte Aufwertung des „Good Governance“-Aspektes zu erreichen. Daran anknüpfend wird beurteilt, inwiefern sich diese Änderungen in den rechtlich vorgegebenen Rahmen einfügen und ob es tatsächlich zu einer stärkeren Gewichtung des Anliegens im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit kommt.

II. „Good Governance“-Verständnis

Um beurteilen zu können, ob es durch die von der Kommission mitgeteilten Änderungen tatsächlich zu einer Aufwertung von *Good Governance* im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit kommt, ist zunächst zu analysieren, was die Kommission unter dem Aspekt *Good Governance* in der Entwicklungspolitik versteht. Als Ausgangspunkt für das inhaltliche Verständnis wird Art. 9 Abs. 3 des Abkommens von Cotonou⁴ herangezogen. In der deutschen Übersetzung des Abkommens ist dabei *Good Governance* als „verantwortungsvolle Regierungsführung“ bezeichnet und wird wie folgt definiert:

„In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption.“

³ Vgl. ibid.; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten, KOM (2011) 638 endg. v. 13.10.2011.

⁴ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Raum einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23.6.2000, ABl. L 317 v. 15.12.2000, S. 3 ff.

Als Kriterien von *Good Governance* in diesem Sinne können also klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, der Vorrang des Gesetzes sowie die Bekämpfung der Korruption hervorgehoben werden. Es handelt sich damit um institutionelle, prozessuale und administrative Anforderungen, die zwar in einem gewissen politischen Kontext der Achtung von Menschenrechten, von demokratischen Grundsätzen sowie des Rechtsstaatsprinzips gestellt werden, die selbst aber weitgehend unpolitisch bleiben.

Neben diesem engen, administrativen Verständnis von *Good Governance* lassen sich in den Dokumenten und Mitteilungen der Kommission auch Belege dafür finden, dass sie *Good Governance* in einem weiteren Sinne versteht, in den Aspekte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Grundsätze einbezogen werden.⁵ So heißt es beispielsweise in der Mitteilung der Kommission „Governance in Entwicklungsländern“:

„In dem Maße, in dem die Konzepte Menschenrechte, Demokratisierung und Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft, Dezentralisierung und effiziente öffentliche Verwaltung im Zuge der Weiterentwicklung der Gesellschaft zu einem komplexeren politischen System an Bedeutung und Relevanz gewinnen, entwickelt sich ‚Governance‘ zu ‚Good Governance‘.“⁶

Good Governance in diesem Sinne wird als entwicklungspolitische Agenda verstanden, die konkrete Anforderungen an die Verwaltungsstrukturen (technisch-administrative Komponente), aber gerade auch Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit umfasst⁷ und die als übergeordnetes Ziel die nachhaltige Entwicklung eines Staates verfolgt.

III. Von der Kommission vorgeschlagene Änderungen

1. Hintergrund

Das übergreifende Ziel der Neuausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik ist eine effektive und effiziente Bekämpfung der Armut und die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in den Partnerstaaten.⁸ Aufbauend auf den rechtlichen und politischen Vorgaben legen die Mitteilungen dar, wie auf die veränderten Rahmenbedingungen der Entwicklungspolitik reagiert werden sollte. Als solche wer-

⁵ *Kuon*, Good Governance im europäischen Entwicklungsrecht, 2010, S. 94.

⁶ Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Governance in Entwicklungsländern, KOM (2003) 615 endg. v. 20.10.2003, S. 4.

⁷ *Kuon*, (Fn. 5), S. 111.

⁸ KOM (2011) 637 endg., S. 3.

den sowohl interne institutionelle Veränderungen, die sich durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ergeben haben, als auch externe Entwicklungen identifiziert. Bei letzteren sind es insbesondere Änderungen in der Geberstruktur, die nach Auffassung der Kommission für einen Anpassungsbedarf in der Entwicklungspolitik sorgen. Staaten, die vormals Entwicklungshilfe empfangen haben, werden nun selbst zu Gebern, die mitunter andere oder gar keine Bedingungen an die Gewährung von Entwicklungshilfe knüpfen. Die Kommission hingegen machte schon in ihrem Grünbuch „EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung“,⁹ das im November 2010 die Grundlage für eine Diskussion über die Neuausrichtung der europäischen Entwicklungspolitik bildete, deutlich, dass Fortschritte im Bereich von *Good Governance* auch weiterhin eine notwendige Bedingung für die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Empfängerstaaten sind.¹⁰ Diese Auffassung wurde durch die Ereignisse und Erfahrungen des „Arabischen Frühlings“ noch einmal verstärkt und daher an mehreren Stellen in die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik integriert. Insbesondere im Bereich der allgemeinen Budgethilfe soll der Aspekt *Good Governance* stärker berücksichtigt werden.

2. Formen und rechtliche Grundlagen der Gewährung von Budgethilfe

Budgethilfen, die auch als Haushaltzzuschüsse bezeichnet werden, sind das Hauptfinanzierungsinstrument im Rahmen der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Im sogenannten „Europäischen Konsens“ vom Dezember 2005,¹¹ der eines der grundlegenden Dokumente der Entwicklungspolitik der Union ist,¹² wird hervorgehoben, dass Budgethilfen unter anderem aufgrund des Potentials zur Senkung der Transaktionskosten, der Kohärenzförderung und der Stärkung der Eigenverantwortung die bevorzugte Form der Zusammenarbeit sein sollten.¹³ Zu unterscheiden sind dabei allgemeine makroökonomische Budgethilfen und sektorale Budgethilfen, die sich jeweils auf einen bestimmten Schwerpunkt wie zum Beispiel den Gesundheits- oder den Bildungssektor beziehen.

⁹ Grünbuch EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung – Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, KOM (2010) 629 endg. v. 10.11.2010.

¹⁰ Ibid., S. 7 f.

¹¹ Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ v. 20.12.2005, ABl. C 46 v. 24.2.2006, S. 1, 10.

¹² Vgl. zum Europäischen Konsens *Knon*, (Fn. 5), S. 42.

¹³ Siehe zu den angestrebten Vorteilen auch Europäische Kommission, General Budget Support Guidelines, 2007, S. 18 f.

Die zahlenmäßig größte Gruppe der Empfänger von allgemeiner Budgethilfe sind die AKP-Staaten. Die Rechtsgrundlage für die Gewährung von Budgethilfen an diese Staatengruppe findet sich in Art. 61 Abs. 2 des völkerrechtlichen Abkommens von Cotonou.¹⁴

Daneben gibt es auch im Sekundärrecht beispielsweise mit Art. 25 Nr. 1 b) des Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit (FIEZ)¹⁵ eine spezielle Vorschrift für die Gewährung von Budgethilfen. Diese Verordnung gilt für alle geographischen Programme, die nicht die AKP-Staaten und nicht die Überseischen Länder und Hoheitsgebiete¹⁶ betreffen.¹⁷

Die Modalitäten der Gewährung von allgemeinen Budgethilfen sind somit sowohl durch völkerrechtliche Bestimmungen als auch durch das Unionsrecht vorgeprägt.

Als innenrechtliche Konkretisierung dieser Grundlagen dienten bisher die *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, die im Jahr 2007 von der Generaldirektion für Entwicklung sowie der Generaldirektion für Außenbeziehungen erstellt wurden. Die dort niedergelegten Grundsätze und Abläufe der Gewährung von Budgethilfe sollen durch die in der Mitteilung der Kommission vorgeschlagenen Änderungen deutlich modifiziert werden.

3. Vorgeschlagene Änderungen der Kommission

In ihrer Mitteilung „Der künftige Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten“¹⁸ legt die Kommission dar, welcher Praxis sie in Zukunft bei der Vergabe von Budgethilfe folgen will. Den Rahmen für die Gewährung einer allgemeinen Budgethilfe soll eine sogenannte „Good Governance und Entwicklungsvereinbarung“ bilden, die zwischen der Europäischen Union und dem jeweiligen Empfängerstaat geschlossen wird. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist nach Auffassung der Kommission nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Europäische Union durch eine Prüfung zu der Überzeugung gelangt, dass das jeweilige Partnerland die Grundwerte der Menschenrechte, der Demokratie sowie der Rechtsstaatlichkeit achtet und eine Annäherung an internationale Standards anstrebt. Die einmal getroffene Entscheidung ist jedoch nicht statisch, sondern die Kommission behält sich vor, auf

¹⁴ Siehe Fn. 4; vgl. zum Abkommen von Cotonou *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 44. EL 2011, Art. 217 AEUV, Rdnr. 115 ff.

¹⁵ VO (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die EZ v. 18.12.2006, ABl. L 378 v. 27.12.2006, S. 41 ff.

¹⁶ Vgl. Anhang II AEUV.

¹⁷ Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 208 AEUV, Rdnr. 25.

¹⁸ KOM (2011) 638 endg.

negative Entwicklungen bezüglich der Einhaltung der Grundwerte in einem gestuften Vorgehen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu reagieren. Neben der Einstellung der Zusammenarbeit als *ultima ratio* werden unter anderem die Anpassung der Aufteilung in feste und variable Auszahlungstranchen sowie eine Mittelumschichtung zugunsten von Sektorprogrammen und Projekthilfen als geeignete Reaktionsmöglichkeiten angesehen.

Fällt die oben beschriebene grundsätzliche Prüfung positiv aus und scheint der jeweilige Staat damit als für eine Unterstützung in Form der allgemeinen Budgethilfe geeignet, ist eine Prüfung der sogenannten Förderkriterien vorgesehen. Bisher waren dies die Stabilität des makroökonomischen Rahmens, die nationalen und sektorspezifischen Strategien und Reformen sowie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Als neues, viertes Förderkriterium wird die Kommission den Aspekt der Transparenz und der Haushaltskontrolle einführen. Ziel dieses dynamisch verstandenen Kriteriums ist es, den öffentlichen Zugang zu Haushaltsdaten zu gewährleisten und so eine wirksame Kontrolle der Haushaltsdaten zu fördern.

Neben den Änderungen der Auswahlkriterien ist bei den „Good Governance und Entwicklungsvereinbarungen“ auch eine Anpassung der Auszahlungskriterien vorgesehen. Dazu soll sich die allgemeine Budgethilfe weiterhin sowohl aus festen als auch aus variablen Auszahlungstranchen zusammensetzen. Bei letzteren wird die Auszahlung von bestimmten, zuvor vereinbarten Indikatoren abhängig gemacht. Hierzu wird ausdrücklich betont, dass bei den neuen „Good Governance und Entwicklungsvereinbarungen“ zusätzliche Auflagen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten gestellt werden können und die Auszahlung somit auch von diesen Faktoren abhängig gemacht werden kann.

4. Einordnung in das „Good Governance“-Verständnis

Ordnet man die vorgeschlagenen Änderungen in das dargelegte Verständnis von *Good Governance* ein, stimmen die Aussagen der Kommission zur geplanten Vorprüfung mit dem weiten, umfassenden Verständnis von *Good Governance* überein. Die Kommission spricht hier von einem Bekenntnis zu den Grundwerten der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte und bezeichnet dies auch als politische *Governance*. Auch bei der konditionalen Verknüpfung der Auszahlung mit Auflagen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten werden Aspekte des weiten Konzepts von *Good Governance* verwendet.

Das neue Förderkriterium der Transparenz und Haushaltskontrolle hingegen beschränkt sich auf das rein administrative Verständnis von *Good Governance*.

IV. Bewertung

1. „Good Governance“ als grundsätzliche Voraussetzung von Budgethilfe

Die in der Mitteilung geforderte Vorprüfung führt dazu, dass die Gewährung einer allgemeinen Budgethilfe in Zukunft nicht mehr nur von den ökonomischen Gesichtspunkten von *Good Governance* abhängig gemacht wird, sondern dass auch Faktoren berücksichtigt werden, die dem Verständnis von *Good Governance* im weiteren Sinne entsprechen. Dies kann als deutliche Änderung in der bisherigen Politik der Kommission betrachtet werden. Bisher berief sich die Kommission in ihren *Guidelines* auf den Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und schloss sich dessen Auffassung an, dass

„political conditionality should not be specifically linked to budget support or any individual aid instrument, but rather should be handled in the context of the overreaching political dialogue between a partner country and its donors“.¹⁹

Durch ihre Mitteilung macht sie nun deutlich, dass sie die Gewährung der Budgethilfe auch mit einer politischen Konditionalität, nämlich der Einhaltung sogenannter Grundwerte, verknüpfen will.

Aus völkerrechtlicher Sicht ist diese Verknüpfung unproblematisch. Es besteht für einen Geberstaat und somit auch für die Europäische Union als Geber keine generelle völkerrechtliche Verpflichtung zur Gewährung von Finanzhilfen²⁰ und damit erst recht nicht zur Gewährung einer allgemeinen Budgethilfe. Eine Konditionierung politischer Art stellt keinen völkerrechtswidrigen Eingriff in die Souveränität des potentiellen Empfängerstaates dar.²¹ Fraglich ist jedoch, ob sich aus den bereits geschlossenen völkervertraglichen Vereinbarungen oder aus dem sekundären Entwicklungsrecht der Europäischen Union, die wie gezeigt den normativen Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit bilden, etwas anderes ergibt.

Für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten sind die Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe in Art. 61 Abs. 2 des Abkommens von Cotonou geregelt. Dort heißt es:

„Direkte Haushaltszuschüsse zur Unterstützung gesamtwirtschaftlicher oder sektorbezogener Reformen werden gewährt, a) sofern die Verwaltung der

¹⁹ Zitiert in: Europäische Kommission, General Budget Support Guidelines, 2007, S. 58.

²⁰ Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 2. Aufl. 2009, Rdnr. 839.

²¹ Kuon, (Fn. 5), S. 166; Nherere, Conditionality, Human Rights and Good Governance: A Dialogue of Unequal Partners, in: Ginther/Denters/de Waart (Hrsg.), Sustainable development and good governance, 1995, S. 289, 301 ff; vgl. hierzu ausführlich Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften, 1998, S. 183-195.

öffentlichen Ausgaben hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist; b) sofern eine genau definierte Gesamtwirtschaftspolitik oder sektorbezogene Politik besteht, die von dem Land selbst festgelegt wurde und der die wichtigsten Geber zugestimmt haben; c) sofern das öffentliche Beschaffungswesen offen und transparent ist.“

Nach Art. 25 Nr. 1b FIEZ, dass die sekundärrechtliche Grundlage aller geographischen Programme bildet, erfolgt die Förderung im Rahmen von

„Budgethilfen, sofern die Verwaltung der öffentlichen Finanzen im Partnerland hinreichend transparent, zuverlässig und effizient ist und sofern eine genau definierte sektorbezogene oder gesamtwirtschaftliche Politik besteht, die von den wichtigsten Gebern, gegebenenfalls einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, positiv beurteilt wurde.“

Begrenzt man die Bewertung auf diese Rechtsgrundlagen, lässt sich schlussfolgern, dass eine Konditionierung mit Aspekten aus dem weiten „Good Governance“-Konzept weder aus völkertraglicher Sicht noch aus sekundärrechtlicher Perspektive vorgesehen ist. Sowohl Art. 61 Abs. 2 des Abkommens von Cotonou als auch Art. 25 Nr. 1b des FIEZ beschränken sich auf Aspekte des engen Verständnisses von *Good Governance*. Eine politische Konditionierung der Gewährung allgemeiner Budgethilfe wäre somit nicht möglich. Allerdings wäre dies nur der Fall, wenn die angeführten Rechtsgrundlagen als abschließend zu betrachten wären. Dafür spricht das Ziel, die Anzahl der Auswahlkriterien zu begrenzen und so eine kohärente und vorhersehbare Gewährung von allgemeinen Haushaltshilfen sicherzustellen.²²

Berücksichtigt man jedoch den Gesamtzusammenhang des Abkommens von Cotonou und des FIEZ, ergibt sich ein anderes Bild. Die Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Grundsätze, die nach Auffassung der Kommission zur Voraussetzung für die Gewährung allgemeiner Budgethilfen gemacht werden sollen, sind wesentliche Elemente und Ziele des Abkommens von Cotonou. Sie sollen die Vertragsparteien gemäß Art. 9 des Abkommens in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten und gemäß Art. 3 des Abkommens sollen alle Maßnahmen innerhalb der Partnerschaft die Verwirklichung der Ziele erleichtern. Im FIEZ werden in Art. 3 Abs. 3 unter anderem die Menschenrechte, die Demokratie und die verantwortungsvolle Staatsführung als Querschnittsthemen identifiziert. Ihre Einhaltung ist somit bei der Anwendung des Instruments durchgängig zu berücksichtigen. Wie nach dem Abkommen von Cotonou gehören die genannten Werte gemäß Art. 2 Abs. 1 FIEZ zu den Zielen, die durch den Einsatz des Instruments verfolgt werden sollen. Dieser Gesamtzusammenhang spricht entscheidend dafür, dass eine politische Konditionierung möglich ist.²³

²² *Kuon*, (Fn. 5), S. 205.

²³ Noch weitgehender *ibid.*, S. 204.

2. Modifikation der Auszahlung bei Verstößen gegen „Good Governance“

Als eine stärkere Berücksichtigung von *Good Governance* im weiten Sinne ist auch die Absicht der Kommission zu bewerten, dass die Entscheidung darüber, ob ein Staat für die Zusammenarbeit in der Form der allgemeinen Budgethilfe in Frage kommt, nicht als statisch angesehen wird, sondern dass die Bewertung an die jeweilige Entwicklung des Verhaltens des Staates anzupassen ist. Die vorgesehene gestufte Reaktion auf eine zunehmende Missachtung der Grundwerte Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit stellt ebenfalls eine Form der politischen, negativen Konditionalität dar. Fraglich ist, ob dieses durch die Kommission vorgesehene Verhalten völkerrechtlich oder unionsrechtlich anders zu beurteilen ist als die Berücksichtigung von *Good Governance* im weiteren Sinne, wenn es um die Entscheidung geht, ob überhaupt allgemeine Budgethilfe gewährt wird. Der Unterschied liegt darin, dass in letzterem Falle noch keine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem potentiellen Empfängerstaat und der Europäischen Union vorliegt.

Um nicht gegen den völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* zu verstößen, müsste eine mögliche Modifikation bis hin zur Suspendierung der Budgethilfe im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung vorgesehen sein. Dies ist für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten der Fall. Artikel 9 Abs. 2 UAbs. 3 in Verbindung mit Art. 96 des Abkommens von Cotonou sehen bei einem Verstoß gegen die wesentlichen Elemente des Abkommens – also der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips – einen Konsultationsmechanismus vor, der mit der Ergreifung geeigneter Maßnahmen durch die Europäische Union enden kann. Eine solche geeignete Maßnahme kann auch die Modifikation der Budgethilfe sein. Da das Abkommen von Cotonou für die Gewährung von Finanzhilfen jedoch nur den Rahmen darstellt, sollte eine Regelung über das gestufte Vorgehen bei zunehmenden Verstößen gegen die Grundwerte auch in die neuen „Good Governance und Entwicklungsvereinbarungen“ aufgenommen werden. Dies würde dem Partnerland Klarheit über die gestellten Anforderungen und möglichen Folgen eines Fehlverhaltens verschaffen.²⁴ Eine Modifikation der allgemeinen Budgethilfe aus Anlass eines Verstoßes gegen die genannten Grundwerte ist ohne Beachtung des in Art. 96 des Abkommens von Cotonou vorgesehenen Konsultationsmechanismus nicht möglich und würde einen völkerrechtlichen Verstoß gegen das Abkommen darstellen.

Das von der Kommission vorgeschlagene Vorgehen bei zunehmender Missachtung der Grundwerte steht auch mit den sekundärrechtlichen Vorgaben des FIEZ in

²⁴ Vgl. Pippin, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, 2002, S. 130.

Einklang. Artikel 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 37 FIEZ sieht ebenso vor, dass bei Verstößen gegen die Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte nach Konsultationen geeignete Maßnahmen ergriffen werden können.

3. „Good Governance“ als Auflage für die Auszahlung variabler Tranchen

Neben der Berücksichtigung von *Good Governance* im weiten Sinne bei der Entscheidung, ob überhaupt oder weiterhin eine Gewährung einer allgemeinen Budgethilfe erfolgen soll, sieht die Kommission die Berücksichtigung auch auf der Ebene der Auszahlung vor. Es wird ausdrücklich erwähnt, dass die Auszahlung der variablen Tranchen einer Budgethilfe von Auflagen wie Verbesserungen im Bereich von Demokratie und Menschenrechten abhängig gemacht werden können.²⁵ Sind diese Auflagen durch die „Good Governance und Entwicklungsvereinbarung“ im Vorfeld festgelegt, ergeben sich aus der Sicht des Völkervertragsrechts keine Bedenken gegen diese Art der Konditionierung²⁶ Das Abkommen von Cotonou sowie das FIEZ machen keine konkreten Vorgaben für die Ausgestaltung der Auszahlungskriterien im Rahmen von allgemeinen Budgethilfen. Allerdings wird insbesondere im Abkommen von Cotonou der partnerschaftliche Dialog als ein Grundprinzip der Zusammenarbeit hervorgehoben.²⁷ Daraus lässt sich ableiten, dass auch die Entscheidung darüber, ob die Auflagen im Sinne der Vereinbarung erfüllt wurden, in einem Dialog getroffen werden sollten und ein entsprechendes Verfahren in die Vereinbarung mit aufzunehmen ist.

4. Einführung eines neuen Förderkriteriums

Die Einführung des zusätzlichen Förderkriteriums der Transparenz und Haushaltskontrolle hingegen, betrifft anders als die zuvor bewerteten Änderungen allein Aspekte von *Good Governance* im engeren technisch-administrativen Sinne. Das neue Kriterium hält sowohl den Rahmen des Art. 61 Abs. 2 des Abkommens von Cotonou als auch den von Art. 25 Nr. 1b FIEZ ein und ist eher als eine nochmalige Betonung der Notwendigkeit von Transparenz als eine tatsächliche inhaltliche Neuerung zu betrachten.

²⁵ KOM (2011) 638 endg., S. 11.

²⁶ *Kuon*, (Fn. 5), S. 207.

²⁷ Vgl. Art. 2 des Abkommens von Cotonou.

5. Gesamtbewertung der Berücksichtigung von „Good Governance“

Die Analyse der vorgeschlagenen Änderungen hat gezeigt, dass bei deren Umsetzung die Einhaltung von *Good Governance* sowohl in seinem engen, technisch-administrativen Sinne als auch in seinem weiteren Sinne bei der Vergabe von allgemeinen Budgethilfen deutlich stärker als bisher und transparent berücksichtigt werden soll. Dies lässt sich sowohl in Bezug auf die generelle Entscheidung über die Vergabe von allgemeiner Budgethilfe als auch im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung der Auszahlungsmodalitäten feststellen. Die Kommission gibt damit zu einem gewissen Grad ihre ablehnende Haltung gegenüber der politischen Konditionalität bei der Vergabe von allgemeinen Budgethilfen auf und macht auch durch die Betitelung der abzuschließenden Vereinbarung als „Good Governance und Entwicklungsvereinbarung“ deutlich, dass diese Form der Zusammenarbeit nur unter der Bedingung der Beachtung der Grundwerte, nämlich der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der Menschenrechte, möglich ist. Somit liegt tatsächlich eine Aufwertung dieser Aspekte in der Entwicklungszusammenarbeit der Union vor. Inwieweit sich die Änderungen der rechtlichen Grundlagen jedoch auch in der Praxis in einer restriktiveren Vergabe von Budgethilfen niederschlagen, bleibt abzuwarten. Die kommunizierten Vorschläge sind zu einem großen Teil auch als ein politisches Signal sowohl an die Empfängerstaaten als auch an die innereuropäische Öffentlichkeit zu sehen. Die Kommission bemüht sich, die Union auch und gerade in einem sich verändernden politischen Umfeld und im Vergleich zu den sogenannten *emerging donors*, die ohne politische Bedingungen auftreten, als fordernde Partner in der Entwicklungszusammenarbeit darzustellen.