

aktuelle analysen | 92



Hanns
Seidel
Stiftung

EU-Unterstützung für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung

Trends und Herausforderungen

Richard Youngs

EU-Unterstützung für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung

Trends und Herausforderungen

VORWORT



Markus Ferber, MdEP

Vorsitzender der
Hanns-Seidel-Stiftung

Zu den Prioritäten des außen- und entwicklungspolitischen Handelns der EU gehört die Unterstützung einer „guten Regierungsführung“. Einzig rechtmäßig staatliche Institutionen können politische, wirtschaftliche und soziale Reformprozesse nachhaltig umsetzen. Daher ist gute Regierungsführung ein Schlüsselfaktor für die Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Die EU trägt mit politischem Dialog sowie durch finanzielle und technische Hilfe zur guten Regierungsführung in Drittländern bei. 1,36 Milliarden Euro schwer ist das Programm für die Finanzierung für Menschenrechte und Demokratie für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Ein Großteil der EU-Entwicklungshilfe fließt dabei direkt an staatliche Institutionen.

Gleichzeitig betont die EU, dass gute Regierungsführung ohne eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Zivile Akteure müssen sich aktiv in politische Entscheidungsprozesse einbringen können und genießen oftmals insbesondere auf lokaler Ebene eine hohe Legitimität. In den letzten Jahren – unter anderem aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung und der Covid-19-Pandemie – ist ziviler Aktivismus dynamischer und informeller geworden. Dies erfordert auch, mit weniger bekannten Partnern aus der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten und einen systemischen Blickwinkel einzunehmen.

Die vorliegende Publikation beschäftigt sich mit der Rolle der EU bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft als Beitrag zur Förderung guter Regierungsführung. Das Thema ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zivilgesellschaft weltweit immer stärker unter Druck gerät (Stichwort: shrinking spaces) und die normative Rolle der EU durch eine zunehmende Autokratisierung immer öfters in Frage gestellt wird, von zentraler Bedeutung. Wie lassen sich die verschiedenen Elemente der Unterstützung guter Regierungsführung definieren? Wie haben sich die politischen Instrumente der EU über die Jahre weiterentwickelt? Wie kann die internationale Finanzierung der Zivilgesellschaft wirksamer gestaltet werden?

Die Studie liefert wertvolle Antworten auf die oben genannten Fragen und zahlreiche Empfehlungen für die EU und politische Stiftungen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft. Ich hoffe, sie werden Berücksichtigung finden.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.

///

Inhalt

Kurzfassung	8
Elemente guter Regierungsführung und die Zivilgesellschaft	10
Bewertung des Zeitraums 2014 bis 2020	13
Allgemeine Finanzierungstrends	13
EU-Instrumente	15
Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	16
Das Programm Zivilgesellschaftliche Organisationen – lokale Gebietskörperschaften (CSO-LA)	18
Weitere Instrumente	19
Entwicklung und Herausforderungen	20

Aktuelle Veränderungen	23
Empfehlungen	32
Entschlossenere Unterstützung der EU für die Zivilgesellschaft	32
Ideen für andere Akteure: Ausweitung der Bemühungen	35
Schlussfolgerung	39
Endnoten	40



Richard Youngs

ist leitender Wissenschaftler im Programm Demokratie, Konflikt und Regierungsführung bei „Carnegie Europe“. Außerdem arbeitet er als Professor für internationale Beziehungen an der „University of Warwick“. Youngs ist auf die EU-Außenpolitik sowie auf Fragen der Demokratie und guten Regierungsführung spezialisiert.

EU-Unterstützung für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung

Trends und Herausforderungen

Kurzfassung

Die EU unterstützt weltweit die Zivilgesellschaft und trägt damit zur Stärkung guter Regierungsführung bei.

In der vorliegenden Analyse¹ geht es um die Rolle der EU bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft als Beitrag zur Förderung guter Regierungsführung in Drittländern. Zunächst werden die verschiedenen Elemente der Unterstützung guter Regierungsführung betrachtet und in politische und unpolitische Herangehensweisen unterteilt. Dann wird ein Rahmen für die direkten und indirekten Formen der Unterstützung der Zivilgesellschaft zur Förderung der Agenda guter Regierungsführung aufgestellt. Auf dieser Grundlage werden die strategischen Maßnahmen der EU und die verschiedenen Ebenen ihrer politischen Wirkung beurteilt.

Anschließend bietet die Analyse einen umfassenden Überblick über die Unterstützung der EU für Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs) während des Zeitraums 2014 bis 2020 des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR); er untersucht, wie sich die politischen Instrumente der EU in diesen Jahren weiterentwickelt haben und inwieweit die jeweilige Unterstützung der Zivilgesellschaft dem Ziel der Umsetzung der Agenda für gute Regierungsführung dienlich war. Dann befasst er sich mit den Änderungen im Instrumentarium der EU, die nun für den MFR-Zeitraum 2021 bis 2027 eingeführt werden, und verweist sowohl auf Verbesserungen als auch auf eventuelle Rückschläge, die die neuen Vorkehrungen für die Unterstützung der Zivilgesellschaft mit sich bringen. Der Bericht stellt fest, dass die EU eine Reihe von Verbesserungen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft eingeführt hat, wodurch sichergestellt werden soll, dass die Mittel zur gewünschten Zeit einen größeren Kreis von Empfängern erreichen und verstärkt Initiativen im Einklang mit örtlichen Prioritäten fördern. Trotzdem verbleiben ein beträchtlicher Spielraum zur Verbesserung des Umfangs und der Qualität der Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Notwendigkeit, angesichts des rückläufigen Trends demokratischer Regierungsführung weltweit stärkere politische Akzente zu setzen.

Die Analyse schließt mit Empfehlungen dafür, wie die EU ihre Unterstützung für die Zivilgesellschaft verbessern kann und schlägt konkrete Maßnahmen vor, über die die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) und andere Stiftungen zur Erreichung europäischer Ziele beitragen können. Laut diesen Empfehlungen ist es erforderlich:

- in repressivem Umfeld tätige und gefährdete CSOs verstärkt zu stützen;
- direkte und indirekte Förderungsansätze zusammenzulegen;
- die Unterstützung der Zivilgesellschaft strategischer zu gestalten;
- sich auf Initiativen neuer Aktivisten zu konzentrieren;
- örtliche Ressourcen zu generieren und
- die Hilfe für einzelne CSOs mit größeren politisch-strukturellen Herausforderungen zu verbinden.

Elemente guter Regierungsführung und die Zivilgesellschaft

Die Analyse befasst sich mit den Herausforderungen, vor denen die EU bei ihrer Unterstützung von Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs) steht. Die EU bietet CSOs in vielen Ländern weltweit beträchtliche Hilfe. Dies geschieht unter anderem auf Grund der Überzeugung, dass gute Regierungsführung ohne eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Im ersten Abschnitt werden kurz einige wichtige Überlegungen zu den verschiedenen Konzepten guter Regierungsführung und der Zivilgesellschaft angestellt und einige konzeptuelle Parameter entwickelt, bevor der Blick auf die Trends bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft seitens der EU gerichtet wird.

Zivilgesellschaft bezieht sich auf organisierte Gruppen, deren Tätigkeit sich zum einen im Bereich zwischen der einzelnen Person und der Familie und zum anderen im staatlichen und politischen Raum abspielt. Gruppierungen der Zivilgesellschaft umfassen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die professionelle Interessen vertreten, aber auch andere zivile Organisationen wie informelle Netzwerke von Aktivisten und Gemeinschaftsorganisationen.² In diesem Bericht wird der Oberbegriff CSOs verwendet.

Die EU-Definition der Zivilgesellschaft bezieht sich auf „jegliche Form gesellschaftlicher Betätigung seitens einzelner Personen oder Gruppen, die weder mit dem Staat verbunden sind noch von ihm verwaltet werden“.³ Bei ihrem Monitoring der Unterstützung der Zivilgesellschaft verwendet die OECD die Definition: „Jegliche nicht auf Gewinn ausgerichtete Entität, die auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert ist, um ohne signifikante regierungsseitige Beteiligung oder Vertretung gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen“.⁴

Der Begriff der „guten Regierungsführung“ ist vielseitig und kann unterschiedlich ausgelegt werden.

Gute Regierungsführung ist ein seit langem umstrittener und komplexer Begriff, der unterschiedlich ausgelegt wird. Es gibt verschiedene Bestandteile „guter Regierungsführung“ und einen entscheidenden Unterschied zwischen dem, was man als ihre politischen und unpolitischen Herangehensweisen bezeichnen könnte. Der unpolitische Begriff versteht unter guter Regierungsführung eine effiziente, regelbasierte staatliche Entscheidungsfindung und Politikumsetzung. In ihrer extrem politisch geprägten Dimension setzt gute Regierungsführung oft gute demokratische Teilhabe, Rechenschaftspflicht und starken Schutz der Menschenrechte voraus.

In den 1990er-Jahren übernahm die Weltbank eine führende Rolle bei der Entwicklung eines Rahmens für die internationale Unterstützung guter Regierungsführung und schlug einen relativ unpolitischen Begriff des Konzepts vor; die Bank hatte kein Mandat, für demokratische Reformen einzutreten, und betrieb Kooperationsprogramme in vielen autokratischen Staaten – in diesen Fällen ging es ihr um die Steigerung der Effizienz der staatlichen Verwaltung innerhalb der gegebenen nicht-demokratischen Grenzen. Nach und nach übernahmen internationale Organisationen eine politischere Lesart guter Regierungsführung in dem Verständnis, dass Verbesserungen der Wirksamkeit von Entscheidungen von einer offenen und verantwortlichen Politik und verfassungsmäßig garantierten Rechten getragen sein müssen. In der Geberpraxis wurden die Trennlinien zwischen guter Regierungsführung, Zivilgesellschaft und Unterstützung der Demokratie immer unschärfer.

Gute Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte lassen sich nicht voneinander trennen.

Der Europarat hat zwölf Grundsätze guter Regierungsführung entwickelt: freie und faire Wahlen; Effizienz und Wirksamkeit; Offenheit und Transparenz; Rechtsstaatlichkeit; ethisches Verhalten; Kompetenz und Fähigkeit; Nachhaltigkeit und langfristige Ausrichtung; wirtschaftliche Haushaltsführung; Menschenrechte, kulturelle Vielfalt und sozialer Zusammenhalt; Rechenschaftspflicht.⁵ Die Vereinten Nationen benennen folgende acht wichtigen Merkmale in guter Regierungsführung: partizipatorisch; konsensorientiert; verantwortlich; transparent; reaktiv; effizient und wirksam; gerecht und inklusiv; im Einklang mit Rechtsstaatlichkeit.⁶ Einzelne Kriterien auf diesen Listen lassen sich unterstützen und vorbringen, ohne die heikelsten politischen Fragen zum Kern politischer Systeme zu berühren. Gleichzeitig dürfte es keinem Land gelingen, all diese Kriterien ohne ein relativ gutes demokratisches System und starken Schutz der Menschenrechte zu erfüllen.

Die EU ist im Allgemeinen recht flexibel bei der Definition dieser Schlüsselbegriffe, lässt aber seit vielen Jahren in ihren außenpolitischen Dokumenten erkennen, dass für sie gute Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte generell nicht voneinander getrennt werden können.⁷

Die Verbindung von Zivilgesellschaft und guter Regierungsführung. Der Großteil der EU-Unterstützung für gute Regierungsführung geht an Regierungen und Einrichtungen der öffentlichen Hand; tatsächlich fließen zwei Drittel der EU-Entwicklungshilfe für „gute Regierungsführung“ an Regierungen und staatliche Institutionen.⁸ Das entspricht der Tatsache, dass es bei der EU-Agenda für gute Regierungsführung in erster Linie um die Verbesserung der Effizienz und Fähigkeiten staatlicher Entscheidungsfindung und weniger um die demokratischen Elemente der Regierungsführung geht. Solche Hilfen werden in diesem Bericht nicht betrachtet. Hier geht es ganz konkret um die Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Frage, welchen Beitrag sie zu guter Regierungsführung leistet.

Gestützt auf die oben angeführten Definitionen und für die Zwecke dieser Analyse ist festzustellen, dass die Unterstützung der Zivilgesellschaft sich sowohl **direkt als auch indirekt** auf gute Regierungsführung auswirkt. Insofern muss die Rolle, die die Zivilgesellschaft in der Agenda für gute Regierungsführung spielt, auf zwei Ebenen definiert werden:

Auf der **direkten** Ebene: Dies sind die unmittelbar politischen Elemente der Unterstützung der Zivilgesellschaft, bei der es um die Stärkung der Achtung demokratischer Normen und der Menschenrechte als richtungsweisende und besonders sensible Elemente der Agenda für gute Regierungsführung geht.

Auf der **indirekten** Ebene: Dies ist Unterstützung, die der Zivilgesellschaft dabei helfen soll, bestimmte strategische Zielsetzungen zu erreichen, bei denen es nicht unbedingt um politische Ziele geht, sondern eher um Fortschritte im Bereich Entwicklung, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit oder Klima. Diese Art der Unterstützung kann als eher mittelbarer Beitrag zu guter Regierungsführung gesehen werden, indem die Akteure der Zivilgesellschaft besser in die Lage versetzt werden, staatliche Entscheidungen zu beeinflussen und durch gesellschaftliches Engagement als Gegengewicht zu staatlicher Macht aufzutreten, selbst wenn es nicht zu einer direkten Konfrontation mit den Regimes wegen ihrer generell mangelhaften Regierungsführung kommt.

Die direkten und indirekten Ansätze überschneiden sich. Sie sind aber nicht voll aufeinander abgestimmt. Es ist nicht sicher, dass die gesamte indirekte Unterstützung den allgemeineren Parametern der Agenda für gute Regierungsführung gerecht wird; entsprechend wird diese Frage seit vielen Jahren auch intensiv und kontrovers diskutiert. Wenn CSOs mit Unterstützung grundlegende Entwicklungsdienste leisten, kann das in manchen Fällen staatliches Versagen kompensieren und schlecht funktionierenden Regimes das Überleben erleichtern. Viele Experten befürchten, dass die eher technischen und unpolitischen Formen der Unterstützung guter Regierungsführung der EU auf Dauer nicht unbedingt Wirkung entfalten.⁹

Bewertung des Zeitraums 2014 bis 2020

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die Unterstützung der Zivilgesellschaft weltweit durch die EU im Zeitraum 2014 bis 2020, der einem Zyklus im **mehnjährigen Finanzrahmen (MFR)** entspricht. Gestützt auf die oben erörterten Definitionen werden sowohl die direkte Unterstützung der CSO-Kapazitäten als auch technische Hilfe, bei der CSOs indirekt einbezogen werden, untersucht. Gefragt wird, wie die EU-Unterstützung in diesem Zeitraum zu bewerten ist und wie sich die Finanzierungstrends qualitativ und quantitativ entwickelt haben.

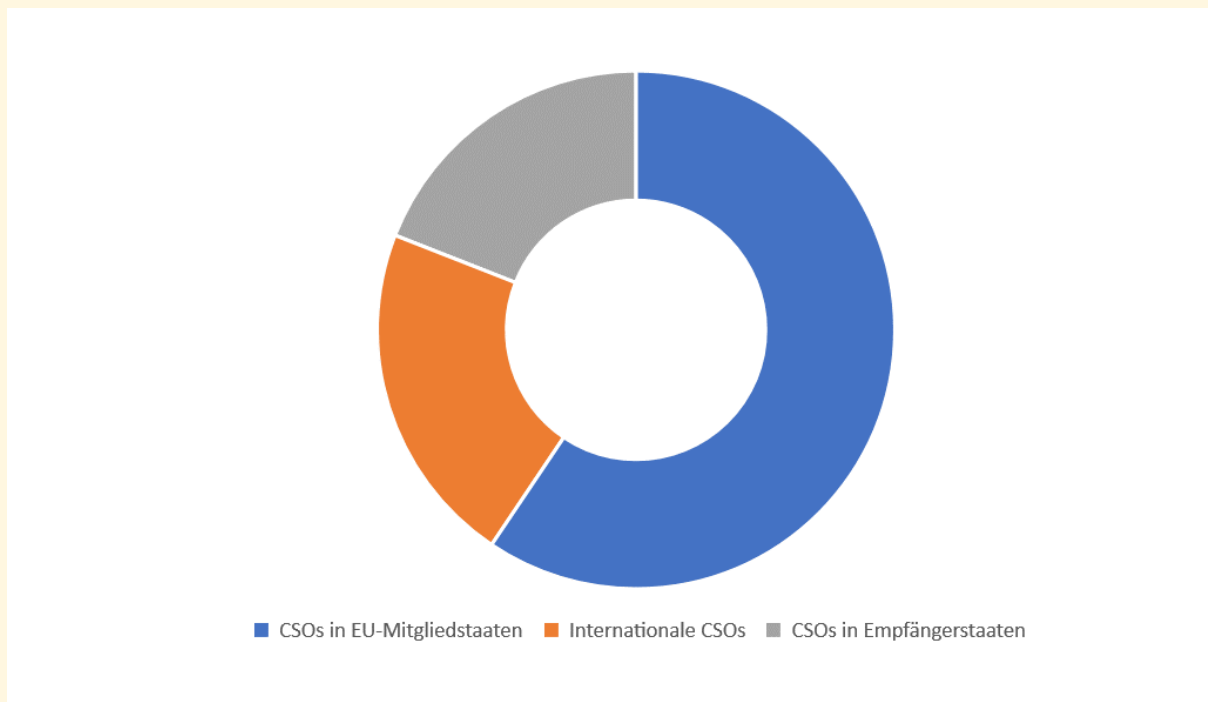
In den vergangenen Jahren hat die finanzielle Unterstützung von CSOs durch die EU zugenommen.

Allgemeine Finanzierungstrends

Die Finanzierung der Zivilgesellschaft hat in den Jahren seit 2010 generell zugenommen. In absoluten Zahlen waren die Hauptgeldgeber für CSOs der Reihe nach die USA, die Europäische Kommission, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Schweden, Norwegen und die Niederlande. Die von den USA gestellten Beträge waren deutlich höher als die der einzelnen europäischen Geber: 2017 gingen 7,1 Milliarden Dollar US-Hilfen durch oder an CSOs, verglichen mit 1,9 Milliarden Dollar Hilfe der europäischen Kommission.¹⁰

2017 betrug die Hilfe für CSOs im Geberland 13,5 Milliarden US-Dollar; im Vergleich dazu erhielten CSOs in Entwicklungsländern mit 1,4 Milliarden deutlich weniger.¹¹ 2019 leistete die Europäische Kommission 2,1 Milliarden US-Dollar Hilfe durch oder an CSOs: 18,6 Prozent davon gingen an CSOs in Empfängerstaaten, 58 Prozent an CSOs in EU-Mitgliedsstaaten und 21 Prozent an die großen internationalen CSOs.¹² Die Finanzierung **durch** CSOs war viel höher als die direkte Finanzierung der CSOs zur Stärkung ihrer eigenen Fähigkeiten und politischen Aufgaben (Abb. 1).

Abbildung 1: Verteilung von 2,1 Milliarden US-Dollar Hilfgelder der Europäischen Kommission in 2019



Quelle: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter

Fast die Hälfte der Hilfe aller Geber für CSOs bezog sich auf soziale Dienste, vor allem Projekte zur Förderung von Entwicklungszielen, und ein Drittel auf humanitäre Einsätze wie zum Beispiel für durch Konflikte vertriebene Personen; im Vergleich zu diesen Prioritäten war die direkte politische Finanzierung beispielsweise für Projekte zur Stärkung individueller Rechte minimal. OECD-Daten für alle DAC-Geber (Entwicklungshilfesausschuss) zeigen, dass 2019 11,4 Prozent der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA, **Official Development Assistance**) über CSOs geberinitiierten Projekten zufließt; für ihre eigenen Projekte und Kapazitäten erhielten CSOs lediglich 0,1 Prozent.¹³ Die Weltbank erhöhte ihre Unterstützung für das Monitoring der Investitionen der Bank seitens örtlicher Gruppen der Zivilgesellschaft.

EU-Instrumente

Allgemein gesehen haben sich die EU-Programme zugunsten der Zivilgesellschaft in den 2010er-Jahren in vielerlei bedeutsamer Hinsicht verbessert, auch die Finanzierung wurde auf relativ hohem Niveau erhalten. Dies war bemerkenswert, da man wohl sagen kann, dass andere Bereiche der EU-Politik für gute Regierungsführung in dem Maß, in dem die EU sich in diesem Zeitraum in der Außen- und Sicherheitspolitik auf mehr Realpolitik zubewegte, eher zurückgefahren wurden.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission vom September 2012 zu „Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen“ beschreibt die grundlegenden politischen Ziele der Unterstützung von CSOs. Dieses Dokument erstellt die allgemeinen politischen Vorgaben, an denen das Engagement der EU für CSOs gegenwärtig ausgerichtet ist, sowie die großen thematischen Prioritäten für diese Unterstützung.¹⁴ Als Leitfaden für die Finanzierung haben EU-Delegationen in 107 Ländern **zivilgesellschaftliche Strategiepläne (Roadmaps)** für 2014 bis 2017 vereinbart; 56 davon wurden für 2018 bis 2020 erneuert. Die Strategiepläne bildeten die Finanzierung der EU sowie die der Mitgliedsstaaten ab mit dem Ziel, Überschneidungen zu vermeiden und für jedes Empfängerland eine zwischen allen europäischen Gebern abgestimmte Strategie zu verfolgen.

Im Zeitraum 2014 bis 2020 floss die EU-Finanzierung für die Zivilgesellschaft aus den verschiedensten Quellen in eine komplexe und vielschichtige Finanzierungsstruktur. Ein Teil dieser Unterstützung der Zivilgesellschaft zielte direkt und ausdrücklich auf die Verbesserung guter Regierungsführung ab, ein Teil hatte indirekt mit dieser Agenda zu tun, und manches wies wenig Verbindung zu Fragen der Regierungsführung auf.

Zivilgesellschaftliche Strategiepläne dienen der EU als Leitfäden für die Finanzierung.

Das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)

Von 2014 bis 2020 unterstützte die EU CSOs aus 110 Nicht-EU-Staaten im Wege des EIDHR mit jährlich 160 Millionen Euro.

Der am stärksten politisch ausgerichtete Finanzfluss erfolgte über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR). Er betrug etwa 160 Millionen Euro pro Jahr von 2014 bis 2020, eine 20-prozentige Steigerung im Vergleich zu der Zeit vor 2014. Das EIDHR unterstützte CSOs in 110 Ländern, wobei nur zivilgesellschaftliche Organisationen aus Nicht-EU-Staaten bedacht wurden. Es war das wichtigste Instrument zur Unterstützung lokaler wie internationaler Organisationen zur Förderung von Menschenrechten durch länderbasierte Programme und themenbasierte globale Ausschreibungen für Projekte. Das EIDHR hatte einen spezifisch Rechte-orientierten Auftrag und konnte CSOs auch ohne Billigung ihrer jeweiligen Regierung finanzieren.

Die größte Zahl von EIDHR-Projekten ging an lokale CSOs mit 45 Prozent, im Vergleich zu 26 Prozent für internationale Organisationen. Da die lokalen Zuschüsse in der Regel kleiner waren, erhielten internationale Organisationen einen größeren Anteil der Mittel insgesamt: 47 Prozent, verglichen mit den 33 Prozent für lokale CSOs. Andererseits waren in diesem Zeitraum mehr Projekte für internationale CSOs von der Art, die eine Weitergabe von Projektzuschüssen an Dritte vorsahen.¹⁵ Änderungen an der Durchführungsverordnung (den Regeln für die Vergabe von EU-Hilfen) brachten ein gewisses Maß an zusätzlicher Flexibilität, die es gestattete, die Mittel schneller auszugeben und auch direkt Aktivisten zuzuleiten, statt über CSOs zu gehen. Mehr Unterstützung als in früheren Programmperioden wurde außerhalb von Ausschreibungen vergeben, wodurch die Kommission spezifischen CSOs, die unter Druck standen, mit schnellem Eingreifen helfen konnte.

Beispiele für große Projekte sind die Initiative der Kommission zur Unterstützung der Demokratie, über die in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren knapp 5 Millionen Euro an Experten gezahlt wurden, sowie eine CivicTech4Democracy Initiative, die 5 Millionen Euro zur Unterstützung staatsbürgerlichen Aktivismus durch digitale Technologien vergab. Das EIDHR war zum Teil auf sehr schwierigem Gelände unterwegs; so war es am Ende des Jahrzehnts fast die einzige Quelle der Unterstützung für CSOs in Russland. In diesem Zeitraum führte die EU eine dramatisch angestiegene Zahl von Konsultationen und Foren mit CSOs durch, und die Delegationen haben nun fast täglich Kontakt zu wichtigen Verteidigern von Menschenrechten. Das EIDHR finanzierte Aktivisten ganz konkret mit dem Auftrag, ihre Ideen und Stellungnahmen in formelle EU-Menschenrechtsdialoge und Entscheidungsfindungsprozesse einzuspeisen.¹⁶

Die größte Schwerpunktverlagerung in den 2010er-Jahren bestand auf dem besonderen Augenmerk für die Unterstützung der Zivilgesellschaft, wenn sie direkt bedroht, gefährdet oder angegriffen wurde; dafür wurden in diesem Zeitraum 25 Prozent der EIDHR-Mittel verwendet, wobei angesichts der neuen Risiken, denen Aktivisten weltweit ausgesetzt sind, ungefähr 10 Prozent nun auf vertraulicher Basis vergeben werden. Im Fall akuter Bedrohung konnten Menschenrechtsverteidiger aus dem Dringlichkeitsfonds des EIDHR ausgesprochen schnell bedacht werden. Die EU hat einen unter dem Namen protectdefenders.eu bekannten Mechanismus zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern eingerichtet. In diesem Rahmen hat ein Konsortium von 12 internationalen NGOs Dringlichkeitszuschüsse für Umsiedlung, den Schutz einzelner Personen und Rechtshilfe zur Verfügung gestellt. Bis 2020 hatte protectdefenders.eu über eintausend Notfallzuschüsse, Schulungen für fünftausend gefährdete Menschenrechtsverteidiger (human right defenders – HRDs) und anderweitige Hilfen für über zehntausend HRDs bereitgestellt.¹⁷

Das EIDHR befasste sich zunehmend mit Dringlichkeitshilfen dieser Art und der Verteidigung des zivilen Raums, während das CSO-LA-Programm (siehe unten) den längerfristigen allgemeinen Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft im Auge hatte. Als neue Priorität des EIDHR ergab sich die Unterstützung von CSOs, die sich um die Belange der Migranten kümmerten, auch zivilgesellschaftliche Bemühungen um LGBT-Rechte (lesbisch, schwul, bisexuell und transgener) wurden in dieser Periode verstärkt finanziert. Während die meisten EIDHR-Mittel CSOs zufließen, wurde etwa ein Viertel für Wahlbeobachtungsmissionen abgestellt; dieser Prozentsatz wurde von vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen kritisiert, da die entsprechenden Ressourcen bei ihnen fehlten.

Die Kommission betonte, der EIDHR habe sich in diesem Zeitraum stärker politisiert und ein etwas besseres Gleichgewicht zwischen Demokratie und Menschenrechten gefunden – bisher war die Demokratie im Vergleich zur Finanzierung der wichtigsten Menschenrechte immer deutlich weniger beachtet worden. Die höheren Beträge für die Stützung der Demokratie kamen vor allem neuen Foren der Bürgerbeteiligung und Projekten zur freien Meinungsäußerung zugute. Einiges ging auch an Parlamente und politische Parteien; damit wurde zwar der Umstand korrigiert, dass diese wichtigen Bereiche bisher vernachlässigt worden waren, gleichzeitig aber auch die Finanzierung der Zivilgesellschaft verringert. Trotz der Bemühungen des EIDHR, sich ein politischeres Profil anzueignen, wurde die EU generell von zivilgesellschaftlichen Gruppen dafür kritisiert, vorsichtiger zu werden und Mittel in dem Maß, in dem Regimes externe Finanzierung zunehmend und aufwändiger kontrollierten, in harmlose und unpolitische CSO-Projekte zu investieren.

Ein Viertel der EIDHR-Mittel wurde für Wahlbeobachtungsmissionen genutzt, was viele CSOs kritisierten.

Das Programm Zivilgesellschaftliche Organisationen – lokale Gebietskörperschaften (CSO-LA)

CSOs treten als Akteure der Entwicklung und der Verbesserung guter Regierungsführung auf.

Die andere relativ allgemeine und geografisch übergreifende Quelle für die Unterstützung der Zivilgesellschaft war das thematische Programm Zivilgesellschaftliche Organisationen – lokale Gebietskörperschaften (CSO-LA) im Rahmen des Entwicklungszusammenarbeitsinstruments (DCI). Dabei ging es in erster Linie um die Stärkung von CSOs und lokalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel der Förderung international vereinbarter Entwicklungsziele. Wie das EIDHR konnte auch das CSO-LA-Programm für die Finanzierung von CSOs in Staaten, in denen die EU kein formelles Entwicklungsprogramm betrieb, ohne Zustimmung der Regierung umgesetzt werden. Das DCI versorgte CSOs über eine nicht zweckgebundene Rücklage von 5 Prozent und einen schnell mobilisierbaren Krisenfonds mit zusätzlichen Mitteln.

Beim CSO-LA Programm im Rahmen des DCI ging es um die Stärkung der Rolle der CSOs als Akteure der Entwicklung und der Verbesserung guter Regierungsführung. Im Zeitraum 2014-2020 wurden 1,9 Milliarden Euro an CSOs und lokale Gebietskörperschaften ausgezahlt. Zivilgesellschaftliche Strategiepläne waren die Grundlage der CSO-Finanzierung in den jeweiligen Ländern und führten zu Konsultationen zwischen EU-Beamten und Aktivisten. Der Großteil der Finanzierung lief über von den Delegationen der einzelnen Länder verwaltete Ausschreibungen; die darin vorgegebenen Prioritäten mussten von den CSOs zwar übernommen werden, waren zunehmend aber auch so formuliert, dass die örtlichen CSOs die Projektvorschläge nach ihren eigenen Ideen und Prioritäten gestalten konnten. So konnte die Unterstützung in diesem Zeitraum an die länderspezifischen Gegebenheiten angepasst werden. An mehreren Orten ging die Zivilgesellschaft noch einen Schritt weiter und wurde bei der Verwaltung und Gestaltung des Finanzierungsprofils zum gleichberechtigten Partner der EU-Delegation.¹⁸

Eine unabhängige Bewertung kam zu einem weitgehend positiven Ergebnis des CSO-LA Programms; es habe wirksame Projekte unterstützt und EU-weite Ansätze gegenüber der Zivilgesellschaft verbessert. Vor allem die Strategiepläne trugen dazu bei, dass die Finanzierungsziele von Kommission und EU-Mitgliedsstaaten besser aufeinander abgestimmt waren, mehr ländliche und marginalisierte Gruppen erreicht wurden und ausgedehntere Konsultationen mit den CSOs stattfanden. Bei der Bewertung wurden aber auch noch verbleibende Herausforderungen gefunden wie zum Beispiel der Zusammenhang zwischen Projektebene und politischer Wirkung. In den meisten Ländern war nicht untersucht worden, inwieweit das Programm insgesamt

einen Bezug zur oder Wirkung auf die gesamtpolitische Lage hatte. Das Programm finanzierte viel mehr Projekte zu Dienstleistungsangeboten als Themen im Bereich der Politikführung, und es war nicht wirklich ersichtlich, inwieweit die klare Präferenz für die Hilfe für CSOs im Bereich Dienstleistungsfunktionen einen Beitrag zur Verbesserung von Indikatoren der Regierungsführung wie beispielsweise Rechenschaftspflicht leistet. Viele Mittel wurden in unpolitische Projekte geleitet, um das Problem des sich schließenden zivilen Raums zu umgehen; auf Projektebene mag die CSO-Unterstützung dann vielleicht wirksam erscheinen, aber sie entsprach nicht dem vorgegebenen Anspruch, den Zivilgesellschaften als Bestandteil guter Regierungsführung freien Raum zu gewähren. Tatsächlich bleibt die Lage bei den in dieser Bewertung geprüften Fällen ausgesprochen repressiv oder weist eine dramatische Verschlechterung der Normen guter Regierungsführung auf – in Brasilien, Tschad, Indonesien, Mosambik, Myanmar, Senegal, Südafrika, Tadschikistan, Uganda, Zimbabwe.¹⁹

Weitere Instrumente

Mehrere andere EU-Instrumente unterstützten CSOs auf einer etwas bescheideneren Ebene oder in Bereichen, die zum Teil vom Kernmandat abwichen. **Das Instrument zur Förderung von Sicherheit und Frieden (IcSP)** finanzierte zivilgesellschaftliche Organisationen im Bereich Krisenmanagement. Zusätzliche CSO-Hilfe floss aus geografischen Haushaltszeilen. Das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) unterstützte die Zivilgesellschaft in den Kandidatenländern des Westbalkans und die Türkei. Es ging in erster Linie um die Unterstützung der Zivilgesellschaft mit dem Ziel, sie bei der Beitrittsvorbereitung des Landes eine positive Rolle spielen zu lassen und insbesondere darauf zu achten, inwieweit die Regierung sich an die für eine EU-Mitgliedschaft erforderlichen Vorgaben, Gesetze und Regelungsanpassung hält. Das IPA stellte den CSOs in den Beitrittsländern auch mehr Mittel für die Wahrung von Menschenrechten und Demokratie zur Verfügung.

Das Instrument für Heranführungshilfe unterstützte CSOs in den Beitrittsländern zusätzlich.

Die Fazilität für die Zivilgesellschaft in der Nachbarschaft (NCSF) bestand von 2011 bis 2013 im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments und war auf die zivilgesellschaftliche Entwicklung in der ENP-Region gerichtet; viele NCSF-Projekte erstreckten sich bis in die zweite Hälfte des Jahrzehnts. Ab 2014 wurde sie vom **Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI)** abgelöst, über das Mittel zur Stärkung der Kapazität örtlicher CSOs vergeben wurden, damit diese die Regierung zur Rechenschaft ziehen und die Kontrolle über interne Reformprozesse sichern konnten.²⁰ Zu diesem Zweck ermöglichten ENI-Mittel den CSOs, sich in die Vorbereitung,

Umsetzung und Überwachung der EU-Hilfe in den prioritären Bereichen der Zusammenarbeit, die mit den Partnerregierungen vereinbart worden waren, einzuschalten. Die Kommission stellte 5 Prozent der bilateralen ENI-Beträge für die Zivilgesellschaft ab. Darüber hinaus enthielt das ENI einen flexiblen Puffer von 10 Prozent für unvorhergesehenen Bedarf, über den auch CSOs rasch versorgt werden konnten. 2017 stellte die EU für die Zeit bis 2020 weitere 170 Millionen Euro für den östlichen Teil der Nachbarschaft, die sogenannten östlichen Partnerschaftsländer, zur Verfügung.

Entwicklung und Herausforderungen

Die EU stellte sich Kritik und neuen Entwicklungen, um ihre Unterstützung der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Über diese empirischen Daten und Trends hinaus machten in diesem Zeitraum weitergehende Herausforderungen und Änderungen ihren Einfluss geltend. Während der 2010er-Jahre machte sich die EU daran, mehrere Aspekte ihrer Unterstützung der Zivilgesellschaft zu verbessern. Damit reagierte sie auf seit langem vorgebrachte Kritik und auch auf die tiefgreifenden Änderungen, denen die Zivilgesellschaft selbst in diesem Zeitraum unterworfen war. In dem Bemühen um eine besser abgestimmte Politik schuf die EU in der **Generaldirektion für Nachbarschaft und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR)** der Kommission ein Kompetenzzentrum für zivilgesellschaftliche Fragen, um über verschiedene Länder und Regionen hinweg gemeinsame Lehren zu ziehen und Empfehlungen für bewährte Praxis zu entwickeln. Die Querschnittsthemen von besonderer Relevanz umfassten:

Ein größerer Kreis von Empfängern und neue Finanzierungsmodalitäten.

Als Reaktion auf Bedenken, die meisten Mittel seien bisher einer ziemlich gleichbleibenden und ausgewählten Gruppe großer städtischer CSOs zugutegekommen, entwickelte die EU neue Regeln für die Weiterleitung von Projektzuschüssen an Dritte – also die Praxis, einer Empfängergruppe Mittel zur Verfügung zu stellen, die diese dann an eine Reihe anderer Organisationen weiter verteilen konnte. Gemäß diesen Regeln gelangte ein zunehmender Anteil an EU-Mitteln über zwischengeschaltete Stellen zu kleineren zivilgesellschaftlichen Organisationen. Viele von ihnen befanden sich an ländlichen Orten, und viele wiesen relativ lockere und veränderliche Strukturen auf. Diese Entwicklung zielte ebenfalls darauf ab, Organisationen in relativ restriktiven Umgebungen, wo direkte EU-Hilfe schwierig war, zu erreichen. Die Kommission begann, vor der Formulierung ihrer Ausschreibungen mehr auf diese örtlichen zivilen Akteure zu hören, um das Kernfinanzierungsverfahren verstärkt auf die Basis abzustellen. Aus dem gleichen Grund bemühte sich die EU-Hilfe in den 2010er-Jahren um eine durchgängige

Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Anliegen. Das bedeutete, dass CSOs im Rahmen anderer genereller Entwicklungshilfeprogramme im Bereich Wirtschaft, Soziales, Gesundheit oder Bildung mit einbezogen wurden, ohne dass dies eigens als Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgewiesen worden wäre.

Angriffe auf CSOs. In den 2010er-Jahren wurde die Zivilgesellschaft defensiver und die Unterstützung der EU reagierte auf diese Veränderung. In den vergangenen Jahren floss ein größerer Teil der EU-Mittel direkt in den Schutz von Aktivisten vor staatlicher Repression. Die EU-Hilfe zur Unterstützung der Demokratie verschob sich in Richtung Abwehr von Angriffen auf die Zivilgesellschaft, Desinformation und Wahlmanipulationen. Die EU reagierte energisch auf die zunehmenden Bedrohungen der Zivilgesellschaft weltweit. Erreicht wurde dies durch den Dringlichkeitsfonds des EIDHR und die Initiative Protectdefenders.eu, die die Notwendigkeit einer allgegenwärtigen Unterstützung für akut bedrohte Aktivisten deutlich betont hat.

Neuer Aktivismus. In diesem Zeitraum beschleunigte sich ein allgemeiner Trend in Richtung mehr informellen Aktivismus und explosiverer Massenproteste. Die Zivilgesellschaft ist nicht mehr das gleiche Reservat formell strukturierter und eingetragener proeuropäischer CSOs wie früher. Dem entsprechend bemühte sich die EU, ihre Unterstützung über die streng formellen NGOs hinaus auch auf Einzelpersonen und nicht eingetragene Gruppierungen zu erstrecken. In der Türkei verkörperte die innovative Sivil Düşün-Initiative diesen Ansatz und stellte über 1.500 Zuschüsse bereit. Und die EU finanzierte weiterhin einige neuere Akteure der Zivilgesellschaft selbst in schwierigen Fällen wie Aserbeidschan, Belarus, Ägypten, Russland und Zimbabwe.

Allerdings hielt sich die Union mit dem Angebot finanzieller Unterstützung für prodemokratische Massenproteste eher zurück; bei großen Aufständen ruft die EU in ihren Erklärungen fast immer zu Zurückhaltung und Dialog auf. Da die EU wenig tat, um die Zivilgesellschaft bei Protesten zu ermutigen, befand sie sich in einer Partnerschaft mit halbautokratischen Regierungen gerade in dem Moment, in dem es dank demokratischer Proteste gelungen war, genau diese Regimes zu vertreiben – was bei vielen Aktivisten den Eindruck hinterließ, die EU sei eher Hindernis als Förderer des demokratischen Übergangs gewesen. Sie hat wohl ansatzweise Kontakte zu Gruppen der Protestbewegung gesucht, ohne die Proteste selbst direkt zu unterstützen, aber auch das geschah nur in sehr bescheidenem Maß. In einer Zeit von Volksaufständen blieb die EU bei ihrem bevorzugten Muster für reibungslosen und nicht kontroversen politischen Wandel.

Die EU schreckte davor zurück, prodemokratische Massenproteste zu unterstützen.

In den späteren 2010er-Jahren berücksichtigte die EU die zivilgesellschaftliche Komponente in der Migrationspolitik.

Migrationsprioritäten und gute Regierungsführung. Die zivilgesellschaftliche Komponente der Migrationspolitik gewann in diesem Zeitraum an Bedeutung, mit gemischten Folgen für die Agenda guter Regierungsführung. In den späten 2010er-Jahren kam es zu einem starken Anstieg der Ausgaben zur Eindämmung der Migrationszuflüsse und Bearbeitung der humanitären Folgen der massiven Bewegungen von Vertriebenen. Dies wurde zum am schnellsten wachsenden Bereich der auswärtigen Finanzierung der EU, und ein beträchtlicher Teil davon floss zivilgesellschaftlichen Organisationen zu. In dem Maß, in dem es dabei um den Schutz der Menschenrechte der Flüchtlinge und wirksame Verwaltungsmechanismen für ihre Versorgung ging, wurden damit auch Vorgaben der Agenda für gute Regierungsführung erfüllt.

Die EU errichtete ihren Madad-Treuhandfonds, um syrische Flüchtlinge in Ländern wie Jordanien und Libanon zu unterstützen. 2020 enthielt dieser Fonds über 2 Milliarden Euro mit Beiträgen von 21 Mitgliedsstaaten; damit soll zivilgesellschaftlichen Gruppen dabei geholfen werden, die vertriebene Bevölkerung mit Dienstleistungen zu versorgen und zu ihren Rechten (wie Zugang zu Bildung) zu verhelfen. Besonders hervor stach die Vergabe von 6 Milliarden EU-Geldern für Flüchtlinge in der Türkei. Die EU errichtete dann einen größeren und gesonderten Dringlichkeitstreuhandfonds für Afrika, der bis 2020 mit 4 Milliarden Euro dotiert war, um die Migration aus Nord- und Subsahara-Afrika abzublocken. Ein Großteil dieser Gelder verfolgte Sicherheitsziele wie die Verstärkung von Grenzkontrollen und Migrationsmanagement in den Aufnahmeländern, obwohl der Fonds auch eine „Regierungsführungstranche“ enthielt, die zum Teil CSOs, die im Bereich Menschenrechte und migrationsrelevante Reformen der Regierungsführung tätig sind, zugutekam.

Covid-19-Pandemie. 2020 veranlasste die Covid-19-Notsituation die EU zur Umwidmung von Teilen ihrer Entwicklungshilfe, um dem Gesundheitsnotstand zu begegnen. Entsprechend mussten Mittel von anderen Sektoren abgezogen und rasch für Notfallhilfe und Covid-19-bezogene Maßnahmen in Entwicklungsländern freigegeben werden. Zum Teil gingen diese Mittel an CSOs, die mit der Pandemie zu tun hatten. Trotzdem geriet die Agenda für gute Regierungsführung während der Krise, wenn auch aus verständlichen Gründen, etwas ins Hintertreffen. Die EU stellte Mittel für den Iran, Venezuela und Syrien, um einer eventuellen Instabilität während der Gesundheitskrise vorzubeugen.²¹ Die EU betonte, im Zusammenhang mit der Pandemie eingeführte Krisenmaßnahmen dürften nicht als Vorwand für den Ausbau von Autoritarismus genutzt werden. Dennoch ging es 2020 in erster Linie um die Bekämpfung der Pandemie.

Aktuelle Veränderungen

In diesem Abschnitt geht es um die Änderungen der Finanzierung und weiterer Elemente des EU-Instrumentariums, die sich mit dem neuen MFR nun für den Zeitraum nach 2020 ergeben. Geprüft werden mehrere neue Instrumente mit Blick auf die Frage, welche Vorteile, aber eventuell auch Nachteile sie für die Unterstützung der Zivilgesellschaft mit sich bringen. Insbesondere richtet sich der Blick auf das neue Engagement der EU, zivilgesellschaftliche Akteure der weniger traditionellen Art, deren Bedeutung weltweit zunimmt, stärker zu berücksichtigen. Außerdem wird eingeschätzt, inwieweit sich Covid-19 auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft auswirkt.

Neugestaltete Finanzinstrumente. Im März 2020 veröffentlichte die Kommission einen aktualisierten Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie, in dem unter anderem mehr Mittel für neue Arten prodemokratischen Aktivismus zugesagt wurden. In den ersten Monaten 2021 vereinbarten die EU-Institutionen zusammen mit EU-Delegationen eine Reihe von Strategien für die entsprechende Umsetzung einschließlich einer Neuauflage von **zivilgesellschaftlichen Strategieplänen, mehrjährigen Indikativprogrammen (MIPs) und Länderstrategien für Menschenrechte und Demokratie**. Vor allem die MIPs bestimmen die prioritären Bereiche der EU-Zusammenarbeit mit Partnerländern und geben Mittel für Verpflichtungen aus dem Aktionsplan frei, wozu auch die Unterstützung der Zivilgesellschaft gehört. Für ungefähr ein Drittel der EU-Delegationen stehen gute Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte ganz oben in ihren jeweiligen Länder-MIPs.

Der dritte Gender-Aktionsplan (GAP III) für den Zeitraum 2021-2025 nimmt nun ebenfalls Fahrt auf und lenkt neue Mittel zu CSOs, die sich mit der politischen Emanzipierung und Teilhabe von Frauen befassen. 2021 führte die EU entsprechend mehrere neue regionale Strategien ein, die formell Unterstützung für eine verbesserte Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung zusagen. Dazu gehören ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Mitgliedern der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten, eine neue EU-integrierte Strategie für die Sahelzone und das Dokument, das eine „erneuerte Partnerschaft mit der südlichen Nachbarschaft vorsieht: eine neue Agenda für das Mittelmeer.“

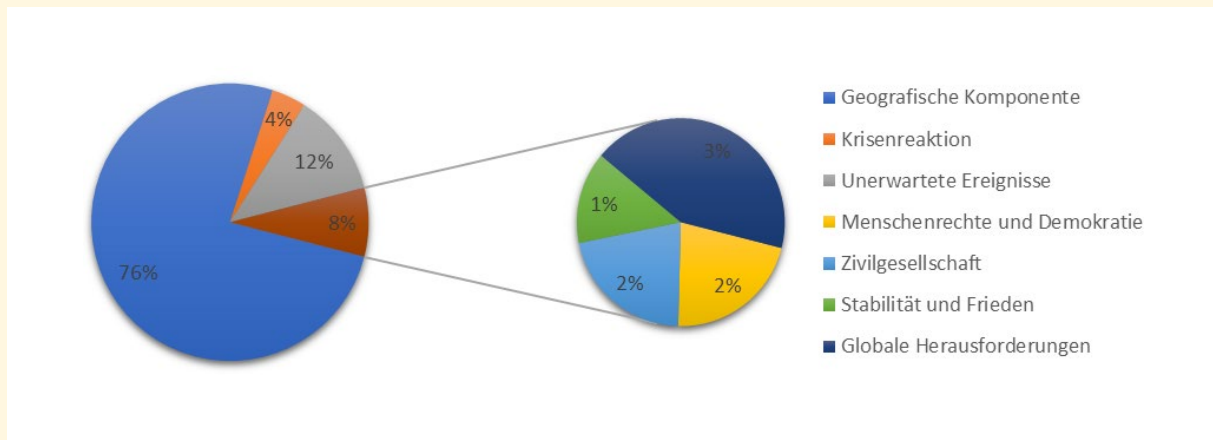
Die EU sieht jüngst mehr Mittel für neue Arten des prodemokratischen Aktivismus vor.

Eine Koordinierungsbemühung zur Unterstützung der Demokratie als „**Team Europa**“ hat unter Leitung der Europäischen Kommission gerade begonnen. In diesem Rahmen verpflichten sich die Mitgliedsstaaten und die EU-Institutionen, ihre zivilgesellschaftliche Unterstützung für die Demokratie wirksamer aufeinander abzustimmen, wie sie es auch beim gemeinsamen Vorgehen als Team Europa im Fall der Covid-19-Notfallhilfe getan hatten. Im Zusammenhang mit dieser Initiative hat die Kommission zusätzliche 5 Millionen Euro für unterschiedliche CSO-Projekte freigegeben. Die Tatsache, dass die EU für diesen neuen „Team Europa“-Ansatz das Thema Unterstützung der Demokratie gewählt hat, weist darauf hin, dass diesem Politikbereich der besseren Abstimmung von Hilfen für CSOs zwischen den europäischen Geldgebern und Programmen eine gewisse Priorität eingeräumt wird. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts haben sich elf Mitgliedsstaaten dieser Initiative angeschlossen.

Im neuen EU-Haushalt 2021 bis 2027 erhöhte die EU die Mittel für Menschenrechte und Demokratie moderat.

Der neue EU-Haushalt 2021 bis 2027 oder der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) sieht eine mäßige Anhebung der Mittel für Menschenrechte und Demokratie vor – obwohl die Mitgliedsstaaten darauf drängten, die im ursprünglichen Kommissionsvorschlag enthaltene Aufstockung zu verringern und die Mittel vor allem angesichts der Covid-19-Pandemie anderen Zwecken zuzuführen. Im neuen MFR besteht das EIDHR nicht mehr als eigenes Instrument. Die Finanzierung für Menschenrechte und Demokratie erfolgt nun über eines von vier thematischen Programmen, die in einem Dachinstrument mit dem Namen **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI)** zusammengefasst sind. Dieses thematische Programm ist für den Zeitraum 2021-2027 mit 1,36 Milliarden Euro dotiert, etwas mehr als die 1,30 Milliarden Euro des EIDHR in der Periode 2014 bis 2020 (Abb. 2).

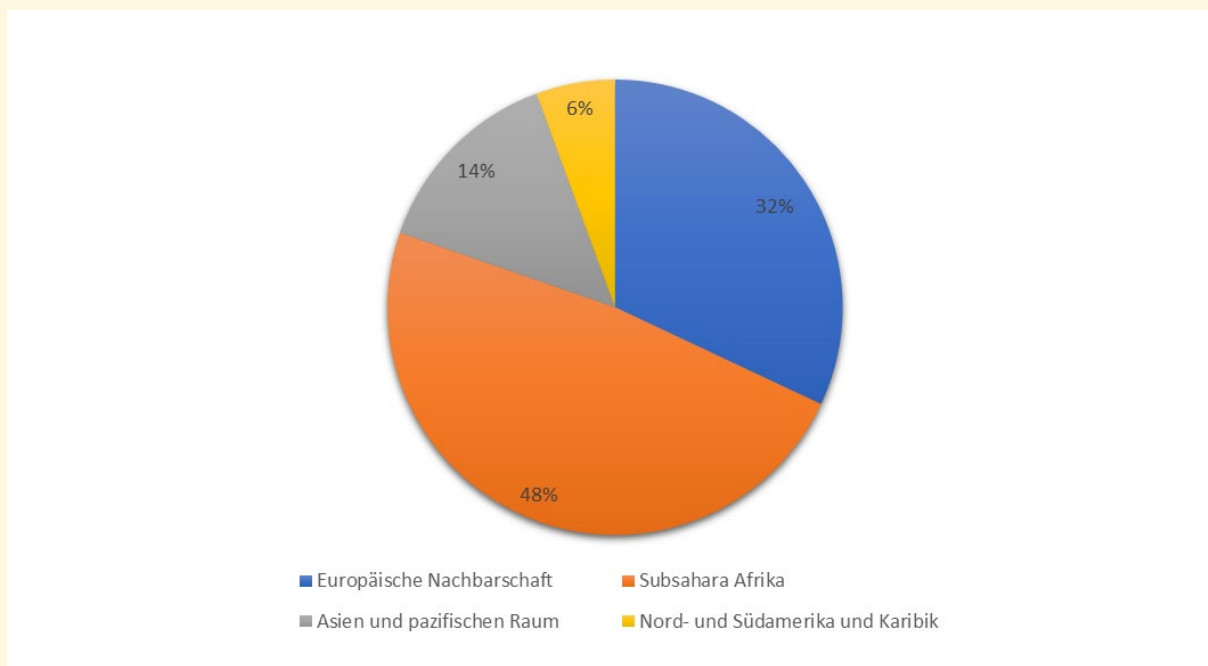
Abbildung 2: 79,5 Milliarden Euro NDICI Haushaltsdotierung mit Schwerpunkt auf der thematischen Komponente



Quelle: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

Zusätzlich zum Programm für Menschenrechte und Demokratie ist ein neues thematisches CSO-Programm mit weiteren 1,36 Milliarden Euro dotiert, etwas weniger als die 1,4 Milliarden, die in das CSO-LA-Finanzierungsinstrument für 2014 bis 2020 flossen. Nur ein Teil des CSO-Programms wird für Projekte im Bereich Menschenrechte und Demokratie ausgegeben werden. Die Bestimmung (bisher EIDHR und CSO-LA), nach der die Finanzierung nicht von Drittstaatsregierungen genehmigt werden muss, gilt jetzt im Rahmen der neuen thematischen Programme für alle Unterstützungsleistungen für CSOs. Diese thematischen Dotierungen werden von geografischen Zuwendungen, die fast 80 Prozent des gesamten NDICI-Haushalts ausmachen, bei weitem in den Schatten gestellt; circa 15 Prozent oder 9 Milliarden Euro dieser geografischen Etats sind für demokratierelevante Programme vorgesehen. Fünf Prozent der Länderhilfsprogramme in der Nachbarschaft sind für die Zivilgesellschaft veranschlagt. Der Haushalt enthält ebenfalls einen Puffer für Dringlichkeiten, wovon 200 Millionen Euro in die Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie eingehen, während weitere Stützung für Demokratie eventuell noch über die schnelle Krisenreaktionsrücklage möglich ist.²² (Abb. 3)

Abbildung 3: Regionale Dotierungen der geografischen Komponente von NDICI im Wert von 60,39 Milliarden Euro



Quelle: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

Kohärenz und Anstoß? Die Kommission ist davon überzeugt, dass diese Änderungen der Finanzierung der Demokratie im Allgemeinen und der Unterstützung der Zivilgesellschaft im Besonderen zugutekommen. Die Entscheidungsträger sind sich sicher, dass Mittel für prodemokratische Bewegungen dank des einheitlichen Instruments schneller freigegeben und verteilt werden können. Sie meinen ebenfalls, dass der neue Rahmen für Demokratie und Menschenrechte stärker als in der Vergangenheit in die bilateralen Hilfsprogramme für Empfängerländer einfließen wird. In der Tat greifen viele der Veränderungen schon lange bestehende Forderungen nach mehr Kohärenz und Rationalisierung auf. Viele Beurteilungen der 2010er-Jahre verwiesen auf die Notwendigkeit, die Verbindungen und Komplementaritäten zwischen den verschiedenen Quellen der CSO-Finanzierung zu verbessern. Das scheint nun in Form der gestrafften Finanzierungsstrukturen des MFR 2021 bis 2027 geschehen zu sein.

Es bestehen aber trotzdem noch Sorgen und Bedenken. Einige zivilgesellschaftliche Akteure fürchten, die für sie vorgesehenen Mittel seien in den neuen Strukturen nicht ganz so festgeschrieben wie gegenwärtig, wenn Regierungen darauf dringen, Geld zu anderen Prioritäten wie Migrationskontrolle und Terrorismusbekämpfung umzuleiten. Die neuen Strukturen garantieren keine volle Komplementarität und Kohärenz, da es immer noch eine gewisse Trennung zwischen thematischer und geografischer Finanzierung gibt. Genau betrachtet ist dies natürlich unvermeidlich; die Mittel müssen schließlich irgendwie aufgeteilt werden. Insgesamt gibt es Befürchtungen, die Prioritäten der Zivilgesellschaften könnten in Mitleidenschaft gezogen werden.

Trends und Prioritäten. Für den Zeitraum nach 2020 setzt die EU bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft den Weg fort, den sie in den 2010er-Jahren eingeschlagen hatte. Die Europäische Kommission achtet mehr auf die Einbeziehung der CSO-Unterstützung in geografische und sektorale Programme. Da das Team Europa auf der bestehenden gemeinsamen Programmgestaltung aufbaut und noch darüber hinausgeht, möchte die Kommission mehr mit Mitgliedsstaaten und den europäischen Förderbanken zusammenarbeiten. Im Rahmen des zivilgesellschaftlichen thematischen Programms bestehen ihre Kernziele darin, ein Umfeld zu begünstigen, in dem CSOs gedeihen und sich an inhaltlichen Dialogen über EU-Politik beteiligen können. Sie arbeitet an einer neuen globalen Initiative zur Schaffung eines für die Zivilgesellschaft günstigen Umfelds. Das zivilgesellschaftliche thematische Programm legt den Schwerpunkt auf allgemeinen Kapazitätsaufbau, während das Programm für Demokratie und Menschenrechte sich stärker darauf konzentriert, Aktivisten vor Angriffen von Regierungen zu schützen.

Ein vorrangiges Ziel der EU ist es, mehr Mittel von den großen CSOs weg und zu den örtlichen Akteuren hinzulenken; 80 Prozent der EU-Mittel für die Zivilgesellschaft werden jetzt von den Delegationen verwaltet, um so den örtlichen Prioritäten zu entsprechen. Die aktualisierten zivilgesellschaftlichen Strategiepläne spiegeln eine intensivere Einbeziehung der örtlichen CSOs und deren stärkere Einflussnahme auf die Prioritäten wider. Die Strategiepläne öffnen sich in nie da gewesener Weise für die Berücksichtigung der Meinungen der CSOs; es entsteht ein besser strukturierter, systematischer und kontinuierlicher Prozess, der nun sowohl die Umsetzung als auch die Konzipierung der Maßnahmen umfasst. Regionale Foren ermöglichen ebenfalls eine stärkere Beteiligung örtlicher CSOs. Die Kommission geht dabei über die traditionellen Konsultationen mit CSOs hinaus, da diese Foren eher auf der örtlichen Ebene stattfinden, wo Basisgruppen zum Zug kommen können.

Die EU möchte die CSO-Unterstützung stärker in geografische und sektorale Programme einbeziehen.

Die Kommission stockt die direkte Finanzierung von Basisgruppen auf. Sie baut das System der Weitergabe von Zuschüssen signifikant aus, um so die kleinen gemeinschaftsbasierten Gruppen zu erreichen. Kommissionsbeamte weisen darauf hin, dass sie internationale CSOs inzwischen routinemäßig dazu auffordern, örtliche Gruppen eigens zu unterstützen und sich als „Schirmgesellschaft“ dafür einzusetzen, dass häufig polarisierte Gemeinschaftsgruppierungen zueinander finden. Sie betonen, ihre allererste Priorität für den gegenwärtigen Finanzierungszeitraum bestehe darin, über den Kreis der traditionellen CSO-Empfänger hinaus neuere, kleinere Organisationen, die in örtlichen Gemeinschaften verankert sind und in gerade dort relevanten Projekten arbeiten, zu erreichen und mit Mitteln zu versorgen. Sie glauben, dass die neue, straffere MFR-Struktur ihnen ermöglicht, diesem seit langem vorgegebenen Ziel besser und konkreter näher zu kommen, als es bisher möglich war.

Eine deutliche Priorität gilt auch einem noch entschiedeneren Zugehen auf informelle Bürgerbewegungen. Dieser neu aufkommende Trend hat eng mit zwei großen Sorgen zu tun. Die erste betrifft die Covid-19-Pandemie insofern, als informelle Bewegungen, die sich im Schatten des Gesundheitsnotstands gebildet haben, in vielen Ländern der ganzen Welt als Helfer unschätzbare Dienste geleistet haben – vor allem da, wo Staaten und formellere CSO-Sektoren unvorbereitet und zu hierarchisch aufgestellt waren, um effizient reagieren zu können. Ziviles Engagement im Gesundheitsbereich wird nun ins Zentrum der EU-Unterstützung der Zivilgesellschaft rücken und in den nächsten Jahren in eine Reihe anderer entwicklungspolitischer und dienstleistungsorientierter Finanzprogramme integriert. Die Pandemie wirkte für diese Art von informellem Bürgereinsatz wie ein Katalysator, und die EU-Finanzierung passt sich diesem Trend bereits an.

**Informeller Aktivismus
nimmt in hoch-
repressiven Umfeldern
zu und erschwert die
Finanzierung von CSOs.**

Die zweite große Sorge ist die Herausforderung, Unterstützung in hochrepressiven Umfeldern, wo Staaten CSOs ausdrücklich, systemisch und zunehmend drakonisch im Visier haben, weiterhin aufrechtzuerhalten. Viele Aktivisten legen sich inzwischen eher informelle Strategien zu, um der repressiven Aufmerksamkeit von Regimen zu entgehen, und in einigen Ländern gibt dies der Zivilgesellschaft ein Gefühl größerer Flexibilität. Geber machen sich nun auch daran, auf diesen laufenden Anpassungsprozess zu reagieren, und bemühen sich, ihm bei ihren Finanzierungsschritten Rechnung zu tragen.

In dem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Finanzierungsmuster auf Massenproteste reagieren. In vielen Ländern und Gemeinschaften wurde die Hinwendung zu informellen zivilen Organisationen in Verbindung mit der Mobilisierung von Protesten gebracht. Hier tut sich ein Dilemma auf, denn die EU kann Protestbewegungen nicht direkt unterstützen. Aber sie

bemüht sich nun vermehrt darum, etablierte CSOs dazu zu bringen, sich auf diese einzulassen. Sie bietet über die Unterstützung von Projekten hinaus mehr Betriebskostenzuschüsse und verlässlichere langfristige Mittel an. Sie benutzt mehr lokale Sprachen und reagiert verstärkt auf Krisen, statt Projektthemen aus EU-Mehrjahresplänen zu bearbeiten.

Für diesen Bericht ist von beträchtlicher Bedeutung, dass die genannten Merkmale der Unterstützung der Zivilgesellschaft sich ganz anders anfühlen als das, was man mit der traditionellen Agenda für gute Regierungsführung verbindet. Bei ihnen geht es darum, der Zivilgesellschaft dabei zu helfen, sich bei bestimmten dringlichen Themen ohne große Reibungsverluste einzubringen und in zunehmend feindlicher Atmosphäre ein gewisses Maß an ziviler Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Diese Finanzierungsschiene lenkt zum Teil ab von den formellen CSOs, die mit staatlichen Stellen gemeinsam konstruktiv Themen wie Offenheit, Transparenz und Effizienz bearbeiten – der Standardansatz für gute Regierungsführung. Diese eher traditionellen Elemente der Unterstützung für CSOs sind nicht verschwunden, aber sie haben nun ein Gegengewicht in Form einer zivilgesellschaftlichen Agenda, hinter der eine ganz andere Dynamik steckt. Bei dieser Agenda wird vor allem versucht, den zivilen Aktivisten auf der wirklich lokalen Ebene mehr Legitimität und Präsenz zu verschaffen; es geht weniger um die formellen Agenden für strukturelle und technokratische Reform der Regierungsführung. So gesehen könnte der Unterschied zwischen der zivilgesellschaftlichen Agenda und der Agenda für gute Regierungsführung in der jetzigen Finanzierungsperiode durchaus noch größer werden.

Die Kommission arbeitet im Übrigen ganz konkret an flexibleren digitalen Möglichkeiten, CSOs in hochrepressiven Umfeldern durch kleine örtliche und manchmal digitale Akteure zu erreichen. Ein neues **Referat für digitale Technologie im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)** wird unter anderem die Unterstützung für digitalen Aktivismus fördern. Die Kommission versucht nun, Mittel mehr als früher Einzelpersonen zukommen zu lassen, in erster Linie zur Förderung ihrer Eigenständigkeit; es ist eine Form von Unterstützung, die weniger an EU-bezogene Normen oder institutionelle Themen gebunden ist.

2021 verstärkten sich die Überlegungen zum Zusammenhang zwischen der Art, wie EU-Gelder verwendet werden auf der einen Seite, und den europäischen geopolitischen Prioritäten auf der anderen. Die EU-Institutionen sind formal verpflichtet, einen stärkeren geopolitischen Überbau in die Finanzierungstrends und Programme vor Ort einfließen zu lassen. In der Praxis stellt sich die Umsetzung dieses erklärten Ziels allerdings als schwierig heraus, und Zweifel werden laut, ob der geopolitische Fokus eventuell eher ein

Die EU möchte dem zivilen Aktivismus auf lokaler Ebene mehr Legitimität verschaffen.

Problem als ein Anreiz für die Unterstützung der Zivilgesellschaft ist. Eine ähnliche Debatte dreht sich um die Frage, ob die EU sich globaler aufstellen oder eher auf ihre Nachbarschaft konzentrieren sollte, um die potenziellen Lücken zu füllen, die sich aus der zunehmenden strategischen Hinwendung der USA zum Indo-Pazifik-Raum ergeben.

Umgeleitete Hilfe. Eine weitere gegenwärtige Priorität besteht darin, CSO-Empfängern in dem Maß, in dem die EU-Regierungen weniger Geld zur Verfügung stellt, mehr Mittel zukommen zu lassen. Als die EU sich von Belarus distanzierte, stellte sie für die belarussische Zivilgesellschaft sehr schnell 50 Millionen Euro zur Verfügung und bot ein 3 Milliarden schweres Paket als Anreiz für Reformen an – was weitgehend der Zivilgesellschaft zugutekäme, sollte die EU diesen gesamten Betrag ausgeben. In Afghanistan bemüht sich die EU darum sicherzustellen, dass neue Katastrophenhilfen und andere Arten der Unterstützung für die Bevölkerung über die CSOs und nicht die Regierung der Taliban geleitet werden. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche Umwidmung von Mitteln in der auswärtigen Politik der EU künftig häufiger stattfinden wird, aber Vorstöße dieser Art könnten der Unterstützung der Zivilgesellschaft generell beträchtlichen Auftrieb verschaffen. EU-Beamte betonen, Mittel würden häufiger umgeschichtet, wobei oft internationale CSOs hinzugezogen werden, die die Mittel rasch aufnehmen und dann auf eine Art und Weise an lokale Initiativen weiterleiten, die die Projekte vor Einschüchterung seitens der Regierung schützt.

Beim Europäischen Fonds für Demokratie (EED) liegt die Priorität auf der Unterstützung von Aktivisten und Medien-Start-Ups.

Der European Endowment for Democracy (EED). Erwähnenswert ist auch die gegenwärtige Ausweitung der Tätigkeiten eines weiteren Akteurs in diesem Bereich: der EED oder Europäischer Fonds für Demokratie. Er stockt gerade die Zahl seiner Zuschüsse für die Zivilgesellschaft beträchtlich auf und formiert sich in dieser Programmperiode zu einem prominenten Mitspieler bei der Unterstützung von CSOs. Inzwischen fließen zunehmend EU- und andere Mittel über den EED, wobei dieser den selbst definierten „unkonventionellen“ Ansatz verfolgt, die Hilfe innovativen Bereichen der Zivilgesellschaft zukommen zu lassen, die in der Vergangenheit eher nicht bedacht wurden. EED gehört nicht zur formellen EU-Stützung und somit auch nicht zum Geltungsbereich dieses Berichts, aber beachtenswert ist, dass der EED nun einen signifikanten, etwas abseits liegenden Kanal für die Unterstützung der europäischen Zivilgesellschaft darstellt, der in der Lage ist, in problematischen Umfeldern politisch heikle Hilfe zu leisten. Er verfolgt einen „Basisansatz für gute Regierungsführung“ mit dem Schwerpunkt auf Aktivisten und Medien-Start-Ups; er definiert seine Arbeit mehr im Bereich Demokratie und weniger in jenem der guten Regierungsführung, aber viele seiner Projekte fallen mit den Themen Transparenz und Kontrolle staatlicher Ausgaben doch in die klassische Kategorie guter Regierungsführung.

Seit seiner Einführung im August 2013 hat der EED über 1.500 Initiativen finanziert. Er bietet einem großen Kreis von Akteuren einschließlich politischer Bewegungen, einzelner Aktivisten, Medien und nicht eingetragener CSOs den Vorteil rascher, kollaborativer und flexibler Unterstützung in dem Bestreben, diejenigen Akteure zu erreichen, die nicht von anderen Gebern bedacht werden oder unter andere EU-Hilfsinstrumente fallen. Der EED wird von der Europäischen Kommission, 23 EU-Mitgliedsstaaten, dem Vereinigten Königreich, Kanada und Norwegen unterstützt. Eines der Ziele ist es auch, neuen CSOs dazu zu verhelfen, später verstärkte Unterstützung von der Europäischen Kommission und anderen institutionellen Gebern zu bekommen. Der EED arbeitet gerade an einem Ausbau seiner zivilgesellschaftlichen Unterstützung und schlägt dabei innovative, neue Wege ein. Ein immer größerer Teil der gewährten Unterstützung wird gegenwärtig nicht voll offengelegt, um die Empfänger besser zu schützen.

2020 unterstützte der EED CSOs mit einem Rekordbetrag von 28 Millionen Euro, und dieser Betrag soll auch 2021 hoch bleiben. Er vergibt gegenwärtig über 300 Zuschüsse pro Jahr, verglichen mit lediglich etwa 100 Mitte der 2010er-Jahre. Er hat seine Arbeitsweise angepasst, um über Dringlichkeitsmaßnahmen CSOs zu ermöglichen, ihre Arbeit trotz der Covid-19-Pandemie fortzusetzen. Angesichts der besonderen Bedeutung der politischen Rolle der Medien und ihrer Kontrollfunktionen in politischen Umfeldern, die immer restriktiver werden, vergibt der EED nun circa 40 Prozent seiner Unterstützung an unabhängige Medienkanäle und Initiativen sozialer Medien.²³

Der EED ermöglicht eine rasche und flexible Unterstützung von politischen Bewegungen, Aktivisten und Medien.

Empfehlungen

Es gibt viele Möglichkeiten, die europäische Unterstützung für die Zivilgesellschaft wirksamer und anspruchsvoller zu gestalten. Dieser Bericht legt nur eine ausgewählte Anzahl in Frage kommender Verbesserungen vor. Er schlägt **drei** Arten vor, wie die EU die zivile Unterstützung stärken könnte, und **fünf** Arten, die anderen Finanzgebern (wie politische Stiftungen) einen verstärkten Beitrag zu dieser Agenda ermöglichen würden.

Entschlossenere Unterstützung der EU für die Zivilgesellschaft

Verschiebung der Finanzmittel in schwierigen politischen Umfeldern

CSOs werden zwar mit relativ hohen Beträgen finanziert, aber ein besseres Gleichgewicht zwischen amtlicher und nichtamtlicher Zusammenarbeit würde den zivilgesellschaftlichen Akteuren weitere Ressourcen eröffnen. Der größte Teil der EU-Mittel für gute Regierungsführung fließt immer noch staatlichen Stellen zu. In demokratischen Staaten kam dies oft der Festigung politischer Reformprozesse zugute, aber in autoritären Ländern kann dadurch ungewollt eine undemokratische Regierungsführung gestärkt und ein bestenfalls sehr enges, technokratisches Verständnis von „guter Regierungsführung“ gefördert werden. Eine etwas gleichmäßigere Verteilung von EU-Mitteln zwischen staatlichen und zivilen Akteuren wäre ein Beitrag zu einem breiteren und besseren Ansatz für gute Regierungsführung.

Als Reaktion auf die Erosion demokratischer Regierungsführung sollten Mittel systematischer an CSOs geleitet werden.

In den vergangenen Jahren begann die EU, als Reaktion auf die deutliche Erosion demokratischer Regierungsführung weltweit Mittel und Wege zu suchen, über welche Druck auf Regierungen ausgeübt werden kann. Ende 2020 führte sie eine globale Menschenrechts-Sanktionsregelung ein, die 2021 auch mehrfach zum Einsatz kam, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Repression in Belarus und Myanmar, der Inhaftierung des russischen Oppositionsführers Alexei Nawalny und der Missachtung von Menschenrechten der Minderheit der Uiguren in China. Im Übrigen hat die EU auch Tranchen von Hilfsgeldern ausgesetzt oder einbehalten, etwa gerade vor kurzem in Äthiopien. Als Ergänzung solch restriktiver Maßnahmen könnte die EU versuchen, die Verschiebung ihrer auswärtigen Hilfsmittel von Regierungen hin zu Partnern der Zivilgesellschaft systematischer und formeller zu gestalten. Damit würde sie über eine flankierende Maßnahme von Sanktionen und Suspendierungen von Hilfen verfügen.

In einigen wenigen Fällen hat die EU eine derartige Strategie bereits in Erwägung gezogen. Das oben genannte Beispiel von Belarus zeigt, in welche Richtung sich die Überlegungen der EU bewegen. Diese Logik kommt allerdings noch nicht regelmäßig oder umfassend zur Anwendung. Infolgedessen klagen CSOs darüber, dass restriktive Maßnahmen der EU in Wirklichkeit sie treffen und ihnen die Mittel entziehen könnten, die sie brauchen, um ihre Rolle als Aufpasser in Sachen gute Regierungsführung zu spielen.

Um diesen Gedanken weiterzuspinnen, sollte die EU ein neues Verfahren zur Umverteilung von Hilfen einführen. Jedes Mal, wenn das Ausmaß demokratischer Regierungsführung in einem Land um ein bestimmtes Niveau zurückgeht, sollte die EU verpflichtet sein, die Umleitung eines bestimmten Prozentsatzes von Hilfsmitteln von staatlichen Empfängern weg und zu CSOs hin zu erwägen – und dies im Fall eines Nicht-Tätigwerdens offen zu begründen. Ein Verfahren, das durch vorbestimmte Schwellenwerte von Indikatoren ausgelöst würde, wäre einigermaßen objektiv, auch wenn ein rein automatisches System aufgrund anderer bestimmender Faktoren für die Vergabe von Hilfen nicht möglich ist.

Die EU sollte CSOs in repressiven Umfeldern verstärkt unterstützen.

Verschmelzung direkter und indirekter Ansätze für gute Regierungsführung

Sowohl die direkten als auch die indirekten in diesem Bericht beschriebenen Ansätze für gute Regierungsführung haben Vorteile. Beide spielen im Rahmen des allgemeinen auswärtigen Finanzierungsrahmens der EU eine notwendige und wichtige Rolle. Aber das richtige Gleichgewicht zwischen den beiden Ansätzen zu finden, erfordert ein schwieriges politisches Kalkül, das je nach Empfängerland unterschiedlich ausfällt, und die Frage stellt sich, ob die EU dieses Gleichgewicht herstellen kann. Die EU neigte eher dazu, sich übertrieben stark auf ganz indirekte Ansätze zu verlassen, indem sie sich der Hoffnung hingab, dass aus weitgehend unpolitischen Hilfsprogrammen, die politisch heikle Bereiche umschiffen, hochpolitische Änderungen erwachsen würden.

Der Beitrag der EU zu guter Regierungsführung würde mehr Wirkung entfalten, wenn man Möglichkeiten fände, die direkten und indirekten Ansätze miteinander zu verschmelzen. Sie hat auch schon damit begonnen, Vorstöße in diese Richtung zu unternehmen, etwa durch die Zusammenarbeit mit der Open Government Partnership als einem Weg zur Verbindung der Zivilgesellschaft mit eher traditionellen institutionellen „Integritäts“-Programmen.²⁴ Die EU hat die Unterstützung der Zivilgesellschaft über die verschiedenen Stränge ihrer Mainstream-Entwicklungshilfe verstärkt, um den

CSOs bei der Förderung der sozialen Entwicklung und anderer Ziele unter die Arme zu greifen. Dies ist ein indirekter Beitrag zu guter Regierungsführung und dem Aufbau gesellschaftlicher Spielräume, aber es ist keine direkte Finanzierung von Programmen zu den politischen Aspekten der Regierungsführung und rechtsbasierten Themen. Ein gewisses Maß an Verschmelzung könnte entstehen, wenn die EU im Rahmen ihrer nicht-politischen Entwicklungshilfe stärker politisch geprägte zivilgesellschaftliche Hilfen in ihre indirekten Initiativen zum Aufbau ziviler Kapazitäten einbauen würde. Die EU könnte sich verpflichten, alle indirekten CSO-Unterstützungsprogramme mit einer direkten politischen Komponente zu versehen. Zum Beispiel könnte jede Initiative zur Finanzierung der Lieferung von Entwicklungsdiensten zumindest eine gewisse Unterstützung für politische CSOs enthalten, die sich um Regierungsführung in dem jeweils betroffenen Sektor kümmern.

Außenpolitische Verbindungen

Die EU könnte die Unterstützung der CSOs im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik strategischer und kohärenter gestalten.

Selbst da, wo die EU-Institutionen wertvolle und gut konzipierte Programme für zivile Unterstützung betreiben, laufen diese häufig eher abgekoppelt von der übergeordneten Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU in dem betroffenen Drittland. Die EU muss sicherstellen, dass ihre Programme für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung wirkungsvoller und kohärenter in ihre übergeordneten Außenbeziehungen eingepasst werden, und das Gleiche gilt umgekehrt. Die Entscheidungsinstanzen der EU werden natürlich sagen, das sei bereits der Fall, aber trotzdem lässt die praktische Umsetzung einer solchen Kohärenz viel zu wünschen übrig. Tatsächlich haben CSOs die EU heftig dafür kritisiert, dass sie sich in Richtung einer Geopolitik bewegt, die eindeutig im Widerspruch zu ihrem Engagement für die Unterstützung guter Regierungsführung und demokratischer zivilgesellschaftlicher Organisationen steht. Die Ungereimtheiten zwischen der Diplomatie auf hoher Ebene und den Projekten vor Ort scheinen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen zu haben.

Die EU muss sich aus strategischen Gründen selbstverständlich auch auf nichtdemokratische Regimes einlassen; sie könnte allerdings mehr tun, um diese Kontakte als Hebel für zivilgesellschaftliche Anliegen zu nutzen. Sie könnte Druck machen, CSOs umfänglicher und wirksamer in ihre strategischen Engagements und Partnerschaften einzubeziehen. Die EU führt gegenwärtig viele strategische Dialoge mit Partnerstaaten in der ganzen Welt. Viele dieser Regierungen schränken den Spielraum für Akteure der Zivilgesellschaft sehr ein. Die EU sollte politische Trends dieser Art zu einem Kernelement ihrer strategischen Dialoge machen, da sie in klarem Widerspruch zu ihrer Agenda für gute Regierungsführung stehen. Es hat wenig

Sinn, wenn die EU von gemeinsamen demokratischen Werten mit Ländern wie Indien, Südafrika oder lateinamerikanischen Demokratien spricht, solange genau diesen Staaten zivile Freiheiten ein Dorn im Auge sind.

Ideen für andere Akteure: Ausweitung der Bemühungen

Zusätzlich zu diesen Änderungen der EU-Politik könnten sich weitere im Bereich der zivilgesellschaftlichen Unterstützung tätige Akteure überlegen, welche Maßnahmen ihnen zur Verfügung stehen, um dazu beizutragen, dass die europäische Politik einen stärkeren Einfluss auf Reformen für gute Regierungsführung ausüben kann. Dazu folgende fünf Ideen:

Andere Geldgeber können selbstständig Initiativen ergreifen, um gute Regierungsführung positiv zu beeinflussen.

Sich auf weniger bekannte Partner aus der Zivilgesellschaft einlassen

Die EU ist zwar dank der Weitergabe von Projektzuschüssen an Dritte auf kleinere und neuere Organisationen der Zivilgesellschaft zugegangen, aber wenn es um stärker politisierte und umstrittenere Gruppen von Aktivisten geht, verhalten sich die EU-Institutionen häufig doch eher zurückhaltend. Stiftungen und andere private Akteure könnten hier mehr tun und diese Lücke durch gezielte Hilfe für den nicht unterstützten Teil der Zivilgesellschaft schließen. Während sich die EU stark auf die Unterstützung von Regierungen zur Förderung der Reform ihrer Regierungsführung konzentriert, bietet sich anderen Akteuren möglicherweise mehr Spielraum für Kontakte zu politischeren Akteuren in der Zivilgesellschaft an. Aber dafür müsste man sich mehr darum bemühen, diese informellen zivilen Gruppen zu erreichen, die der EU oder dem Westen nicht unbedingt wohlgesonnen und vielleicht auch nicht besonders liberal sind, denen aber da, wo sie leben, sehr wohl an der Verbesserung der Regierungsführung liegt.

In den vergangenen Jahren sind außerhalb des Kreises der formellen, strukturierten CSOs neue Arten von Aktivisten aufgetaucht, die in der Zivilgesellschaft insgesamt eine immer größere Rolle spielen. Diese neuen Akteure werden in den Finanzierungsprofilen der EU noch nicht genügend berücksichtigt. CSOs betonen, dass die EU nun zwar über viel mehr Kanäle als früher verfügt, um lokale zivile Meinungen und Besonderheiten zu berücksichtigen, trotzdem aber noch mehr Konsultationen erforderlich sind, um zielgerichtet an informelle Initiativen heranzukommen. Weitere Geldgeber und Stiftungen könnten nach dem Beispiel von EED und anderen, die bereits in diese Richtung unterwegs sind, mehr tun, um diese Lücke zu schließen. Unterstützung für diese neueren zivilen Akteure muss nicht unbedingt über

traditionelle Zuschüsse erfolgen, auch andere Formen von Hilfe kommen in Frage. Denkbar wären Beratung, Logistik, Taktik und Aufbau von Netzwerken, auch Hilfe für den Aufbau von Parallelstrukturen zu den formelleren institutionellen Elementen der EU-Unterstützung für gute Regierungsführung.

Kontern der gekaperten oder „Schattenzivilgesellschaft“

Die Finanzierung von CSOs, die nicht unabhängig vom Staat agieren, ist problematisch.

Eng verbunden mit diesem Thema ist das schon lange bestehende „GONGO“-Problem, gegen das die Geldgeber entschiedener vorgehen könnten. Das Thema der EU-Finanzierung sogenannter regierungsbetriebener Nichtregierungsorganisationen (**government-operated non-governmental organisations GONGOs**) – zivilgesellschaftliche Organisationen, die de facto an die Regierungen angebunden sind – wird seit über zwei Jahrzehnten intensiv diskutiert. Das Problem wird jetzt allerdings zunehmend akut, da viele Regierungen in der ganzen Welt ihre eigene „Schattenzivilgesellschaft“ ins Leben rufen, die dann weitgehend der Regierungslinie folgt. Es mag Beispiele geben, in denen sich die EU-Hilfe auch da lohnt, wo die EU weiß, dass die Empfänger der Zivilgesellschaft eng mit der Regierung verbunden sind. Aber die Verbreitung von GONGO-Finanzhilfen ganz allgemein stellt insofern ein ernstes Problem für die EU-Agenda für gute Regierungsführung dar, als eine klare Trennung von Exekutive und dem zivilen Raum eine Kernvoraussetzung für gute Regierungsführung ist.

Andere Geldgeber sollten ganz konkret mehr tun, um dieser Herausforderung entgegenzutreten. Sie sollten die schädlichsten Fälle der EU-Hilfen für „zivilgesellschaftliche“ Empfänger, die nicht wirklich unabhängig vom Staat sind, veröffentlichen und energisch Druck auf die EU ausüben, damit sie klarere rote Linien gegen die Finanzierung von GONGOs, die ganz unverschämt grundlegende demokratische und Menschenrechtsnormen missachten, zieht. Andere Geldgeber sollten dann ganz bewusst auf die Suche nach unabhängigen kritischen zivilen Akteuren gehen, die sie in diesen Fällen unterstützen, und dies als Gegenmaßnahme zur negativen Wirkung der GONGO-Finanzierung für gute Regierungsführung auch ausdrücklich und offen rechtfertigen.

Vom Akteur-zentrierten zum systemischen Ansatz

In den vergangenen Jahren hat sich die EU schwerpunktmäßig besonders stark darum bemüht, einzelne Menschenrechtsverteidiger vor regierungsseitiger Repression, gerichtlichen Verfolgungen und Angriffen zu schützen – ein deutlich größerer Teil der Mittel und auch des diplomatischen Augenmerks dient nun ganz zu Recht diesem Ziel. Aber gute Regierungsführung verlangt einen mehr systemischen Blick auf die Erhaltung des demokratischen Raums, der in vielen Ländern der ganzen Welt Gegenstand von Angriffen ist. Externe Finanzierung muss über den Schutz von Aktivisten hinaus dafür sorgen, dass Zivilgesellschaften institutionell widerstandsfähiger werden. Ein maßgeblicherer Teil der Hilfe muss deshalb anderen Akteuren zugutekommen, vor allem, wenn Regimes die Kernelemente und Voraussetzungen für unabhängige Zivilgesellschaften ganz konkret bedrohen. In Fällen, in denen die EU-Finanzierung sich auf den Schutz einzelner Spitzenvertreter der Zivilgesellschaft konzentriert, könnten andere Geldgeber diese Unterstützung durch Programme begleiten, die CSOs zusammenbringen, um gemeinsam Modelle zur Stärkung und besseren Widerstandskraft des gesamten zivilen Umfelds zu entwickeln.

Unterstützung lokaler Finanzierung

Stiftungen und andere Geldgeber sollten gemeinsame Anstrengungen unternehmen, damit CSOs eigene Mittel bekommen und bei örtlichen Quellen Geld aufnehmen können. Das wäre für die Agenda für gute Regierungsführung förderlich, indem es die CSOs stärken und vor ihrem eigenen Publikum besser legitimieren würde. Sie würden weniger von externen Geldgebern abhängen und könnten Einschränkungen und Angriffen des Regimes besser standhalten. Zivilgesellschaftliche Gruppierungen brauchen Rat und Hilfe, um gründlich zu durchdenken, wie sie über die Bereitstellung örtlicher Dienste ihr eigenes Einkommen generieren können. Immer mehr Freiwillige engagieren sich auf der Ebene von Gemeinschaften in zivilen Kampagnen, und genau dieser ganz lokale Fokus bietet eine Gelegenheit, die Geschäftsmodelle der CSOs zu ändern. Externe Geldgeber könnten diesen Anpassungsprozess unterstützen und bei dem Versuch, die grundlegenden finanziellen Beziehungen zwischen ihnen und der örtlichen Zivilgesellschaft zu verändern, größere Risiken eingehen als die EU-Behörden.

Geldgeber sollten CSOs dabei unterstützen, bei örtlichen Quellen eigenständig Ressourcen zu generieren.

Bessere Verbindung zwischen der Zivilgesellschaft und der Politik

Eine große Herausforderung ist die Verbesserung der Beziehungen zwischen zivilen Aktivisten und der etablierten Politik. Dynamische Formen des zivilen Aktivismus müssen ihren Schwung und ihr hohes Profil oft so umgestalten, dass sie in die Agenden der Parteipolitik hineinpassen. Nur so können sie einen vollen, konstruktiven und detaillierten Beitrag zu den politischen Reformoptionen leisten. In den vergangenen Jahren sind immer mehr CSO-Führungskräfte nach demokratischen Durchbrüchen auf die Regierungsseite übergewechselt oder haben ihre eigenen politischen Parteien gegründet. Einige dieser politischen Strategien waren erfolgreich, viele aber auch nicht.

Geldgeber sollten CSOs dabei unterstützen, die Beziehung zwischen zivilem Aktivismus und der Politik zu verbessern.

Nicht-EU Geldgeber wären in einer guten Position, um sich auf die Einrichtung besserer Transmissionsriemen zwischen Zivilgesellschaft und Parteipolitik zu konzentrieren. Es gibt nur wenige EU-Programme, die eine konkrete Unterstützung des Übergangs von Protest zur Politik vorsehen; insofern ist dies ein Nischenbereich, der voll erfasst werden muss. Die Zivilgesellschaft kann einen maximalen Beitrag zu guter Regierungsführung oft nicht leisten, wenn sie sich nicht auf die etablierte Politik einlässt; aber der zivile Aktivismus kann ebenso an Einfluss verlieren, wenn er sich zu sehr von der Parteipolitik vereinnahmen lässt. Geldgeber könnten versuchen, den CSOs bei der Suche nach dem richtigen Gleichgewicht bei diesem schwierigen Übergang zu helfen.

Schlussfolgerung

In den vergangenen Jahren konnte die internationale Finanzierung der Zivilgesellschaft dank beträchtlicher Verbesserungen zielgerichteter und damit auch einflussreicher gestaltet werden; trotzdem gibt es Möglichkeiten sowohl für die EU als auch für andere Geldgeber, noch deutlich mehr Wirkung zu erzielen. Die hier angesprochenen Ideen sind lediglich eine Auswahl der erforderlichen Verbesserungen.

Die verschiedenen, zuvor beschriebenen strategischen Ideen beruhen auf einer Reihe von Grundsätzen und Geboten, die sich wie ein roter Faden durch die zivilgesellschaftliche Unterstützung der Zukunft ziehen müssen. Geldgeber benötigen eine Interventionslogik, die die Politik des jeweiligen Landes insgesamt umfasst und nicht nur den Sektor betrachtet, für den eine bestimmte Dienstleistung oder sonstige Programme gedacht sind. Geldgeber müssen vom Schema der Unterstützung einzelner Projekte abrücken und sich darauf umstellen, CSOs langfristig bei ihren politischen Strategien zur Minderung von Menschenrechtsverletzungen und autokratischer Regierungsführung zu begleiten. Mehr finanzielle Hilfe wird für Initiativen benötigt, die die Verbesserung des gesamten zivilgesellschaftlichen Umfelds zum Ziel haben, statt – wie es gegenwärtig der Fall ist – die zu stützen, die den CSOs dabei helfen, spezifische strategische Ziele in ganz bestimmten Sektoren zu erreichen. Schließlich brauchen CSOs mehr Unterstützung für die Schaffung von Verbindungen und Bündnissen mit anderen zivilen Akteuren auf globaler und regionaler Ebene, da diese über die normale Art der kapazitätsorientierten Projektfinanzierung hinaus eine zunehmend bedeutende Rolle spielen werden.

Geldgeber sollten CSOs langfristig begleiten und die Politik des Drittlandes ganzheitlich betrachten.

///

Endnoten

- 1 Dieser Bericht stützt sich auf Material, das im Laufe von 13 Interviews unter der Bedingung, Anonymität zu wahren, zusammengetragen wurde. Die Gespräche fanden im Herbst 2021 mit Vertretern der Europäischen Kommission (vier von INTPA, einem von der GD NEAR), dem Europäischen Auswärtigen Dienst (drei), EED (zwei), der Europäischen Partnerschaft für Demokratie, OSF und der Open Government Partnership statt.
- 2 Edwards, M. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Civil Society, Oxford 2011.
- 3 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html
- 4 OECD: Aid for CSOs, 2019, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/aid-for-csos-2019.pdf>
- 5 <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- 6 <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- 7 Landman, T. / Larizza, M.: EU policy discourse: democracy, governance and human rights, International IDEA, 2010, eu-democracy-building-discussion-paper-8.pdf
- 8 Zamfir, I.: Democracy support in EU external policy, European Parliament Research Service Briefing, 2018, S. 7.
- 9 Lavenex, S.: On the fringes of the European peace project: the neighbourhood policy's functionalist hubris and political myopia, in: British Journal of Politics and International Relations 1/2016; Muhina, K.: Administrative reform assistance and democracy promotion: exploring the democratic substance of the EU's public administration reform principles for the neighbourhood countries, in: Democratization 4/2018, S. 673-691; Mungiu-Pippidi, A.: Europe's Burden: Promoting Good Governance Across Borders, Cambridge 2019, S. 48 und S. 53.
- 10 OECD: Aid for CSOs.
- 11 https://www.oecd.org/dac/civil-society-engagement-in-development-co-operation.htm?_ga=2.121421580.561512152.1629127796-1884374695.1629127796
- 12 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter>
- 13 Ebd.

- ¹⁴ Europäische Kommission: The Roots of Democracy and Sustainable Development: Europas Engagement für die Zivilgesellschaft in den Außenbeziehungen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 12. September 2012.
- ¹⁵ Europäische Kommission: Externe Halbzeitbewertung der EIDHR 2014-17 (durchgeführt von PEM consultancy), S. 35.
- ¹⁶ Ebd, S. 33.
- ¹⁷ Einzelheiten zu diesen Initiativen finden Sie unter: www.Protectdefenders.eu
- ¹⁸ Europäische Kommission: Evaluation of the Civil Society Organisations and Local Authorities thematic programme 2014-2020, durchgeführt von PEM Consult, 2020.
- ¹⁹ Ebd.
- ²⁰ Europäischer Auswärtiger Dienst und Europäische Kommission: Programmierung des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) – 2014-2020: Regionales Strategiepapier Ost (2014-2020) und Mehrjahresrichtprogramm (2014-2017).
- ²¹ Borrell, J.: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating, Blog Post, 23. März 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76379/corona-virus-pandemic-and-new-world-it-creating_en
- ²² https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf
- ²³ European Endowment for Democracy: Jahresbericht 2020, Brüssel 2020.
- ²⁴ <https://www.opengovpartnership.org/topic/eu-for-integrity-programme/>

Aktuelle Analysen

Die „Aktuellen Analysen“ werden ab Nr. 9 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: <https://www.hss.de/publikationen/>. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Problemstrukturen schwarz-grüner Zusammenarbeit
- Nr. 2 Wertewandel in Bayern und Deutschland –
Klassische Ansätze – Aktuelle Diskussion – Perspektiven
- Nr. 3 Die Osterweiterung der NATO – Die Positionen der USA und Russlands
- Nr. 4 Umweltzertifikate – ein geeigneter Weg in der Umweltpolitik?
- Nr. 5 Das Verhältnis von SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen nach den
Landtagswahlen vom 24. März 1996
- Nr. 6 Informationszeitalter – Informationsgesellschaft – Wissensgesellschaft
- Nr. 7 Ausländerpolitik in Deutschland
- Nr. 8 Kooperationsformen der Oppositionsparteien
- Nr. 9 Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) –
Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung
- Nr. 10 Beschäftigung und Sozialstaat
- Nr. 11 Neue Formen des Terrorismus
- Nr. 12 Die DVU – Gefahr von Rechtsaußen
- Nr. 13 Die PDS vor den Europawahlen
- Nr. 14 Der Kosovo-Konflikt: Aspekte und Hintergründe
- Nr. 15 Die PDS im Wahljahr 1999: „Politik von links, von unten und von Osten“
- Nr. 16 Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Kanada und Australien
- Nr. 17 Die heutige Spionage Russlands
- Nr. 18 Krieg in Tschetschenien
- Nr. 19 Populisten auf dem Vormarsch?
Analyse der Wahlsieger in Österreich und der Schweiz
- Nr. 20 Neo-nazistische Propaganda aus dem Ausland nach Deutschland
- Nr. 21 Die Relevanz amerikanischer Macht:
anglo-amerikanische Vergangenheit und euro-atlantische Zukunft
- Nr. 22 Global Warming, nationale Sicherheit und internationale politische
Ökonomie – Überlegungen zu den Konsequenzen der weltweiten
Klimaveränderung für Deutschland und Europa

- Nr. 23 Die Tories und der „Dritte Weg“ – Oppositionsstrategien der britischen Konservativen gegen Tony Blair und New Labour
- Nr. 24 Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union – Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages
- Nr. 25 Jenseits der „Neuen Mitte“: Die Annäherung der PDS an die SPD seit der Bundestagswahl 1998
- Nr. 26 Die islamische Herausforderung – eine kritische Bestandsaufnahme von Konfliktpotenzialen
- Nr. 27 Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
- Nr. 28 Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
- Nr. 29 Die Dynamik der Desintegration – Zum Zustand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten
- Nr. 30 Terrorismus – Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien
- Nr. 31 Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten – Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001
- Nr. 32 Nationale Identität und Außenpolitik in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 33 Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Nr. 34 Die Transformation der NATO. Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven und Reformstrategien
- Nr. 35 Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik – Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der „Internationalen Konstellationsanalyse“
- Nr. 36 Zum Zustand des deutschen Parteiensystems – eine Bilanz des Jahres 2004
- Nr. 37 Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten? Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen
- Nr. 38 „Eine andere Welt ist möglich“: Identitäten und Strategien der globalisierungskritischen Bewegung
- Nr. 39 Krise und Ende des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes
- Nr. 40 Bedeutungswandel der Arbeit – Versuch einer historischen Rekonstruktion
- Nr. 41 Die Bundestagswahl 2005 – Neue Machtkonstellation trotz Stabilität der politischen Lager
- Nr. 42 Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise
- Nr. 43 Der Umbau des Sozialstaates – Das australische Modell als Vorbild für Europa?

- Nr. 44 Die Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 –
Perspektiven für den europäischen Verfassungsvertrag
- Nr. 45 Das politische Lateinamerika: Profil und Entwicklungstendenzen
- Nr. 46 Der europäische Verfassungsprozess –
Grundlagen, Werte und Perspektiven nach dem Scheitern des
Verfassungsvertrags und nach dem Vertrag von Lissabon
- Nr. 47 Geisteswissenschaften – Geist schafft Wissen
- Nr. 48 Die Linke in Bayern – Entstehung, Erscheinungsbild, Perspektiven
- Nr. 49 Deutschland im Spannungsfeld des internationalen Politikgeflechts
- Nr. 50 Politische Kommunikation in Bayern – Untersuchungsbericht
- Nr. 51 Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns
- Nr. 52 Von der Freiheit des konservativen Denkens –
Grundlagen eines modernen Konservatismus
- Nr. 53 Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse
- Nr. 54 Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend
- Nr. 55 Die Piratenpartei –
Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?
- Nr. 56 Die politische Kultur Südafrikas – 16 Jahre nach Ende der Apartheid
- Nr. 57 CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich
- Nr. 58 Politik mit „Kind und Kegel“ –
Zur Vereinbarkeit von Familie und Politik bei Bundestagsabgeordneten
- Nr. 59 Die Wahlergebnisse der CSU – Analysen und Interpretationen
- Nr. 60 Der Islamische Staat – Grundzüge einer Staatsidee
- Nr. 61 Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft – Ergebnisse einer Umfrage in
Bayern
- Nr. 62 Impulse aus dem anderen Iran –
Die systemkritische iranische Reformtheologie und der
christlich-islamische Dialog in Europa
- Nr. 63 Bayern, Tschechen und Sudetendeutsche:
Vom Gegeneinander zum Miteinander
- Nr. 64 Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015
- Nr. 65 Die ignorierte Revolution?
Die Entwicklung von den syrischen Aufständen zum Glaubenskrieg
- Nr. 66 Die Diskussion um eine Leitkultur –
Hintergrund, Positionen und aktueller Stand

- Nr. 67 Europäische Energiesicherheit im Wandel –
Globale Energiemegatrends und ihre Auswirkungen
- Nr. 68 Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU: Aussichten für die Zukunft –
China’s Silk Road Initiative and the European Union:
Prospects for the Future
- Nr. 69 Christliche Kirchen und Parteien – Übereinstimmungen und Gegensätze
- Nr. 70 Krisenherd Iran – Innere Entwicklung und außenpolitischer Kurs
- Nr. 71 Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog
- Nr. 72 Change in der Medien- und Kommunikationsbranche –
Ein Leitfaden für Veränderungsprozesse und die digitale Zukunft
- Nr. 73 Versorgungssicherheit bei Kritischen Rohstoffen –
Neue Herausforderungen durch Digitalisierung und Erneuerbare Energien
- Nr. 74 Jugendstudie Bayern 2019 – Untersuchungsbericht
- Nr. 75 Europa gestaltet globale Handelsbeziehungen –
Die Abkommen mit Japan, Mercosur und Vietnam
- Nr. 76 Rechtes Land? Demokratie stärken
- Nr. 77 Informationsbedrohungen – Herausforderungen für den
europäischen Informationsraum (deutsch und englisch)
- Nr. 78 Protestbewegungen in Russland: Zwischen Aufbruch und Stagnation
- Nr. 79 Klimaschutzbewegung und Linksextremismus –
Wie Linksextremisten vom Klimakampf profitieren
- Nr. 80 Die Europäische Union in der Corona-Weltwirtschaftskrise –
Perspektiven und Handlungsoptionen im geökonomischen Wettbewerb
zwischen den USA und China (deutsch und englisch)
- Nr. 81 Mit KI gegen die Pandemie?
Über den Einsatz Künstlicher Intelligenz im Gesundheitswesen
- Nr. 82 Das Kreuz mit der Neuen Rechten?
Rechtspopulistische Positionen auf dem Prüfstand
- Nr. 83 Wie aus Vertreibung Versöhnung wurde – 75 Jahre Kriegsende und
70 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen
- Nr. 84 Salafismus in Deutschland und Bayern – Ein Problemaufriss
- Nr. 85 Agitation von Rechts – QAnon als antisemitische Querfront
- Nr. 86 Freiheitsgrundrechte in Zeiten von Corona
- Nr. 87 Politik und Parteiensystem in Bayern im Spannungsfeld von Corona und
Bundestagswahl – Untersuchungsbericht

- Nr. 88 Kinderschutz stärken –
Prävention und Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch
- Nr. 89 Über Entwicklungshilfe hinaus – Die EU-Strategie mit Afrika zum
Nutzen für Afrika (deutsch und englisch)
- Nr. 90 Kultur im Kampf gegen Corona
- Nr. 91 Die Zukunft der deutschen militärischen Luft- und Raumfahrt –
Herausforderungen und Handlungsoptionen
- Nr. 92 EU-Unterstützung für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung –
Trends und Herausforderungen (deutsch und englisch)

aktuelle analysen | 92



Hanns
Seidel
Stiftung

EU Support to Civil Society and Good Governance

Trends and Challenges

Richard Youngs

Richard Youngs

EU Support to Civil Society and Good Governance

Trends and Challenges

PREFACE



Markus Ferber, MdEP

Chairman of the
Hanns Seidel Foundation

One of the priorities of the EU's foreign and development policy is to support "good governance". Only through legitimate state institutions can political, economic and social reforms be sustainably implemented. Therefore, good governance is a key factor for the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development.

The EU contributes to good governance in third countries through policy dialogue as well as financial and technical assistance. Under the "DICI-Global Europe" instrument, 1.36 billion euros are allocated to the thematic programme on Human Rights and Democracy for the 2021-2027 period. The bulk of the EU's development aid in this regard is channelled directly to state institutions.

At the same time, the EU emphasises that good governance cannot be realised without a strong and independent civil society. Civil actors must be able to actively participate in political decision-making processes and thereby often enjoy a high degree of legitimacy, particularly at the local level. In recent years – in part due to advancing digitalisation and the Covid-19 pandemic – civil activism has become more dynamic and informal. This will require working with lesser-known partners from civil society and adopting a systemic approach.

This publication addresses the role of the EU in supporting civil society for the purpose of promoting good governance. The topic is of central importance, in particular given that civil society is coming under mounting pressure worldwide (keyword: shrinking spaces) at a time when the EU's normative role is frequently challenged by growing autocratisation. How can the different elements of good governance support be defined? How have EU policy instruments evolved over the years? What can be done to make international funding for civil society more effective?

This study provides valuable answers to the above questions and numerous recommendations for the EU and political foundations on how to support civil society. I hope they will be taken into account.

I wish you an interesting read.

///

Contents

Executive Summary	8
Elements of good governance and civil society	9
Assessing the 2014 to 2020 period	12
Overarching trends in funding	12
EU instruments	14
The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)	15
The civil society organisations – local authorities programme (CSO-LA)	17
Other instruments	18
Evolution and challenges	19

Changes currently underway	22
Recommendations	30
Sharpening EU civil society support	30
Ideas for other actors: stepping up	33
Conclusion	37
Endnotes	38



Richard Youngs

is a senior fellow in the Democracy, Conflict, and Governance Program, based at the Centre Carnegie Europe. Also, he is working as a professor of international relations at the University of Warwick. Youngs is specialised on EU foreign policy and on issues of international democracy and good governance.

EU Support to Civil Society and Good Governance

Trends and Challenges

Executive Summary

The EU supports civil society worldwide and thereby contributes to strengthening good governance.

This report¹ assesses the role of EU support to civil society as a contribution to improving good governance in third countries. It first unpacks the different elements of support for good governance, distinguishing between its political and apolitical strands. It establishes a framework based around direct and indirect forms of civil society support in the good governance agenda. This serves as a template for assessing EU policy developments and their different levels of political impact.

The analysis then offers a comprehensive overview of EU support to civil society organisations during the 2014 to 2020 multiannual financial framework (MFF), examining ways in which the EU's policy instruments evolved in these years and how effective such civil society support was in advancing the good governance agenda. It next assesses changes to the EU toolbox that are now being introduced for the 2021 to 2027 MFF period, pointing to the improvements but also possible setbacks for civil society support in these new arrangements. The report finds that the EU has introduced a range of improvements to its civil society support to ensure that funds get to a wider range of recipients, in more timely fashion and for initiatives more aligned with local priorities. Yet, there remains considerable scope to increase the quantity and quality of civil society support and a need to give it more political weight in the face of adverse trends in democratic governance around the world.

The report concludes with recommendations for how the EU can improve its civil society support and specific measures the HSF and other foundations could adopt to help meet European objectives. These recommendations argue there is a need to:

- sharpen political support for CSOs at risk in repressive environments;
- fuse direct and indirect approaches to good governance;
- make civil society support more strategic;
- focus on emerging activist initiatives;
- generate local resources; and
- link support for individual CSOs to wider political-structural challenges.

Elements of good governance and civil society

This report assesses the challenges facing EU support to civil society organisations (CSOs). The EU offers considerable support to CSOs in a large number of countries around the world. One of the reasons it does so is the conviction that a strong and independent civic sector is vital for good quality governance. This first section briefly outlines some of the key considerations related to different concepts of good governance and civil society, establishing some conceptual parameters before turning to examine trends in EU civil society support.

Civil society refers to organised entities operating in the space between the individual and family, on the one hand, and the state and political sphere, on the other hand. Civil society bodies include professional advocacy NGOs (Non-Governmental Organisations) but also other civic organisations like informal activist networks and community organisations.² This report uses the umbrella term of CSOs.

The EU's definition of civil society refers to: "all forms of social action carried out by individuals or groups who are neither connected to, nor managed by, the State."³ In its monitoring of civil society support, the OECD uses the definition: "Any non-profit entity organised on a local, national or international level to pursue shared objectives and ideals, without significant government-controlled participation or representation."⁴

Good governance has long been a contested and complex term, subject to varying interpretations. There are different elements of "good governance" and a key difference between what might be termed its political and apolitical strands. The apolitical notion understands good governance to refer to efficient, rules-based public decision-making and policy implementation. In its most political dimension, good governance is often understood to require good quality democratic participation and accountability and strong protection for human rights.

In the 1990s, the World Bank took a lead role in developing a framework for international support for good governance and offered a relatively apolitical notion of the concept; the bank did not have a remit to press for democratic reforms and operated cooperation programmes in many autocratic states – in these cases, it aimed to improve the efficiency of public administration within such non-democratic confines. Gradually, international organisations embraced more political understandings of good

The term "good governance" is complex and subject to varying interpretations.

governance, on the grounds that improvements in policy-making effectiveness needed to be sustained through open and accountable politics and constitutionally enshrined rights. In donor praxis, the dividing lines between good governance, civil society and democracy support become more blurred.

The Council of Europe has developed twelve principles of good governance: free and fair elections; responsiveness; efficiency and effectiveness; openness and transparency; adherence to the rule of law; ethical conduct; competence and capacity; sustainability and long-term orientation; sound financial management; human rights, cultural diversity and social cohesion; and accountability.⁵ The United Nations suggests good governance has eight major characteristics, being: participatory; consensus-oriented; accountable; transparent; responsive; effective and efficient; equitable and inclusive; and in accordance with the rule of law.⁶ Some individual criteria in these lists can be supported and advanced without touching on the most sensitive political questions related to the nature of political systems. Yet, it would clearly be impossible for any country to meet all the criteria without reasonably good quality democratic politics and strong human rights protection.

The EU has generally adopted a somewhat flexible approach to defining these key terms but has for many years tended to imply in its external policy documents that good governance, democracy and human rights broadly go hand in hand with each other.⁷

Around two-thirds of EU development aid for "good governance" has gone to state institutions.

Linking civil society and good governance. Most EU support for good governance goes to governments and public administration bodies; indeed, around two-thirds of EU development aid for "good governance" has gone to governments and state institutions.⁸ This reflects the fact that much of the EU good governance agenda is concerned with improving the efficiency and capacity of state bodies and government decision-making rather than with the democratic elements of governance. Such aid falls outside this report's remit. Rather, this report is concerned with support specifically for civil society and how this contributes to good governance.

Following from the definitions above, and for the purposes of this analysis, it can be said that civil society support has a **direct and indirect** impact on good governance. This requires a two-level definition of the role that civil society support plays in the good governance agenda:

At the **direct** level: The most directly political elements of support to civil society that aims to enhance respect for democratic norms and human rights, as the leading-edge and most sensitive elements of the good governance agenda.

At the **indirect** level: Support that aims to empower civil society for certain policy objectives that are not expressly about political aims but rather more developmental, economic, educational, health or climate goals. This support can be seen as contribution to good governance in a more indirect sense of strengthening civil society actors to influence public-policy decisions and act as a counter-weight to governmental power through societal engagement, even though it does not directly confront regimes for their overarching governance shortcomings.

The direct and indirect approaches overlap. However, they are not fully in line with one another. It is not certain that all indirect support does actually contribute positively to the broader parameters of the good governance agenda; indeed, this question has been a matter of much debate and contention for many years. Support for CSOs to deliver basic services related to development may in some contexts compensate for dysfunctional state management and make it easier for regimes guilty of bad governance to endure. Many experts have expressed concern that the EU's more technocratic, apolitical forms of good governance support have struggled to have enduring impact.⁹

Assessing the 2014 to 2020 period

This section provides an overview of EU support to civil society around the world in the 2014 to 2020 period aligned with one multiannual financial framework (MFF) cycle. In line with the definitions discussed above, it examines both direct support to CSO capacity and technical assistance that indirectly included engagement with CSOs. It considers evaluations of EU support in this period and how funding trends evolved in both quantitative and qualitative ways.

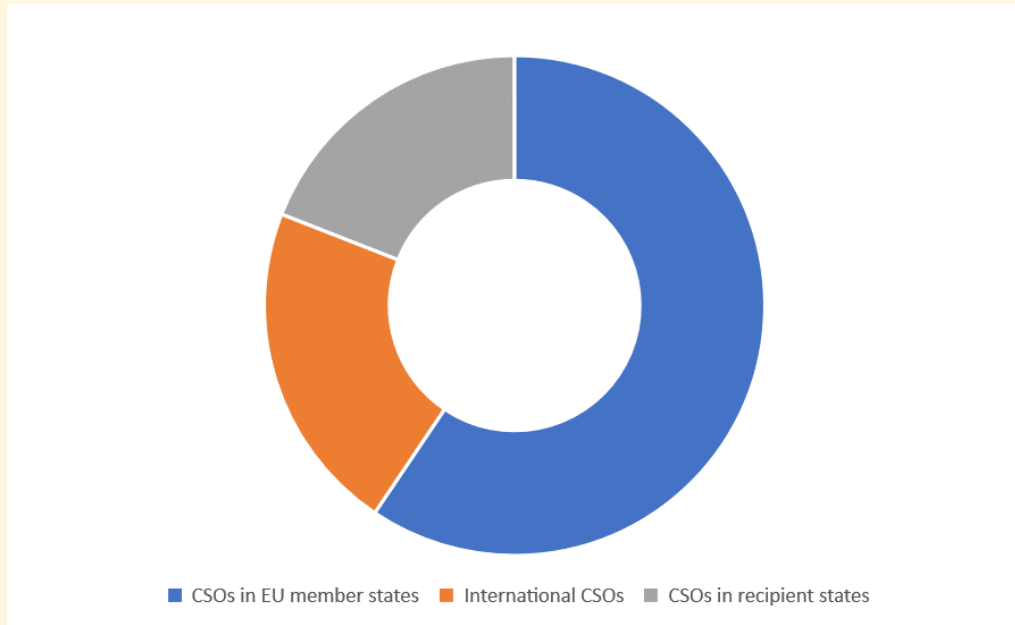
Overarching trends in funding

In recent years, EU financial support to CSOs has increased.

In general, amounts of funding for civil society increased during the 2010s. In absolute terms, the top donors to CSOs were, in order, the US, the European Commission, the UK, Germany, Sweden, Norway, and the Netherlands. The amounts of US funds were far greater than any single European donor: in 2017, 7.1 billion dollars of US aid went through or to CSOs compared to 1.9 billion dollars of European Commission aid.¹⁰

In 2017, aid for donor country-based CSOs was 13.5 billion US dollars compared to the much lower amount of 1.4 billion for CSOs based in developing states.¹¹ In 2019, the European Commission channelled 2.1 billion US dollars of its aid through or to CSOs: 18.6 per cent of this went to CSOs in recipient states, 58 per cent to CSOs in EU member states and 21 per cent to the big international CSOs.¹² Funding **through** CSOs was much higher than funding to CSOs for their own capacity-enhancement and political role (Fig. 1).

Figure 1: Allocation of 2.1 billion US dollars of European Commission aid toward CSOs in 2019



Source: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter>

Nearly half of all donors' CSO aid was related to social services, especially projects helping advance development goals, a third to humanitarian relief like projects supporting people displaced by conflict; direct political funding, projects aimed at improving individual rights, for instance, was minimal compared to these priorities. OECD data for all DAC donors shows that in 2019 11.4 per cent of Official Development Assistance (ODA) was channelled through CSOs for donor-initiated projects, only 0.1 per cent to CSOs for their own projects and capacities.¹³ The World Bank increased its support for independent monitoring by local civil society groups of the bank's investments.

EU instruments

In broad terms, in the 2010s, EU civil society programmes improved in many crucial ways and kept funding at relatively high levels. This was notable given that other areas of EU good governance policies arguably weakened in this period as the Union moved towards a more realpolitik foreign and security policy.

Civil Society Roadmaps present guidelines for funding.

The European Commission's communication of September 2012 on "Europe's engagement with Civil Society in External Relations" lays out the basic policy goals for CSO support. This document establishes the broad policy guidelines that currently guide the EU's commitment to support CSOs and the generic thematic priorities of this support.¹⁴ To guide funding, EU delegations in 107 countries agreed Civil Society Roadmaps for 2014 to 2017; 56 of these were renewed for 2018 to 2020. The Roadmaps mapped EU and member state funding with a view to cutting out duplication and fashioning a joined-up strategy across all European donors in each recipient country.

In the 2014 to 2020 period, EU funding for civil society came from multiple sources in a complex and multi-layered funding structure. Some of this support to civil society was aimed directly and expressly at improving good governance, some of it was indirectly related to this agenda and some of it had little link to governance issues.

The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)

The most directly political stream of funding came through the **European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)**. This amounted to around 160 million euros each year from 2014 to 2020, a 20 per cent increase from the period before 2014. The EIDHR supported CSOs in 110 countries covering only civic organisations from non-EU states. It was the main tool of support to both local and international organisations promoting human rights through country-based programmes and theme-based global calls for projects. The EIDHR had a specifically rights-oriented remit and was able to fund CSOs without host-government approval.

From 2014 to 2020, the EU supported CSOs from 110 non-EU countries with 160 million euros annually through the EIDHR.

The largest number of EIDHR projects went to local CSOs; 45 per cent compared to 26 per cent to international organisations. As the local grants were generally smaller, international organisations received a larger share of total funds: 47 per cent compared to the 33 per cent going to local CSOs. Yet, in this period a higher number of projects for international CSOs were specifically for those to sub-grant funds on to local activists.¹⁵ Changes to the implementing regulation (the rules applying to the granting of EU aid) gave a degree of additional flexibility that allowed funds to be spent more quickly and to go to individual activists as opposed to CSOs. A higher share of support than in previous periods was funded outside calls for proposals, enabling the Commission to pinpoint specific CSOs needing quick support.

Examples of major projects included the Commission's Supporting Democracy initiative that provided just under 5 million euros for experts to work with civil society actors in the latter half of the 2010s and a CivicTech4 Democracy initiative that gave 5 million euros to support civic activism through digital technologies. The EIDHR still operated in some tough environments; for instance, by the end of the decade, it was almost the only source of support to CSOs in Russia. In this period the EU undertook a dramatically increased number of consultations and forums with CSOs and delegations now have almost daily contact with key human rights defenders. The EIDHR funded activists specifically to feed in their ideas and positions to formal EU human rights dialogues and decision-making processes.¹⁶

The main change in focus in the 2010s was the attention given to supporting civil society facing direct threats, dangers and attacks; this accounted for 25 per cent of EIDHR funding in this period, with around 10 per cent of funds now given on a confidential basis, reflecting the new risks facing activists across the world. The EIDHR's Emergency Fund for human rights defenders has channelled funds at speed when defenders face a moment

of acute risk. The EU has funded a Human Rights Defenders Protection Mechanism, known as Protectdefenders.eu. Under this, a consortium of 12 international NGOs has provided emergency grants for relocation, individual security and legal support. By 2020, Protectdefenders.eu had provided over a thousand emergency grants, training for 5,000 human rights defenders (HRDs) at risk and given some kind of other support to over ten thousand HRDs.¹⁷

The EIDHR became increasingly about such emergency support and defending civic space, while the CSO-LA programme (below) focused on longer-term general capacity-building for civil society. Support for CSOs working on migrant rights was an emerging EIDHR priority, and civil society covering lesbian, gay, bisexual, and transgender (LGBT) rights also attracted an increasing amount of funds in this period. While most EIDHR funds went to CSOs, around a quarter was set aside for election observer missions; many civil society bodies criticised this as being too high a percentage as it took resources away from them.

**From 2014 to 2020,
the EIDHR took on
a more political flavour.**

The Commission insisted that the EIDHR took on a more political flavour in this period, with a slightly more equal balance between democracy and human rights – democracy having traditionally received far less attention than funding for core human rights. The increasing amounts for democracy support went mainly to new forums of citizen participation and projects on the freedom of expression. Some also went to parliaments and political parties; while these new avenues usefully corrected a neglect of these important areas, they also diverted some funding away from civil society. Notwithstanding EIDHR efforts to develop a more political profile, civil society groups generally criticised the EU for becoming more cautious and channelling funds to soft, apolitical CSO projects, as regimes became more onerous in their oversight of external funding.

The civil society organisations – local authorities programme (CSO-LA)

The other relatively general and geographically cross-cutting source of civil society support was the **civil society organisations and local authorities (CSO-LA)** thematic programme situated under the Development Cooperation Instrument (DCI). This had a particularly strong focus on strengthening CSOs and local authorities to support internationally agreed development goals. Like the EIDHR, the CSO-LA programme could also be used to fund CSOs in states in which the EU did not have a formal development programme and without government approval. The DCI channelled additional funds to CSOs through a 5 per cent unallocated reserve and a fast-track crisis fund.

The CSO-LA programme under the DCI aimed to enhance CSO's role as development actors and in improving good governance. It disbursed 1.9 billion euros between CSOs and local authorities in the 2014 to 2020 period. Civil society roadmaps guided CSO funding in individual countries and prompted consultations between EU officials and activists. Most funding was decided through calls for proposals managed by delegations in each country; while these calls set priorities that CSOs had to adopt, they were increasingly framed in ways that allowed for local CSOs' own ideas and priorities to drive project proposals. The period saw the shaping of support tailored to country specificities in this way. In several places, civil society went a step further and became co-owner and co-shaper in the funding profile, alongside the EU delegation.¹⁸

An independent evaluation reached a largely positive view of the CSO-LA programme, finding that it had supported effective projects and improved whole-of-EU approaches towards civil society. The roadmaps in particular helped join Commission and member state funding aims in more concerted unity, reach more rural and marginalised groups, and widen consultation with CSOs. The evaluation found that challenges remained, however, in scaling-up from project-level to political impact; in most countries no assessment was carried out of how the programme as a whole related to or played into the overall political situation. The programme funded many more projects on service delivery than political-governance issues and it was less than fully clear how the strong preference for supporting CSOs for service delivery functions actually helped any improvement in governance indicators on issues like accountability. Many funds were channelled towards apolitical projects in order to evade the closing civic space problem; CSO support may then have looked effective at project level but was not meeting the stated ambition of keeping civil societies open as a component

CSOs as development actors and its role in improving good governance.

of good governance. Indeed, the cases studied in this evaluation remain highly repressive or have clearly experienced dramatic deteriorations in good governance standards – in Brazil, Chad, Indonesia, Mozambique, Myanmar, Senegal, South Africa, Tajikistan, Uganda, Zimbabwe.¹⁹

Other instruments

Several other EU instruments provided support to CSOs on a scale that was more modest or not so central to the funds' core remit. The Instrument contributing to Security and Peace (IcSP) funded civil society organisations involved in conflict crisis management. Additional CSO support came from geographic budget lines. The Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) provided civil society support in the candidate countries of the Western Balkans and Turkey. It focused mainly on supporting civil society to play a positive role in a country's pre-accession preparations, and in particular to monitor governments' compliance with EU membership requirements and legislation and regulatory harmonisation. The IPA also provided more standard human rights and democracy funding that was directed at CSOs in the candidate countries.

The EU set aside 5 per cent of the European Neighbourhood Instrument's bilateral envelopes to civil society.

The Neighbourhood Civil Society Facility (NCSF) ran from 2011 to 2013 under the European Neighbourhood and Partnership Instrument and aimed at civil society development in the ENP region; many NCSF projects ran into the latter half of the decade. The European Neighbourhood Instrument (ENI) replaced this from 2014 and allocated funds to strengthen the capacity of local CSOs to ensure government accountability and local ownership over domestic reform processes.²⁰ For this purpose, ENI funds helped CSOs to be involved in preparing, implementing and monitoring EU assistance in the priority sectors of cooperation identified with partner governments. The Commission set aside 5 per cent of the ENI's bilateral envelopes to civil society. The ENI also had a flexibility cushion of 10 per cent for unforeseen needs, part of which went to CSOs for quick support. In 2017 the EU committed a further € 170 million for CSOs up to 2020 in the eastern part of the neighbourhood, the so-called Eastern Partnership countries.

Evolution and challenges

Beyond these empirical data and trends, several wider challenges and changes were influential in this period. During the 2010s, the EU moved to improve several aspects of its civil society support. These changes responded to longstanding criticisms and also to the ways in which global civil society was itself undergoing profound change in this period. In an effort to harmonise policies, the EU created a centre of civil society expertise in the European Commission's Directorate General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG Near) to draw common lessons and best-practice guidelines across different countries and regions. Cross-cutting issues of particular relevance included the following:

Wider range of recipients and new funding modalities. Responding to concerns that most funding was previously going to a fairly static and select group of large, urban CSOs, the EU developed new rules to allow sub-granting – the practice of the EU providing funds to one recipient body for this to pass funds onto a number of other organizations. Under these rules, an increasing share of EU funding was channelled through intermediary bodies to smaller civil society organisations. Many of these were based in rural locations and many had relatively loose and fluid structures. This development was also designed to help get some support to organisations in fairly restrictive environments where direct EU support was difficult. The Commission began to listen more to these local civic actors before defining its calls for proposals, in an effort to make its core funding procedure less top down. In the same line, the EU pursued a mainstreaming of civil society support through the 2010s. This involved support for CSOs as part of other, mainstream development aid focused on economic, social, health, or education programmes and was not labelled civil society support as such.

CSOs under attack. Civil society became more defensive in the 2010s and EU support responded to this change. In recent years, more of the EU's funding has gone directly to protecting activists from state repression. EU democracy support has shifted towards pushing back against attacks on civil society, disinformation and interference with electoral integrity. The EU responded strongly to the growing threats to civil society around the world. This has been achieved through the EIDHR's Emergency Fund and the ProtectDefenders.eu initiative, which have stressed the need for round-the-clock support to human rights defenders facing immediate risk.

The EU faced criticism and new developments to improve its support to civil society.

New activism. In this period, a general trend accelerated towards more informal activism and more explosive mass protests. Civil society is no longer the same preserve of formally structured and registered, pro-European CSOs. In response, the EU made an effort to broaden its support beyond highly formalized NGOs to engage with individuals and nonregistered entities. In Turkey, the innovative Sivil Düşün initiative encapsulated this approach and provided over 1,500 grants. And the EU continued to fund some newer civil society actors even in tough cases such as Azerbaijan, Belarus, Egypt, Russia and Zimbabwe.

The EU tended to shy away from supporting pro-democracy mass protests.

However, the Union tended to shy away from offering funding support for pro-democracy mass protests; in large-scale revolts, EU statements nearly always called for restraint and dialogue. As the EU did little to get support to civil society involvement in protests, it was left partnering with semi-autocratic governments at the moment when democratic protests managed to dislodge these regimes from power – leaving many activists with the impression that the EU has been a barrier to rather than enabler of democratic transition. It did tentatively explore engagement with groups linked to protests without directly supporting protests themselves, but only to a very modest degree. In an era of popular revolts, the EU has stuck to its preferred template of smooth and non-contentious political change.

Migration priorities cut across good governance. The civil society component of migration policy became increasingly prominent in this period, with mixed consequences for the good governance agenda. A major expansion occurred in the late 2010s in funding related to containing migration inflows and managing the humanitarian consequences of large-scale movements of displaced people. This became the fastest growing area of EU external funding and a significant share of it went to civil society organisations. To the extent that this was directed at protecting refugees' human rights and at efficient governance mechanisms in providing them with services, it overlapped with the good governance agenda.

The EU set up its Madad Trust Fund to provide support for Syrian refugees in countries like Jordan and Lebanon. By 2020, this fund stood at over 2 billion euros, with contributions from 21 member states, and a focus on helping civil society bodies manage service delivery and rights-enhancement (like access to education) for the displaced population. Most high profile was the EU's awarding of 6 billion euros for refugees in Turkey. The EU then established a larger and separate Emergency Trust Fund for Africa that allocated 4 billion euros up to 2020 to stem migration from North and sub-Saharan Africa. Much of the funding from this was directed at security aims such as strengthening border controls and migration management in the recipient countries, although the fund also had a "governance" tranche, part of which benefitted CSOs working on human rights and governance reforms related to migration.

Covid-19 Pandemic. In 2020, the Covid-19 emergency prompted the EU to redirect portions of its development assistance to deal with the health emergency. This involved taking funds from other sectors and releasing it quickly for emergency relief and Covid-related measures in the developing world. Some of this funding went to CSOs working on the pandemic. Yet to some extent the good governance agenda has taken a back seat in the emergency, for understandable reasons. The EU has provided funds to Iran, Venezuela and Syria to head off possible instability in the health crisis.²¹ The EU stressed that emergency measures introduced to deal with the pandemic should not be used as a pretext for extended authoritarianism. Yet the priority in 2020 was on dealing with the pandemic.

In 2020, the EU needed to redirect portions of its development assistance to deal with the pandemic.

Changes currently underway

This section assesses the changes to funding and other elements of the EU toolbox that are now coming on stream for the post-2020 period within the new MFF. It examines several new instruments, assessing their advantages but also possible disadvantages for civil society support. The section pays close attention to the EU's new commitment to get support to less traditional forms of civil society actors as these gain weight around the world. The impact of Covid-19 on EU civil society support is also assessed.

Recently, the EU provides more funding for new types of democracy activism.

Revamped funding instruments. In March 2020 the Commission published an updated Action Plan for Human Rights and Democracy promising inter alia to provide more funding for new types of democracy activism. In the early months of 2021, the EU institutions together with EU delegations agreed on a number of strategies necessary for moving forward with implementing this, including a new iteration of Civil Society Roadmaps, Multi-annual Indicative Programmes (MIPs) and Human Rights and Democracy Country Strategies. The MIPs in particular identify the priority areas of EU cooperation with partner countries, releasing funds for commitments from the Action Plan, including civil society support. Around a third of EU delegations have prioritised good governance, democracy and human rights within their respective country MIPs.

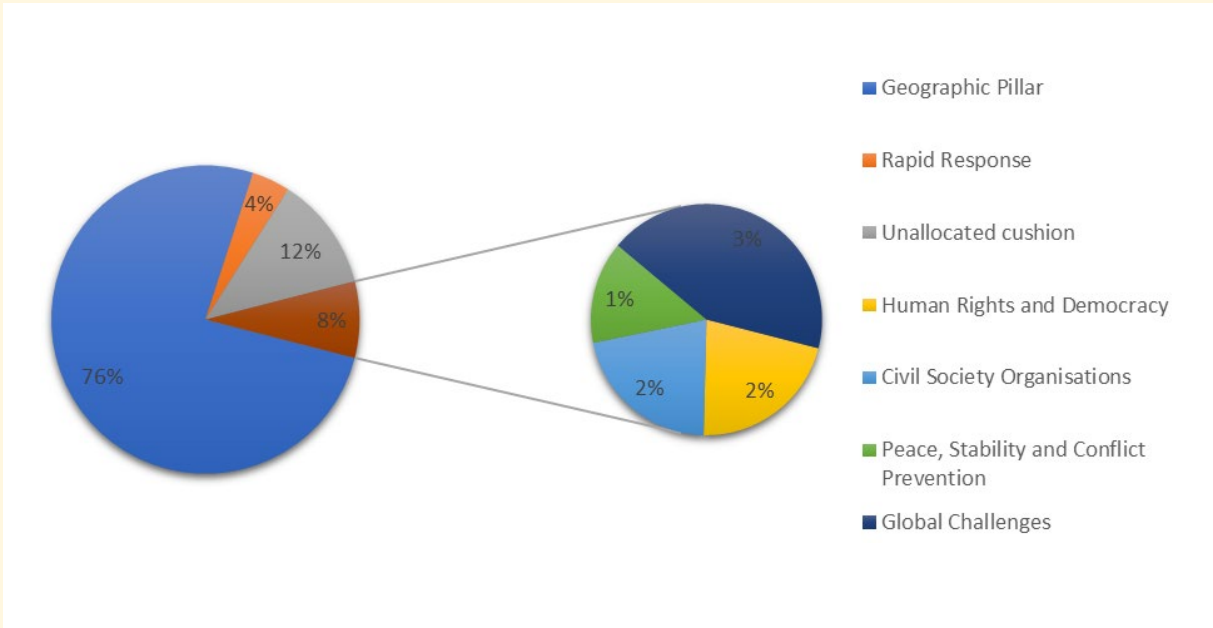
The third EU Gender Action Plan (GAP III) that covers the period 2021 to 2025 is also now unlocking and guiding new funds for CSOs working on women's political empowerment and participation. In 2021, the EU has similarly introduced several new regional strategies that formally promise upgraded civil society and good governance support. These include a new Partnership Agreement between the EU and members of the organisation of African, Caribbean and Pacific State; a new EU Integrated Strategy in the Sahel; and the document providing for a "Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood: A new Agenda for the Mediterranean".

A "Team Europe" coordination effort has recently begun on democracy support, led by the European Commission. Under this, the member states and EU institutions commit to coordinating their civil society support for democracy more effectively, replicating the Team Europe joint approach they adopted for Covid-19 emergency aid. The Commission has released additional funding of 5 million euros for various CSO projects linked to this initiative. The fact that the EU chose democracy support as a theme for this new Team Europe approach suggests a certain prioritisation of this area of policy and a better coordination of CSO support across European donors and programmes. At the time of writing, eleven member states have signed up to support this initiative.

The EU's new 2021 to 2027 budget, or multiannual financial framework (MFF), includes a modest increase in human rights and democracy funds – although member states insisted the size of this increase be reduced from the Commission's initial proposal and funds used for other purposes, especially in the wake of the Covid-19 pandemic. Under the new MFF, the EIDHR ceases to exist as a separate instrument. Rather, funding for human rights and democracy is now available as one of four thematic programmes under a catch-all instrument called the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI). This thematic programme is allocated 1.36 billion euros for the 2021 to 2027 period, up slightly from the 1.30 billion euros allocated to the EIDHR for 2014 to 2020 (Fig. 2).

In the EU's new 2021 to 2027 budget, human rights and democracy funds got modestly increased.

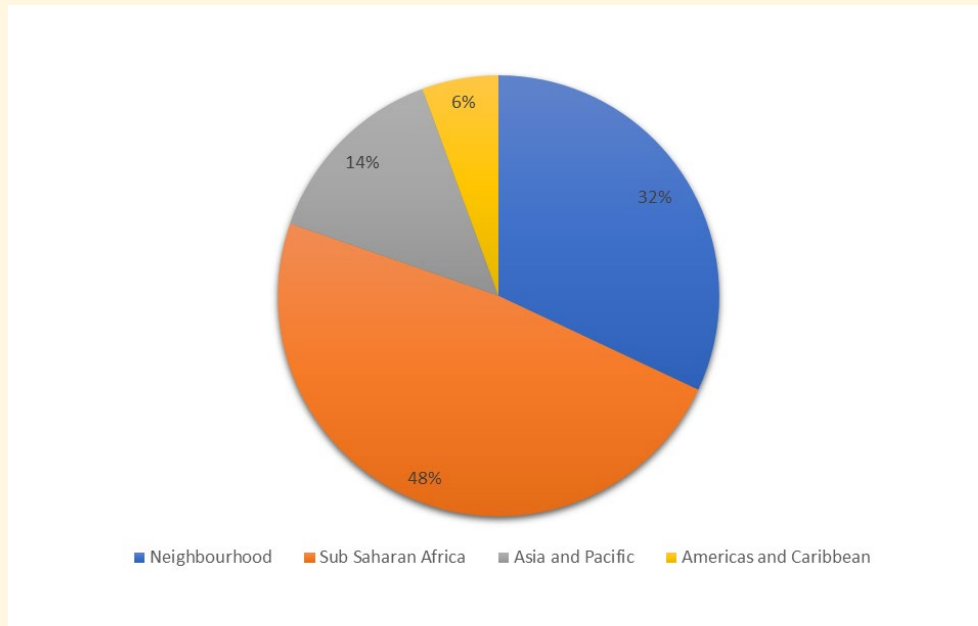
Figure 2: 79.5 billion euros NDICI budget allocation with an emphasis on the thematic pillar



Source: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

In addition to the human rights and democracy programme, a new CSO thematic programme is endowed with another 1.36 billion euros; slightly less than the 1.4 billion that went to the CSO-LA funding instrument for 2014 to 2020. Only part of the CSO programme will be spent on projects related to human rights and democracy. The (previously EIDHR and CSO-LA) provision for funding not needing to be approved by third-country governments is now extended to all CSO support under the new thematic programmes. These thematic allocations are dwarfed by geographical allocations that make up nearly 80 per cent of the NDICI total; around 15 per cent or nine billion euros of these geographic budgets is slated go to democracy-relevant programmes. Five per cent of country aid programmes in the neighbourhood are slated for civil society. The budget also includes an emerging challenges cushion, 200 million euros of which will go to human rights and democracy support, while additional democracy support may also be possible from a rapid response actions reserve.²² (Fig. 3)

Figure 3: Regional envelopes of NDICI's geographic pillar worth 60.39 billion euros



Source: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

Coherence and impetus? The Commission insists these changes will benefit democracy funding in general and civil society support in particular. Policy-makers maintain that the single instrument should allow for quicker pro-democracy funding and for money to be shifted around. They also suggest that the new democracy and human rights envelope will inform bilateral aid programs for recipient countries more strongly than it has in the past. Certainly, many of the changes respond to long-heard calls for greater coherence and streamlining. Many assessments during the 2010s pointed to the need to improve links and complementarity between the many different sources of CSO funding. This now appears to have been done, with the streamlined funding structures of the 2021 to 2027 MFF.

There are outstanding concerns, however. Some civil society actors still fear that the new structures may not guarantee civil society funds quite as firmly as is currently the case, when governments are pushing for money to be diverted to other priorities like migration control and counterterrorism. The new structures do not guarantee full complementarity and coherence, with some separation persisting between thematic and geographic funding. To some extent this is inevitable, of course; funding has to be divided up somehow. Still, we have heard concerns that civil society priorities could suffer.

Recently, the EU is placing more stress on mainstreaming CSO support into geographic and sectoral programmes.

Trends and priorities. In the post-2020 period, the EU is further extending the directions that civil society support was beginning to take in the 2010s. The European Commission is placing more stress on mainstreaming CSO support into geographic and sectoral programmes. It aims to work more with member states (as Team Europe builds on and goes beyond existing joint programming) and the European development banks. Its core aims under the civil society thematic programme are support for enabling environments, CSO capacity and CSO participation in policy dialogues around EU policies. It is devising a new global initiative on the enabling environment for civil society. The civil society thematic programme focuses on general capacity building while the democracy and human rights programme is homing in more directly on defending activists from government attacks.

A priority EU aim is to channel more funds to local actors and away from large CSOs; 80 per cent of EU civil society funds are now managed by delegations so as to follow local priorities. The updated Civil Society Roadmaps now reflect more extensive local CSO involvement and influence over priorities. The Roadmaps provide the most inclusive process for taking on board CSO views; this is becoming a more structured, systematic and continuous process and will now cover implementation as well as policy design. Regional forums also allow for more local CSO input. The Commission is moving beyond traditional consultations with CSOs as these forums are carried out more at a local level to give space for grassroots groups.

The Commission is increasing direct funding to grassroots groups. It is significantly increasing sub-granting to reach small community-based groups. Commission officials stress that they now as routine ask international CSOs specifically to support local groups and act as an "umbrella" bringing together often quite polarized community organizations. They insist that their top priority for the current financing period is to reach out beyond the traditional set of CSO recipients and ensure that money reaches newer,

smaller organisations based within local communities and engaged in projects specifically relevant to those local contexts. They feel that the new, streamlined MFF structure enables them to make progress on this long-stated aim in more concrete ways than has been the case up to now.

A declared priority is to reach out even more to informal civic movements. This emergent trend is tightly related to two substantive concerns. The first is with the COVID-19 pandemic, to the extent that informal movements formed in the shadow of the health emergency are now so crucial to delivering effective support and relief in so many countries around the world – especially in those where states and more formal CSO sectors have been flat-footed and too hierarchical to respond with efficacy. Health related civic activity is now set to become a primary focus of EU support to civil society and will be integrated into a range of other developmental- and service-oriented funding over the next few years. The pandemic has acted as catalyst for this kind of informal civics and EU funding is already moulding itself to this trend.

The second substantive concern is the challenge of maintaining support in highly repressive contexts where states are expressly and purposively targeting CSOs on a more systemic basis and in more draconian ways. Many activists have begun to adopt more informal strategies in order to avoid repressive attention from regime authorities, and in some countries this is giving a more flexible feel to civil society. Donors are in the process of reacting to this ongoing process of adjustment and trying to adapt their funding processes to take it into account.

Linked to this is the question of how funding patterns respond to mass protests. In many countries and communities, the turn towards informal civic organisations has been associated with protest mobilisation. This presents a conundrum as the EU cannot directly support protest movements. However, it is trying more now to get established CSOs to engage with these. It is offering more operating grants and more predictable long-term funds beyond project support. It is operating more in local languages and more in response to crises rather than multi-year EU-set project themes.

One implication of some significance for this report is that these features of civil society support have a very different feel to the traditional good governance agenda. They are concerned with helping civil society organise in fluid ways around particular thematic emergencies and with keeping some degree of civic infrastructure functioning in increasingly hostile environments. This strand of funding takes some of the attention away from formalised CSOs working constructively with state bodies around issues of

Informal activism is on the rise in high-pressure environments, making it more difficult to fund CSOs.

openness, transparency and efficiency – the standard kind of approach to good governance. These more traditional elements of CSO support have not disappeared but they are offset now with a civil society agenda that is imbued with very different dynamics. This agenda has a lot to do giving civic activism greater legitimacy and presence at a very local level, and less to do with formal agendas of structural, technocratic governance reform. In this sense, the distinction between the civil society and good governance agendas may be set to grow wider in the current financing period.

More specifically, the Commission is devising more flexible digitally based ways to reach out to CSOs in very repressive environments, through small scale local and sometimes digital actors. A new unit being set up on digital technology in the European External Action Service (EEAS) will inter alia boost support for digital activism. The Commission now aims to get funds to individuals more than before; this is more about their autonomous agency and is a form of support less tied to EU-related norms or institutional themes.

Reflection has intensified in 2021 over the link between the way that EU funds are used, on the one hand, and European geopolitical priorities, on the other hand. The EU institutions are formally committed to injecting more of a geopolitical overview into funding trends and programmes on the ground. Still, progress towards implementing this declared aim is proving a challenge in practice and concerns arise over whether the geopolitical focus could be more of a problem than fillip to civil society support. A related debate is about whether the EU should try to operate more globally or focus on its neighbourhood to fill potential gaps as the US's strategic attention focuses more on the Indo-Pacific.

The EU shifts more funds towards CSOs when reducing funding for governments.

Redirected aid. Another current priority is to shift more funds towards CSO recipients as and when the EU reduce funding for governments. Distancing itself from the regime in Belarus, the EU made 50 million euros quickly available for Belarusian civil society and has offered a 3 billion euros package to incentivise reform – much of which would be for civil society, if and when the EU were to spend this full amount. In Afghanistan, the EU is trying to make sure new emergency relief and other support to the population goes through CSOs and not the Taliban government. It remains to be seen whether such redirecting of funds becomes more commonplace within EU external policies, but such moves could represent a significant boost to overall civil society support. EU officials highlight that redirecting is taking place more frequently, often bringing in international CSOs to take on funds quickly and then channel these to local initiatives in a way that protects projects from government intimidation.

The European Endowment for Democracy. It is also worth mentioning the current expansion in activities of an actor that is becoming more active in this field: the European Endowment for Democracy (EED). The EED is now significantly increasing the number of grants it gives to civil society and in the current period becoming a more prominent player in CSO support. More EU and other funding now flows through the EED and follows its self-defined "unconventional" approach to targeting support at innovative areas of civil society that have traditionally not received support. While not a part of formal EU support and thus outside this report's remit, it is important to keep in mind that the EED now represents a significant arms-length channel for European civil society support that has the capacity to provide politically sensitive support in challenging environments. The EED foregrounds a "bottom-up approach to good governance", prioritising activists and media start-ups; its work is generally defined more as democracy than good governance but many of its projects are for classically good-governance type issues like transparency and monitoring public spending.

The European Endowment for Democracy (EED) foregrounds a bottom-up approach, prioritising activists and media start-ups.

Since it became operational in August 2013, the EED has funded over 1,500 initiatives. It offers the benefit of quick, collaborative and flexible support to a broad range of actors, including political movements and individual activists, media and non-registered CSOs in an attempt to target those actors that are not financed by other donors or under other EU aid instruments. The EED is supported by the European Commission, 23 EU Member States, the UK, Canada, and Norway. One of the aims is also to help emerging CSOs later to obtain larger support from the European Commission and other institutional donors. The EED is currently ramping up its civil society support and taking this in innovative new directions. An increasing share of its support is now not fully revealed in order to give recipients more protection.

The EED gave a record 28 million euros of CSO support in 2020, and this amount is set to remain high in 2021. It now provides over 300 grants a year, compared to only around 100 in the mid-2010s. It has adjusted its operations to offer emergency support to help CSOs continue working amid the context of the Covid-19 pandemic. Seeing the particular value in the political role of media and its monitoring roles in political environments that are becoming more restrictive, the EED now gives around 40 per cent of its support to independent media outlets and social media initiatives.²³

Recommendations

How to make the EU's support for civil society more effective and wide-ranging in its ambition?

There are many ways in which European support for civil society could be made more effective and wide-ranging in its ambition. This report suggests just a select number of improvements that could be made. It proposes **three** ways in which EU civil support could be strengthened and **five** ways in which other funders (like political foundations) could step-up their contributions to this agenda.

Sharpening EU civil society support

Shifting funds in difficult political contexts

While funding levels for CSOs are relatively high, a better balance between government and non-governmental cooperation would make more resources available to civil society actors. The vast majority of EU good governance funding still goes to state bodies. In democratic states this has often helped underpin political reform processes; but in authoritarian countries it can inadvertently empower non-democratic governance and facilitate what is at best a very narrow, technocratic understanding of "good governance." A slightly more even distribution of EU funds between state and civic actors would help drive a wider and better-quality approach to good governance.

In the last several years, the EU has begun to explore ways of exerting pressure on governments. This is a response to the clear erosion of democratic governance around the world. The EU introduced a global human rights sanctions regime at the end of 2020 and in 2021 has used this on multiple occasions, for example in relation to repression in Belarus and Myanmar, the detention of Russian opposition leader Alexei Navalny and human rights abuses against the Uighur minority in China. The EU has also suspended or held back tranches of aid, for example recently in Ethiopia. As a complement to such restrictive measures, the EU could make a more systematic and formalised effort to shift its external funds away from governments and into civil society partners. This would serve as a flanking measure to sanctions and aid suspensions.

The EU has begun to consider such a strategy in a small number of cases. The Belarus example cited above indicates the general direction of travel in EU thinking. However, this logic is still not implemented on a regular

basis or in any far-reaching manner. In consequence, local CSOs complain that EU restrictive measures risk actually depriving them of funds to act as good-governance watchdogs.

To take this idea forward the EU should introduce a new **aid reassignment procedure**. Where democratic governance scores fall by a certain amount in a given country, the EU should be obliged to consider shifting a given percentage of aid from state recipients to CSOs – and to justify openly a decision not to do so. A process triggered by predetermined indicator thresholds like this would have some degree of objectivity, even if complete automaticity would not be possible given other determinants of aid allocation.

Fusing direct and indirect approaches to good governance

The direct and indirect approaches to good governance described in this report both have merit. They each play a necessary and important function within the EU's overall external funding profile. Yet striking the right balance between the two approaches is a difficult policy calculation that will vary across different recipient countries, and it must be questioned whether the EU gets this balance right. The EU has tended to rely rather too heavily on very indirect approaches, expecting highly political change to flow from largely apolitical support programmes that eschew direct political sensitivities.

The EU's contribution to good governance could be made more effective if ways could be found of **fusing direct and indirect approaches** together. It has begun to make some moves in this direction, working for instance with the Open Government Partnership as a way of linking civil society with more traditional institutional "integrity" programmes.²⁴ The EU has increased support to civil society under its various strands of mainstream development aid, supporting CSOs to help deliver social development and other objectives. This represents an indirect contribution to good governance, building civic capacities but without directly funding programmes working on political governance and rights-based issues. A degree of fusion could be created by the EU adding more political types of civil society support to its indirect civic-capacity building initiatives under its non-political development assistance. The EU could make a commitment to accompany each of its indirect CSO support programmes with a more directly political component. Each funding initiative for developmental service-delivery functions, for instance, could contain at least some support for governance-oriented political CSO support linked to that particular sector.

Fusing direct and indirect approaches to good governance could increase effectivity.

The EU could make support to CSOs more strategic and coherent in the framework of EU foreign and security policy.

Foreign policy links

Even where the EU institutions are undertaking valuable and well-designed programmes of civil support, these are often left somewhat disconnected from the broader elements of EU foreign and security policy in any given third country. The EU needs to ensure that its civil society and good governance programmes are more meaningfully and coherently nested within its overarching external relations, as well as vice versa. EU policy-makers will naturally insist this is indeed already the case, and yet the practical implementation of such coherence invariably leaves much to be desired. Indeed, CSOs have strongly criticised the EU for moving towards an approach to geopolitics that clearly clashes with its commitments to support good governance and democratic civil society organisations. The inconsistencies between high-level diplomacy and on-the-ground projects seem to have intensified in the last several years.

The EU of course needs engagement with nondemocratic regimes for strategic reasons but could do more to use this engagement for leverage over civil society issues. It could push for **CSOs to be involved in its strategic engagements** and partnerships more fully and meaningfully. The EU has many strategic dialogues now with partner states around the world. Many of these governments are implementing fierce restrictions against civil society actors. The EU should make such political trends a core element of its strategic dialogues as these are clearly detrimental to its good governance agenda. There is little use in the EU speaking of shared democratic values with the likes of India, South Africa, or Latin American democracies when these same states are targeting civic freedoms.

Ideas for other actors: stepping up

In addition to these changes to EU policies, other actors involved in civil society support might consider the steps they can take to help ensure that European policies have a stronger impact on good governance reforms. Five such ideas are as follows:

Engage with unfamiliar civil society partners

While the EU has used sub-granting to reach out to smaller and newer civil society organisations, the EU institutions can still be cautious in their engagement with the more politicised and contentious activist groups. Foundations and other private actors could do more to fill this gap in targeting unsupported civil society. While the EU does much to focus on support to governments for good governance reforms, other actors could have more leeway to engage with more political actors in civil society. This should involve more effort to reach those informal civic groups that may not be especially supportive of the EU or the West or particularly liberal but that have an interest in good governance improvements in their localities.

Newer types of activists have emerged in recent years outside the realm of formal, structured CSOs and have become increasingly important parts of civil society as a whole. These emerging actors are still under-represented in EU funding profiles. CSOs stress that while the EU now has many more channels than before for building in local civic views and specificities, more consultations are still needed to target informal initiatives. Other funders and foundations could do more to rectify this oversight, following the EED and some others already trying to move in this direction. Support for these newer civic actors may not take the form of traditional direct grant funding, but other forms of support. This might centre on advice, logistics, tactics and network building and help for them to shadow the more formal institutional elements of EU good governance support.

Foundations and other private actors could engage more with unfamiliar and newer civil actors.

Countering captured or shadow civil society

Funding CSOs that do not operate independently from the state is problematic.

Closely linked to this issue, funders could do more to offset the longstanding "GONGO" problem. The issue of EU funding for so-called Government-operated non-governmental organization (GONGOs) – civil society organizations that de facto function at the government's behest – has been debated extensively for over two decades. The problem is becoming more acute, however, as many governments around the world create their own "shadow civil society" that largely advances their own agenda. There may be instances where EU funding is worthwhile even where the EU knows that civil society recipients are closely tied to the government. But the prevalence of GONGO funding more generally represents a serious problem for the EU's good governance agenda – to the extent that a separation between executive power and the civic sphere is a core prerequisite for good governance.

Other funders should do more specifically to confront this challenge. They should publicise the most damaging cases of EU support for "civil society" recipients that are not genuinely autonomous from the state and push hard for the EU to lay down clearer red-lines against funding GONGOs that egregiously infringe basic democratic and human rights norms. Other funders should then make a point of searching for independent, critical civic actors to support in these cases, expressly and openly justifying this funding as means of offsetting the negative impact of GONGO funding on good governance.

From actor-centered to systemic approach

The EU has made a particularly strong effort in recent years to focus on defending individual human rights defenders from government repression, legal challenges and attacks – much more of its funding and diplomatic attention now rightly is directed at this aim. Yet good governance requires a more systemic focus on safeguarding democratic space that is under attack in a large number of countries around the world. External funding needs to move beyond protecting activists to making civil societies more institutionally resilient. This needs to become a more prominent part of other actors' funding, especially where regimes are expressly threatening the core tenets and conditions of independent civil societies. In cases where EU funding is focused on protecting individual civil society leaders, other funders could flank this support with programmes that gather CSOs together to design templates for how to make the whole civic ecosystem stronger and more resilient.

Help local funding

Foundations and other funders should make a concerted effort to help CSOs obtain their own funds and raise money from local sources. This would help the good governance agenda as it would make CSOs stronger and more legitimate with their domestic constituencies. It would make them less dependent on external funders and better able to resist regime restrictions and attacks. Civil society entities need advice and assistance to think through how they could provide local services to generate their own resources. Increasing numbers of volunteers are getting involved in community-level civic campaigns and this very local focus offers an opportunity to change CSOs' business models. External funders could assist this process of adjustment and take more risk than formal EU bodies in trying to modify the core funding relationship between them and local civil society.

Donors should support CSOs in generating resources from local sources on their own.

Better link between civil society to politics

A major challenge is to improve the relationship between civic activism and mainstream politics. Dynamic forms of civic activism often need to translate their momentum and high profile into agendas within the sphere of party politics. Only in this way can they contribute fully, constructively and in detail to political reform options. In recent years, increasing numbers of CSO leaders have moved into government after democratic breakthroughs or created their own political parties. Some of these political strategies have been successful, many have not.

Donors should support CSOs in improving the relationship between civil activism and politics.

Non-EU funders would be well placed to focus on building better transmission belts between civil society and party politics. Few of the EU's programmes work specifically on helping the transition from protest to politics, so this is a niche area of work that needs to be fully covered. Civil society can fail to make a maximum contribution to good governance where it fails to engage with mainstream politics; but civic activism can also lose influence if it ends up too co-opted by party politics. Funders could try to help CSOs strike the right kind of balance in this difficult transition.

Conclusion

While significant improvements have given much international civil society funding clearer focus and influence in recent years, there are steps that both the EU and other funders can take to sharpen its effectiveness.

The ideas suggested here are only a selection of the improvements that need to be made. Running through the various, specific policy ideas above are a number of core, wider tenets that need to act as defining threads for future civil society support. Funders need intervention logics that embrace countries' overarching politics and not just the sector in which service-delivery and other programmes are being run. Funders need to move from a mindset of supporting individual projects to accompanying CSOs over the long-term in their political strategies aimed at tempering human rights abuses and autocratic governance. More funding is needed for initiatives aimed at improving the whole civil society ecosystem rather than prioritising – as at present – those that help CSOs improve specific policy objectives in very specific sectors. And finally, more support is needed for CSOs to build links and alliances with other civic actors at the global and regional level as these will be increasingly important well beyond the normal kind of capacity-oriented funding project.

Funders should accompany CSOs over the long-term and take holistic approaches.

///

Endnotes

- 1 This report draws from material gained through 13 interviews, carried out on condition of anonymity. These interviews took place in autumn 2021 with representatives of the European Commission (four from INTPA, one from DG NEAR), the European External Action Service (three), EED (two), European Partnership for Democracy, OSF and Open Government Partnership.
- 2 Edwards, M (ed): The Oxford Handbook of Civil Society, Oxford 2011.
- 3 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/civil_society_organisation.html
- 4 OECD: Aid for CSOs, 2019, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/aid-for-csos-2019.pdf>
- 5 <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- 6 <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- 7 Landman T. / Larizza, M.: EU policy discourse: democracy, governance and human rights, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2010.
- 8 Zamfir, I.: Democracy support in EU external policy, European Parliament Research Service Briefing, 2018, p. 7.
- 9 Lavenex, S.: On the fringes of the European peace project: the neighbourhood policy's functionalist hubris and political myopia, in: British Journal of Politics and International Relations 1/2016; Muhina, K.: Administrative reform assistance and democracy promotion: exploring the democratic substance of the EU's public administration reform principles for the neighbourhood countries, in: Democratization 4/2018, p. 673-691; Mungiu-Pippidi, A.: Europe's Burden: Promoting Good Governance Across Borders, Cambridge 2019, p. 48 and p. 53.
- 10 OECD: Aid for CSOs, 2019.
- 11 https://www.oecd.org/dac/civil-society-engagement-in-development-co-operation.htm?_ga=2.121421580.561512152.1629127796-1884374695.1629127796
- 12 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter>
- 13 Ibid.

- ¹⁴ European Commission: The Roots of Democracy and Sustainable Development: Europe's Engagement with Civil Society in External Relations. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, September 12, 2012.
- ¹⁵ European Commission: External mid-term evaluation of the EIDHR 2014-17 (carried out by PEM consultancy), p. 35.
- ¹⁶ Ibid, p. 33.
- ¹⁷ Details of these initiatives are at: www.Protectdefenders.eu
- ¹⁸ European Commission: Evaluation of the Civil Society Organisations and Local Authorities thematic programme 2014-2020, carried out by PEM Consult, 2020.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ European External Action Service and European Commission: Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020: Regional East Strategy Paper (2014-2020) and Multiannual Indicative Programme (2014-2017).
- ²¹ Borrell, J.: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating, Blog post, 23 March 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76379/corona-virus-pandemic-and-new-world-it-creating_en
- ²² https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf
- ²³ European Endowment for Democracy: Annual Report 2020, Brussels 2020.
- ²⁴ <https://www.opengovpartnership.org/topic/eu-for-integrity-programme/>