

Die Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine
im Zeitraum 2014 bis 2018

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors
der Philosophie (Dr. phil.)
am Fachbereich 6:
Kultur- und Sozialwissenschaften
der UNIVERSITÄT Koblenz - Landau
vorgelegt im

Promotionsfach Politikwissenschaften
am 14. Dezember 2021
von Arnold Peter Teicht
geb. am 22. Februar 1954 in Stuttgart Bad Cannstatt

Erstgutachter: Professor Dr. Siegmar Schmidt
Zweitgutachter: Professor Dr. Wolf Jürgen Schünemann

Die Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018

Vorwort

Auslöser für die Befassung mit dem Thema dieser Dissertation war ein Lehrgang, den der Verfasser am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik¹ im Januar / Februar 2014 unter Beteiligung einer ukrainischen Diplomatin geleitet hat, die im Präsidentialamt bei Präsident Janukowitsch positioniert war. Die persönliche Betroffenheit auch anderer Lehrgangsteilnehmer² über die Massendemonstrationen und über die gewaltsamen Ausschreitungen und Todesfälle während des Euromaidans in Kiew waren Anlass, den Lehrgang kurzfristig neu auszurichten und für eine Woche das aktuelle Thema „Die Ukraine-Krise“ in das Programm aufzunehmen und zu vertiefen.

Seit dieser Zeit ist der Verfasser mit dem Thema „Das internationale Krisenmanagement am Beispiel der Ukraine“ befasst. 2016 übernahm er auch eine Dozententätigkeit an der Führungsakademie der Bundeswehr, was neben einer Reihe von Vorträgen zu diesem Thema im März 2018 zu einer Veröffentlichung des Praxis-Handbuchs „Osteuropa - Konflikte verstehen“ führte.³ Bei der weiterführenden Befassung mit dem Thema „Das internationale Krisenmanagement am Beispiel der Ukraine“ wurde deutlich, dass der Europäischen Union eine besondere Rolle bei der Unterstützung der Ukraine zufällt.

Für die Europäische Union hat die Demokratieförderung für das außenpolitische Handeln einen hohen Stellenwert. Da für die Ukraine die Demokratieförderung auf der politischen Agenda ebenfalls einen hohen Stellenwert besitzt, ergab sich konsequenterweise das Thema für diese Dissertation.

¹ Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik = Geneva Centre for Security Policy (GCSP) mit der Internethomepage: www.gcsp.ch

² In dieser Dissertation wird der bisher gebräuchlichen Verwendung von Artikeln/Substantiven gefolgt. Dieses Vorgehen liegt auf der Linie des Beschlusses des Rats für deutsche Rechtschreibung vom 26.03.2021, keine Form der geschlechtergerechten Schreibung zu empfehlen, was insbesondere auch für die Freiheit der Wissenschaft und der Lehre gilt.

³ Vgl. Dittmann et al. 2018.

Inhaltsverzeichnis

A.	Abkürzungsverzeichnis	V
B.	Abbildungsverzeichnis	VIII
C.	Tabellenverzeichnis	XI
Teil I		
1.	Einleitung	1
1.1	Forschungsstand	3
1.2	Forschungsfragen	14
1.3	Methodisches Vorgehen	14
1.4	Quellen	17
Teil II		19
2.	Theoretische und konzeptionelle Verortung der Demokratieförderung	19
2.1	Die Demokratieförderung im Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung und Intervention	19
2.2	Das Theorem des Demokratischen Friedens	25
2.3	Das Konzept der Eingebetteten Demokratie	33
2.4	Die Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive	43
2.5	Abgeleitete Thesen	50
Teil III		51
3.	Der Bezugsrahmen der EU-Demokratieförderung in der Ukraine	51
3.1	Konzeptionelle Grundlagen der EU-Demokratieförderung	51
3.2	Die EU-Zuständigkeiten für die Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung	61
3.3	Der historische und internationale Kontext	69
3.3.1	Das Verhältnis zu Russland	69
3.3.2	Die Ukrainekrise und der Euromaidan	73
3.3.3	Die Beziehungen der EU zur Ukraine bis zum Euromaidan	77
3.3.4	Die EU-Demokratieförderung der Ukraine im Kontext internationaler Organisationen	84
3.4	Zusammenfassung	88
Teil IV		91
4.	Konzeptionelle Überlegungen zur Messung von Demokratie	91
4.1	Der Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House	93
4.1.1	Der Bertelsmann Transformationsindex	93

4.1.2	Freedom House	96
4.1.3	Konzeptionelle Unterschiede zwischen BTI und Freedom House	99
4.2	Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des Bertelsmann Transformationsindex und der Kriterien von Freedom House zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie.....	101
4.2.1	Die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie.....	101
4.2.2	Das Analyseraster der Teilregime mit BTI und Freedom House.....	107
4.3	Die zeitliche Verzahnung des BTI und FH im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2018.....	108
	Teil V.....	110
5.	Der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 und die Strategie der EU zur Demokratieförderung.....	110
5.1	Der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014.....	110
5.1.1	Der Bertelsmann Transformationsindex 2016.....	110
5.1.2	Freedom House 2015.....	122
5.1.3	Zusammenfassung des Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2014, Ankerpunkte für die Demokratieförderung und Überblick Reformbedarf.....	129
5.2	Die Strategie der EU-Demokratieförderung in der Ukraine seit 2014.....	134
5.2.1	Memo vom 5. März 2014: Die EU-Kommission unterstützt die Ukraine.....	135
5.2.1.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	139
5.2.1.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	141
5.2.2	Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU.....	142
5.2.2.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	155
5.2.2.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	156
5.2.3	Das Assoziierungsabkommen vom 1. Mai 2014 und die Projekte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik	157
5.2.3.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	165
5.2.3.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	166
5.2.4	Die EU Advisory Mission Ukraine	168
5.2.4.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	170
5.2.4.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	171
5.2.5	Der EU-Ukraine Assoziationsrat.....	172
5.2.5.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	175
5.2.5.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	176

5.2.6	Der EU-Ukraine Parlamentarische Assoziationsausschuss	177
5.2.6.1	Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie	180
5.2.6.2	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	181
5.2.7	Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zum Konzept der Eingebetteten Demokratie.....	181
5.2.8	Gesamtschau zum Vorgehen aus sozialkonstruktivistischer Perspektive	184
5.3	Beantwortung der Frage zu einer kohärenten EU-Strategie der Demokratieförderung	185
	Teil VI.....	187
6.	Die Veränderungen des Demokratiestatus der Ukraine 2014 bis 2018.....	187
6.1	Die Entwicklung des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018.....	187
6.2	Erkenntnisse aus den Bewertungen des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018	191
	Teil VII.....	198
7.	Das Reformprojekt der Dezentralisierung - eine Case Study	198
7.1	Die Bedeutung der Dezentralisierung für die Ukraine	198
7.2	Begründung der Auswahlentscheidung für die Dezentralisierungsreform als Case Study	202
7.2.1	Die Dezentralisierungsreform als ein Projekt der EU- Demokratieförderung	202
7.2.2	Zusammenfassung zur Dezentralisierungsreform als ein EU- Reformprojekt	205
7.3	Begründung der Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform.....	206
7.3.1	Die BTI-Berichte und die Berichte von Freedom House zur Dezentralisierungsreform	206
7.3.2	Die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik.....	209
7.3.3	Zusammenfassung der „Erfolgsstory“ der Dezentralisierungsreform.....	211
7.4	Die Analyse der Wirkung der Dezentralisierungsreform auf das Konzept der Eingebetteten Demokratie.....	211
7.4.1	Die Berichte des BTI, von Freedom House und die EU-Berichte zur Wirkung auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie.....	211
7.4.2	Ergänzende Quellen zur Wirkung auf die Teilregime.....	213
7.4.3	Analyse der Wirkungszusammenhänge der Teilregime und Indikatoren	216
7.4.4	Die Analyse des Funktionszusammenhangs zwischen innerer und äußerer Einbettung	220

7.5	Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.....	221
7.6	Zusammenfassung der Ergebnisse der Case Study	222
	Teil VIII	224
8.	Zusammenfassung.....	224
8.1	Befund zur theoretischen Verortung	224
8.2	Einzelbefunde.....	226
8.3	Gesamtergebnis	229
8.3.1	Beantwortung der Forschungsfragen.....	230
8.3.2	Bewertung der Thesen.....	231
	Postskript: Aktuelle Entwicklungen und weiterführende Forschungsfragen	233
	Anlagen	237
1:	Experteninterviews	237
2:	Vergleich der Formulierungen BTI-Sozialkapital und FH-Zivilgesellschaft	240
3:	Entwicklungsstand der politischen Transformation Ukraine in den Jahr 2016 und 2018	241
4:	UKR-Umfrage im Jahr 2015 zu den Prioritäten von Reformen.....	242
5:	BTI 2020 Länderbericht zu China	243
6:	EU-UKR Assoziationsagenda mit weiteren Details zu Reformmaßnahmen	244
7:	Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018.....	248
8:	UKR-Umfrage zur Unterstützung für die Assoziierung mit der EU	313
9:	Überlegungen zur Erweiterung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“	314
	Literaturverzeichnis	317

A. Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziierungsabkommen
AntAC	Anticorruption Action Center
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTI	Bertelsmann Transformationsindex
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area; Vertiefte und umfassende Freihandelszone
DG NEAR	Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations
DIF	Democratic Initiatives Foundation
DPR	Donezk Peoples Republic
DOBRE	Decentralisation Offering Better Results and Efficiency (ein Projekt der USAID)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECU	European Currency Unit
EEAS	European External Action Service
EG	Europäische Gemeinschaft
EIP	EU-Investitionsplan
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
ENP	European Neighbourhood Policy (Europäische Nachbarschaftspolitik)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUAM UKR	EU Advisory Mission Ukraine
EUBAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
Eurojust	Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
EUSG UKR	European Union Support Group for Ukraine
EUV	EU – Vertrag, Vertrag über die Europäische Union vom 1. Dezember 2009
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FH	Freedom House
FNS	Friedrich-Naumann-Stiftung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GfK Ukraine	Growth for Knowledge - Marktforschungsinstitut der Ukraine
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HQCJ	High Qualification Commission of Judges (Auswahlkommission für Richter)
IMF	International Monetary Fund
IRI	International Republican Institute
IWF	Internationaler Währungsfonds
LGBTQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer (Lesbisch, Schwul, Bisexuell, Transgender und Queer); Queer steht für alle Menschen, die von den traditionellen Geschlechterrollen und Partnermodellen abweichen
LPR	Luhansk Peoples Republic
MFA	Macro-Financial Assistance
MoU	Memorandum of Understanding
NABU	Nationales Antikorruptionsbüro der Ukraine
NAKP	Nationale Agentur zur Korruptionsprävention
NAM	Needs Assessment Mission
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBU	National Bank Ukraine (Nationalbank der Ukraine)
NGO	Non-Governmental Organisation; Nicht Regierungs-Organisation
NIP	Nachbarschaftsinvestitionsplattform
NPE	Normative Power Europe
NPU	National Police of Ukraine
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
OSCE SMM UKR	OSCE Special Monitoring Mission Ukraine
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCA	Partnership and Cooperation Agreement
PIC	Public Integrity Council (Rat für öffentliche Integrität)
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
R2P	Responsibility to Protect
RPR	Reanimation Package of Reforms
SBU	Sluschba bespeky Ukrajinjy = Ukrainischer Geheimdienst
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
UAH	Der ISO-Code der ukrainischen Währung „Hrywnja“
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
U-LEAD	Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development Programme
UMH	Ukrainian Media Holding
UNDP	United Nations Development Programme
UNO	United Nations Organisation
USAID	United States Agency for International Development (US-Agentur für Internationale Entwicklung)

WEF	World Economic Forum
ZWK	Zentrale Wahlkommission

B. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Eingebettete Demokratie	35
Abbildung 2: Vertikale Herrschaftslegitimation Koppelung Teilregime A mit Teilregime B	37
Abbildung 3: Horizontale Herrschaftslegitimation Koppelung Teilregime D mit Teilregime E	39
Abbildung 4: Zuordnung der EU-Prinzipien zu Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	58
Abbildung 5: Sozio-ökonomische Funktionsbedingungen als äußere Einbettung	58
Abbildung 6: Die Bedeutung der EU- Demokratieförderung im internationalen Kontext [eigene Darstellung]	86
Abbildung 7: Zeitliche Verzahnung des BTI und Freedom House im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2018 [eigene Darstellung]	108
Abbildung 8: BTI 2016 Demokratiestatus für das Jahr 2014 Politische Partizipation [eigene Darstellung]	112
Abbildung 9: BTI 2016 Demokratiestatus für das Jahr 2014 Rechtsstaatlichkeit [eigene Darstellung]	114
Abbildung 10: BTI 2016 Demokratiestatus für das Jahr 2014 Stabilität demokratischer Institutionen [eigene Darstellung]	116
Abbildung 11: BTI 2016 Demokratiestatus für das Jahr 2014 Politische und Gesellschaftliche Integration [eigene Darstellung]	120
Abbildung 12: BTI 2016 Gesamtschau der Indikatoren zum Demokratiestatus für das Jahr 2014 [eigene Darstellung]	121
Abbildung 13: Der Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2014 nach Freedom House [eigene Darstellung]	128
Abbildung 14: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	130
Abbildung 15: Die Eingebettete Demokratie	140
Abbildung 16: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2016 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	188
Abbildung 17: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	189

Abbildung 18: Wirkung der Dezentralisierungsreform auf andere Teilregime [eigene Darstellung].....	218
Abbildung 19: BTI 2018 Demokratiestatus für das Jahr 2016 Politische Partizipation [eigene Darstellung].....	250
Abbildung 20: BTI 2018 Demokratiestatus für das Jahr 2016 Rechtsstaatlichkeit [eigene Darstellung].....	253
Abbildung 21: BTI 2018 Demokratiestatus für das Jahr 2016 Stabilität demokratischer Institutionen [eigene Darstellung].....	255
Abbildung 22: BTI 2018 Demokratiestatus für das Jahr 2016 Politische und Gesellschaftliche Integration [eigene Darstellung]	257
Abbildung 23: BTI 2018 Gesamtschau der Indikatoren zum Demokratiestatus für das Jahr 2016 [eigene Darstellung].....	259
Abbildung 24: Der Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2015 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	269
Abbildung 25: Der Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2016 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	277
Abbildung 26: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine für die Jahre 2015 und 2016 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	278
Abbildung 27: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2016 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung].....	280
Abbildung 28: BTI 2020 Demokratiestatus für das Jahr 2018 Politische Partizipation [eigene Darstellung].....	284
Abbildung 29: BTI 2020 Demokratiestatus für das Jahr 2018 Rechtsstaatlichkeit [eigene Darstellung].....	287
Abbildung 30: BTI 2020 Demokratiestatus für das Jahr 2018 Stabilität demokratischer Institutionen [eigene Darstellung].....	289
Abbildung 31: BTI 2020 Demokratiestatus für das Jahr 2018 Politische und Gesellschaftliche Integration [eigene Darstellung]	292
Abbildung 32: BTI 2020 Gesamtschau der Indikatoren zum Demokratiestatus für das Jahr 2018 [eigene Darstellung].....	294
Abbildung 33: Der Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2017 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	309
Abbildung 34: Der Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2018 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	310
Abbildung 35: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine für die Jahre 2017 und 2018 nach Freedom House [eigene Darstellung].....	311

Abbildung 36: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	312
--	-----

C. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Dimensionen, Teilregime und Kriterien der embedded democracy	34
Tabelle 2: Die EU-Zuständigkeiten für die Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung [eigene Darstellung]	68
Tabelle 3: Bewertung der Amtszeit von Präsident Janukowitsch durch Freedom House [eigene Darstellung]	72
Tabelle 4: Wichtige Wegmarken der EU-UKR-Beziehungen im Zeitraum 1993–2014 [eigene Darstellung]	84
Tabelle 5: Kriterien und Indikatoren des BTI-Demokratiestatus	94
Tabelle 6: Schwellenwerte für die Einordnung eines Staates als Demokratie oder als Autokratie	95
Tabelle 7: Freedom House Kriterien des Demokratiestatus	98
Tabelle 8: Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI-Demokratiestatus zu den Teilregimen/Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	102
Tabelle 9: Zuordnung der Indikatoren des BTI und der Kriterien von Freedom House zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	105
Tabelle 10: Analyseraster [eigene Darstellung]	107
Tabelle 11: BTI 2016 defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]	122
Tabelle 12: Freedom House defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]	128
Tabelle 13: Qualitative Bewertung der Werte und Normen für die Anknüpfungspunkte von Vorhaben der Demokratieförderung [eigene Darstellung]	131
Tabelle 14: Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Kommission vom 5. März 2014 und Zuordnung zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	141
Tabelle 15: Zuordnung der finanziellen Unterstützung (MFAs) zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	156
Tabelle 16: Zuordnung der Zielsetzung und Vorhaben des AA und der ENP-Projekte zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	166
Tabelle 17: Zuordnung der Zielsetzungen und Vorhaben der EUAM UKR zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	171

Tabelle 18: Zuordnung der Ziele und Vorhaben der EU-UKR Assoziierungsagenda zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	175
Tabelle 19: Zuordnung der Zielsetzungen und Projekte des EU-UKR Parlamentarischen Assoziationsausschuss zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung].....	180
Tabelle 20: Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	181
Tabelle 21: Veränderungen des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018 auf der Grundlage der Indikatoren der Teilregime [eigene Darstellung]	190
Tabelle 22: Rangfolge der Anknüpfungspunkte für einen Transformationsprozess	193
Tabelle 23: Die Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Indikatoren der eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]	216
Tabelle 24: BTI 2018: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]	259
Tabelle 25: Freedom House: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung].....	278
Tabelle 26: BTI 2020: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2018 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]	294
Tabelle 27: Freedom House: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2018 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung].....	311
Tabelle 28: Charta der Grundrechte der Europäischen Union und indikative Zuordnung von Indikatoren zum Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ [eigene Darstellung].....	315

Teil I

1. Einleitung

Im Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) hinsichtlich des Verhältnisses zu den Ländern ihrer Nachbarschaft die Absicht formuliert, mit ihnen besondere Beziehungen zu entwickeln, die auf den Werten der EU basieren: „*Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.*“⁴ Die EU arbeitet im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) mit ihren östlichen Nachbarn Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus und der Republik Moldawien zusammen, um Stabilität, Sicherheit und Wohlstand auf der Grundlage dieser Werte zu fördern.⁵

Für die EU ist die Ukraine ein *priority partner* und damit von besonderem Gewicht. Mit einer Fläche von 603.700 km² ist die Ukraine fast doppelt so groß wie Deutschland (357.176 km²), und mit einer Gesamtbevölkerung von 42,6 Mio. liegt sie in direkter Nachbarschaft zu einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten.⁶ Die direkte angrenzende Lage zu vier Mitgliedstaaten der EU (Polen, Slowakei, Ungarn und Rumänien) unterstreicht die Bedeutung der Ukraine für die EU, die darum bemüht ist, von Staaten umgeben zu sein, die sich der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenwürde verpflichtet haben. Denn nur Staaten, die sich dieser normativen Sinnggebung verpflichten, eröffnen aus Sicht der EU die Perspektive für eine demokratische und friedliche globale Sicherheitsarchitektur. Auch die Ukraine sieht seit dem Euromaidan⁷ ihre Zukunft in einer stabilen Verankerung im westlichen Wertesystem.

Nach sieben Jahrzehnten autoritärer Parteidiktatur nach sowjetischem Muster stand die Ukraine vor großen Herausforderungen. Die Schaffung einer demokratischen Ordnung war angesichts fehlender demokratischer Traditionen eine der schwierigsten Herausforderungen, die der junge Staat zu bewältigen hatte.

Mit dem Ziel der Ukraine, in die westliche Wertegemeinschaft eingebunden zu werden und

⁴ Vgl. Europäische Union 2010, Art. 21 Abs. 1.

⁵ Vgl. European External Action Service 2016.

⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teicht 2018, S. 308–309.

⁷ Mit dem Begriff „Euromaidan“ werden die Bürgerproteste in der Ukraine im Zeitraum 21.11.2013 bis 26.02.2014 verstanden, verursacht durch die Erklärung der ukrainischen Regierung am 21.11.2013, das Assoziierungsabkommen mit der EU nicht zu unterzeichnen.

angesichts der Einordnung der Ukraine durch die EU als prioritären Partner, lag es folgerichtig im Interesse der EU, die Ukraine nach Kräften bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen.

Die wissenschaftliche Forschung zur EU-Demokratieförderung im Rahmen der Nachbarschaftspolitik konzentrierte sich bisher im Wesentlichen auf Staaten mit konkreter Beitrittsperspektive. Diese Arbeiten kamen zu dem Ergebnis, dass der Erfolg der Demokratieförderung maßgeblich von der Perspektive des EU-Beitritts getragen war. Damit konnte dieser Erfolg der EU als dominanter Träger der Demokratieförderung zugeordnet werden.

Mit dem Anreiz der EU-Mitgliedschaft nahm die EU eine zentrale Rolle als dominanter Träger der Demokratieförderung ein. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) kam es zu einem Perspektivwechsel in Richtung von Staaten ohne EU-Beitrittsperspektive, und die EU verlor damit ihre dominante Rolle als Demokratieförderer. Weitere Akteure traten hinzu, und die Wirksamkeit von Demokratieförderung konnte nicht mehr der EU direkt zugeordnet werden. Eine weitere Problematik bestand darin, dass nicht geklärt war, ob der EU-Demokratieförderung ein Konzept von Demokratie zugrunde lag.

Diese Arbeit analysiert die Demokratieförderung auf der Grundlage eines konkreten Konzepts von Demokratie. Auf dieser Grundlage wird der jeweilige Status der Demokratie der Ukraine für den Zeitraum der Untersuchung analysiert. Auf dieser Grundlage werden die Ziele und Vorhaben⁸ der EU-Demokratieförderung untersucht.

Zwei verschiedene Indizes stellen die notwendigen empirischen Befunde zum jeweiligen Demokratiestatus bereit, die dem Demokratiekonzept zugeordnet werden. Daraus ergeben sich inhaltliche Verdichtungen und Synergien, die die Belastbarkeit der empirisch-analytischen Befunde zum Status der Demokratie stärken.

Die vorliegende Studie berücksichtigt auch den Perspektivwechsel, den die EU mit der ENP vollzogen hat, und verfolgt einen integrativen Ansatz. Diese Arbeit versteht die Demokratieförderung als einen kontinuierlichen sinngebenden Prozess, der mit demokratischen Werten und Normen unterlegt und ausgehandelt wird. Es geht bei der Demokratieförderung darum, den Aushandlungsprozess auf dieser Grundlage zu gestalten und für diesen Aushandlungsprozess die demokratisch verankerten konstituierenden Kernelemente der Demokratie in einen Transformationsprozess einzubinden.

Der integrative Ansatz besteht in der Integration einer statischen und einer dynamischen

⁸ Der Begriff „Vorhaben“ wird bei dieser Arbeit als Sammelbegriff verstanden für: Reformprojekte, Maßnahmen und Unterstützungsleistungen.

Dimension. Mit der statischen Dimension stellt das Konzept der Eingebetteten Demokratie⁹ mit der inneren Einbettung die Teilregime und Indikatoren mit den konstitutiven Werten und Normen für den inhaltlichen Transformationsprozess in Richtung Demokratie bereit. Der Sozialkonstruktivismus als dynamische Dimension stellt dagegen den theoretischen Bezug für den Prozess der Transformation in Richtung Demokratie bereit.

Damit zeigt diese Studie einen Weg auf, wie die Ziele und Vorhaben der EU-Demokratieförderung analysiert werden können, und wie die Wirksamkeit eines konkreten Reformprojekts analysiert und belegt werden kann.

Da die Demokratieförderung im außen- und sicherheitspolitischen Handeln der EU fest verankert bleibt, können die Ergebnisse dieser Arbeit einen Beitrag dazu leisten, künftige Ziele und Vorhaben anhand dieses analytischen Ansatzes zu konzipieren.

Diese Arbeit versteht die EU als internationale Organisation in Anlehnung an folgende Definition: "*Unter internationalen Organisationen verstehen wir organisatorisch strukturierte, sowohl politikfeldbezogene als auch politikübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die auf international vereinbarten Prinzipien, Normen und Regeln basieren, welche die Verhaltenserwartungen der beteiligten Akteure so angleichen, das diese Organisationen repräsentiert durch ihre Organe über ihre Umwelt selbst als Akteure auftreten können.*"¹⁰

Die vorliegende Arbeit versteht damit die EU als internationale Organisation, getragen von den Entscheidungen ihrer Mitgliedstaaten auf der Grundlage dort vereinbarter Prinzipien, Normen und Regeln.¹¹ Auf dieser Grundlage wird mit dieser Arbeit ausschließlich die Demokratieförderung durch die EU in den Blick genommen.

Mit dieser Definition wird die EU als eigenständiger Akteur verstanden, der im Rahmen der internationalen politischen Beziehungen mit der Ukraine als gleichrangig anzusehen ist.

1.1 Forschungsstand

Bei der kursorischen Sichtung der vielfältigen Literatur über die EU-Demokratieförderung könnte man den Eindruck gewinnen, dass dieses Thema ausführlich bearbeitet wurde und sämtliche Forschungslücken geschlossen sind. Die detaillierte Analyse des Forschungsstands ergibt jedoch ein differenzierteres Bild und zeigt interessante Forschungslücken für

⁹ Der Begriff „Eingebettete Demokratie“ wird als Eigenname im Fortgang dieser Arbeit groß geschrieben ebenso wie die zugehörigen Teilregime, Kriterien und Indikatoren.

¹⁰ Vgl. Rittberger et al. 2013, S. 21.

¹¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Frage einer kategorialen Einordnung der EU, ausführlich erörtert in: Schmidt und Schönemann 2013, S. 47–68.

das vorliegende Thema auf. Es existieren Arbeiten, die sich mit der Außenpolitik der EU gegenüber der Ukraine befassen. Dabei steht die EU-Demokratieförderung jedoch nicht im Fokus der Analyse. Das gilt auch für die Arbeit von Bühling über die EU und die Ukraine, in der ein „strategisches Defizit“ im außenpolitischen Handeln der EU gegenüber der Ukraine und gegenüber Russland aufgezeigt wird.¹² In seiner Arbeit geht es nur am Rande um das Thema Demokratieförderung und die damit einhergehenden Aktivitäten der EU. Die Einordnung der Demokratieförderung in das außenpolitische Handeln der EU gegenüber der Ukraine erfolgt nur skizzenhaft.

Kneuer wendet sich grundsätzlichen Fragen zum Thema Demokratieförderung zu, die nach ihrer Bewertung bis zum Zeitpunkt der Transformation post-sozialistischer Staaten eindeutig durch das US-amerikanische Paradigma geprägt war. In diesem hatte die Außenpolitik einem Missionscharakter, und die Demokratieförderung wurde als Instrument zur Steigerung der eigenen Sicherheit und des eigenen Wohlstands verstanden. Erst die Transformation post-sowjetischer Staaten führte zu einer Erweiterung und Differenzierung dieser Perspektive.¹³ Dabei sieht Kneuer ab der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre eine Erweiterung der Sichtweise, die die Aktivitäten der EU verstärkt in das Blickfeld rückt. Sie untersucht das Bindeglied zwischen Interaktion und Demokratisierung. Dabei ist ihre Forschungsperspektive bei dem Ziel verortet, die Interaktion zwischen der EU und dem sich demokratisierenden Staat nachzuzeichnen und zu analysieren.¹⁴ Es müssen nach ihrer Auffassung die interne und die externe Dimension bei der Erklärung demokratischer Transformationsprozesse herangezogen werden. Sie entwickelt ein analytisches Instrumentarium für die Demokratisierungsforschung, das folgende Aufgaben erfüllt: (1) Differenzierung der internationalen Dimension, (2) Systematisierung der externen Akteursebene in Strategien, Motive und Maßnahmen, sowie (3) Erfassen und Einordnen der Ergebnisse und des Einflusses anhand der Reaktionen der nationalen Akteure.¹⁵ Kneuer konzentriert sich bei ihrer Arbeit damit auf den Heranführungsprozess von Transformationsländern an die EU und analysiert in ihrem empirischen Teil zwei Fallbeispiele: Spanien und die Slowakei. Damit sind bei ihrer Analyse die folgenden zentralen Variablen gleich: die EU als externer Akteur, die regionalen Rahmenbedingungen und das außenpolitische Ziel beider Länder, nämlich die Mitgliedschaft in

¹² Vgl. Bühling 2018.

¹³ Vgl. Kneuer 2007.

¹⁴ Vgl. Kneuer 2007, S. 22.

¹⁵ Vgl. Kneuer 2007, S. 23.

der Europäischen Union.¹⁶

Nach ihren Ausführungen hat die Aufnahme eines Landes in die EU-Gemeinschaft einen wesentlich größeren Bedeutungsgehalt für beide Seiten. Er ist verbunden mit der Erfüllung eines weitgehenden und grundlegenden Wertekatalogs, den die EU mit dem Ziel der Schaffung stabiler und funktionsfähiger Demokratien nach außen vertritt.¹⁷ Aus der Sicht von Kneuer begründet sich der große Erfolg der politischen Konditionalität am Beispiel der Staaten Ostmitteleuropas in dem entscheidenden Anreiz der Mitgliedschaft in der EU auch im Vergleich zu Forschungsergebnissen aus anderen Regionen. Richter teilt diese Auffassung und sieht ebenfalls in der Beitrittsperspektive den entscheidenden Anreiz für den erfolgreichen Heranführungsprozess an die EU.¹⁸

Die Bedeutung der EU-Beitrittsperspektive für die Demokratieförderung durch die EU greifen Erdmann und Kneuer dann in einer späteren Arbeit erneut auf und relativieren die bisherige Bewertung, dass in der politischen Konditionalität einer EU-Mitgliedschaft der entscheidende Anreiz für eine erfolgreiche Demokratieförderung liegt. Sie konzedieren, dass gezielte sektorale Kooperation bislang in ihrer möglichen positiven Wirkung auf Demokratisierungseffekte noch nicht hinreichend in die Analyse einbezogen und vernachlässigt worden sind. Danach wäre auch ohne den Druck der Beitrittskonditionalität ein demokratiefördernder Effekt erwartbar. Nach der Bewertung von Erdmann und Kneuer liegt hier ein vielversprechendes analytisches Potenzial. Außerdem besteht ein Raum für künftige wissenschaftliche Forschung¹⁹ insbesondere auch deshalb, da die Erweiterungspolitik in der Folge an Bedeutung verloren hat, und Schlussfolgerungen daraus für den Umgang mit östlichen Partnerationen im Rahmen der Demokratieförderung noch ausstehen.²⁰

Dass sich die EU innerhalb des europäischen Kontexts als der vermutlich erfolgreichste externe Demokratisierer erwiesen hat, unterstreicht auch Merkel. Der Autor beschränkt seine Bewertung jedoch ebenfalls auf die ehemaligen mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten. Den überragenden Anreiz der Mitgliedschaft in der EU bewertet auch Merkel als ursächlich für den Erfolg der EU-Demokratieförderung. Mit Blick auf die EU-Demokratieförderung außerhalb Europas beklagt er allerdings eine fehlende, klare und kohärente Strategie. Nach seinen Worten ist hier auch die Konditionalitätsfrage umstritten, da sich

¹⁶ Vgl. Kneuer 2007, S. 28.

¹⁷ Vgl. Kneuer 2007, S. 108.

¹⁸ Vgl. Richter 2009, S. 154.

¹⁹ Vgl. Erdmann und Kneuer 2014, S. 327.

²⁰ Vgl. Freyburg et al. 2014, S. 793.

Absichtserklärungen der EU von der Realität unterscheiden und Sanktionen bei schlechter werdender Regierungsführung die Ausnahme bleiben.²¹ Merkel diagnostiziert in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Forschungslücke zu systematischen Erkenntnissen über die Wirkung der EU-Demokratieförderung jenseits der EU-Konditionalität einer Mitgliedschaft.²²

Die Erweiterung ist nicht mehr der vorherrschende Modus der EU im Umgang mit ihren Nachbarländern. Die umfangreichen EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 haben auch eine kontroverse Debatte über die Integrationsfähigkeit der EU ausgelöst. Die Erweiterung ist ein Opfer ihres eigenen Erfolgs. Mit jeder Erweiterung sinkt die Zahl der europäischen Nicht-Mitgliedsländer, die als potenzielle Mitglieder infrage kommen. Dieser Perspektivwechsel rückte die Frage der Konditionierungen in ein neues Licht. In ihrem Sammelband zur externen Demokratieförderung durch die EU gelangen Jünemann und Knodt zu der Schlussfolgerung, dass die von der EU neu formulierte Nachbarschaftspolitik gegenwärtig einen innovativen Ansatz verfolgt, der versucht, die Unterschiede zwischen den Ländern und ihren jeweiligen Ausgangssituationen bei der Demokratieförderung zu berücksichtigen, und der sich vermehrt auf positive Instrumente und starke Anreize stützt.

Die Autoren führen weiter aus, dass die fehlende Beitrittsperspektive ein großes Problem für aufstrebende Länder wie die Ukraine darstellt, da sie zwar denselben herausfordernden Reformprozess wie Beitrittskandidaten durchlaufen müssen, jedoch ohne Hoffnung auf eine EU-Mitgliedschaft. Da es nach der Bewertung der Autoren kein anderes Instrument gibt, das den Anreiz der Beitrittsmöglichkeit ersetzt, der sich als das erfolgreichste Instrument der externen Demokratieförderung erwiesen hat, scheint der einzig erfolgreiche Weg eine weitere Erhöhung der Anreize zu sein. Diese Bedeutung der Anreize hat auch auf der politischen Agenda (z. B. des Westbalkans) einen hohen Stellenwert. So hat z. B. die EU im Umgang mit dem Westbalkan den Weg beschritten, anstatt einer EU-Mitgliedschaft zusätzliche Anreize wie zum Beispiel die Visaliberalisierung anzubieten.²³

Im Jahr 2009 wurde die in die ENP eingebettete Östliche Partnerschaft gegründet, um die sechs osteuropäischen Partnerländer Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und Ukraine näher an die EU heranzuführen. Parallel dazu waren erste Verhandlungen zwischen der EU und der Ukraine über ein Assoziierungsabkommen bereits seit dem 5. März 2007 im Gange. Deshalb konzentrieren sich weitere Forschungen zum Thema

²¹ Vgl. Merkel 2010a, S. 157–158.

²² Vgl. Merkel 2010a, S. 163.

²³ Vgl. Jünemann und Knodt 2007, S. 361–362.

Demokratieförderung auch auf die Frage nach der Bedeutung der entsprechenden Assoziierungsvereinbarungen zwischen der EU und den jeweiligen Staaten.

Zu diesen Assoziierungsvereinbarungen führt Beichelt aus, dass sich innerhalb der ENP gegenüber Belarus, Moldawien und der Ukraine Elemente der Assoziierung und der Aspekt der potenziellen Mitgliedschaft übereinander schieben. Wie er weiter erläutert, beinhaltet die Assoziierung die Kopenhagener Kriterien²⁴ und damit die Forderungen nach Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Sollten diese Forderungen erfüllt werden, wären damit auch die Kriterien zum Beitritt grundsätzlich erfüllt.²⁵ Der Beitrag von Beichelt kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass Anreize und Bedingungen sowie positive und negative Instrumente in der ENP so eng miteinander verbunden sind, dass Unterschiede kaum mehr auszumachen sind,²⁶ Obgleich aus der Sicht von Beichelt mit der Assoziierungsvereinbarung und der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien die Bedingungen für den EU-Beitritt erfüllt sind, verweigert die EU die Mitgliedschaft als letztlich einziges erfolgversprechendes Instrument der externen Demokratisierung. Allerdings ist Beichelts Annahme nicht empirisch belegt, dass deshalb die Demokratieförderung ohne eine Beitrittsperspektive letztlich wirkungslos bleibt.²⁷

Freyburg et al. greifen ebenfalls die Frage des Zusammenhangs zwischen Assoziierungspolitik und Demokratieförderung auf und erläutern, dass die Bedeutung der Beitrittsperspektive vor dem Hintergrund der aktuellen Assoziierungspolitik der EU im Rahmen der ENP einen Wandel erfährt. Dabei steht die ENP mit ihrem erklärten Ziel, demokratischen Wandel zu fördern, vor großen Herausforderungen. Aus der Perspektive traditioneller Ansätze fehle ihr auf der einen Seite das "Zuckerbrot" der Beitrittsperspektive. Auf der anderen Seite mangle es an wirksamen Instrumenten und Maßnahmen. Allerdings eröffnen sich mit

²⁴ Vgl. Europäischer Rat Kopenhagen 1993, Ziff 7 S. 12 ff. Die Kopenhagener Kriterien müssen alle Staaten erfüllen, wenn sie der EU beitreten wollen. Sie beinhalten im Wesentlichen drei Kriterien: das „Politische Kriterium“: institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten. Das „Wirtschaftliche Kriterium“: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten und das *Acquis*-Kriterium und damit die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu eigen zu machen, was die Übernahme des gesamten gemeinschaftlichen Rechtssystems, des gemeinschaftlichen Besitzstandes umfasst (= *acquis communautaire*).

²⁵ Vgl. Beichelt 2007, S. 210.

²⁶ Vgl. Beichelt 2007, S. 225.

²⁷ In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass das am 3. Juli 2015 unterzeichnete Memorandum of Understanding (MoU) des Europäischen Parlaments und der Werchowna Rada ausdrücklich das Ziel verfolgt, einen gemeinsamen Rahmen für die Stärkung der Fähigkeiten der parlamentarischen Ausschüsse zu schaffen. Außerdem soll die Politikanalyse der Werchowna Rada im Hinblick auf die Rechtsangleichung an den EU-Besitzstand (*Acquis* der EU) gestärkt werden. Vgl. European Parliament und Verkovna Rada 2015.

der neuen spezifischen Form der Assoziierungspolitik im Rahmen der ENP mit dem Ziel der Annäherung der ENP-Staaten an den *Acquis* der EU²⁸ in einer Reihe von Politikfeldern neue Perspektiven zur Demokratieförderung.²⁹

Führt man diesen Gedanken fort, so würde die Beitrittsperspektive als ein Hindernis für die Demokratieförderung in dem Maße an Bedeutung verlieren, wie die Annäherung an den *Acquis* der EU durch die Assoziierungspolitik erfolgreich gelingt. Damit einher geht die Frage, welche neuen Perspektiven sich für die Demokratieförderung ergeben und damit verbunden die Identifizierung geeigneter Instrumente und Maßnahmen für die EU-Demokratieförderung.

Mit Blick auf den *Acquis* der EU ist auch der Hinweis von Fröhlich bedeutsam, dass ein entscheidender Anreiz für die Partnerstaaten in der Zusammenarbeit mit der EU darin liegt, in den verschiedenen Bereichen die Normen des *Acquis* und die dem Integrationsprozess zugrunde liegenden gemeinsamen Werte zu übernehmen. Nach der Bewertung von Fröhlich ist damit ein eigener Stabilitätsgewinn (durch ein gemeinsames Grenzregime mit der EU) verbunden und die Schaffung einer Rechts- bzw. Vertragsbasis mit der EU führt zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen.³⁰

Leininger greift das Thema der methodischen Herausforderungen der Wirkungsmessung von Demokratieförderungsmaßnahmen auf. Nach ihrer Bewertung liegen diese darin, dass die Messungen eines Effekts, der durch unterschiedliche Maßnahmen bewirkt wurde, unter einem „Etikett“ zusammengeführt werden und es schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, die internationale Demokratieförderung von anderen Erklärungsfaktoren für demokratischen Wandel zu isolieren (*attribution gap*). Häufig kommt es dann dazu, dass Studienergebnisse an das erwartete Projektergebnis angepasst werden.³¹

Dieser Befund ist insbesondere mit Blick auf die ENP interessant, wo den unterschiedlichen Akteuren Maßnahmen der Demokratieförderung in den jeweiligen Staaten nicht eindeutig einer spezifischen Ursache-Wirkungs-Dynamik zugeordnet werden kann.³² Neben der methodischen Frage zur Wirkungsanalyse benötigt die Analyse der

²⁸ Der Begriff *Acquis* der EU (*acquis communautaire*) steht für den Gesamtbestand der vertraglichen Rechte und Pflichten für alle Mitgliedstaaten der EU (gemeinschaftlicher Besitzstand).

²⁹ Vgl. Freyburg et al. 2014, S. 169.

³⁰ Vgl. Fröhlich 2014, S. 286.

³¹ Vgl. Leininger 2015, S. 513–514.

³² Siehe hierzu auch die Bemerkungen von Wetzel, dass auf der internationalen Bühne eine Vielzahl von Demokratieförderern unterwegs sind, die jeweils mit unterschiedlichen Konzepten und Instrumenten agieren; vgl. Wetzel et al. 2015, S. 21. Dass seit 2014 eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus verschiedenen Nationen im Rahmen der Demokratieförderung in der Ukraine engagiert sind, die sich nicht koordinieren lassen, ergab auch ein Experteninterview in Kiew im April 2019.

Demokratieförderung auch eine Definition des zugrunde liegenden Begriffs „Demokratie“. Zur Begriffsbestimmung existiert eine Reihe von politikwissenschaftlichen Arbeiten. Die Schwierigkeiten liegen aber vor allem darin, dass es keine allgemeingültige Definition von Demokratie gibt, mit der konkrete Ziele und Aktivitäten ableitbar wären und die Indikatoren zur Messung von Demokratie bereitstellt. Bisherige Versuche waren nicht erfolgreich. Der EU-Konsens über „Demokratie“ und Konzepte wie das der „vertieften Demokratie“ bleiben deshalb vage.³³ Auch in dem einleitenden Beitrag zum Sammelband³⁴ stellt Wetzell hinsichtlich der Substanz und konzeptionellem Rahmen der EU-Demokratieförderung fest, dass sich bis heute die EU (noch) nicht auf eine einheitliche Definition von Demokratie geeinigt hat, die ihre Aktivitäten zur Demokratieförderung leitet. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass viele Wissenschaftler zu der Beurteilung kommen, dass die konzeptionelle Grundlage der EU-Demokratieförderung als „*Fuzzy-Liberalismus*“ beschrieben werden kann. Vor diesem Hintergrund, führt Wetzell weiter aus, widmet sich der Sammelband der zentralen Frage, welche Form von Demokratie die EU fördert und wie der Inhalt der EU-Demokratieförderung erklärt werden kann. Wie Wetzell weiter ausführt, ist die Beantwortung dieser Frage von grundlegender Bedeutung, da nur so der Erfolg der EU als Demokratieförderer beurteilt werden kann.³⁵

Ausgehend von dem Befund, dass der EU einerseits vorgeworfen wird, liberale Demokratie im Allgemeinen zu fördern, andererseits jedoch oft die Kernwerte der liberalen Demokratie in ihren konkreten Aktivitäten zur Demokratieförderung vernachlässigt, zieht der Sammelband ein angepasstes Modell der Eingebetteten Demokratie nach Merkel heran, um die Substanz der EU-Demokratieförderung abzubilden.³⁶ Dieses Modell wird durch folgende Faktoren ergänzt: (a) die Machtunterschiede zwischen der EU und einem Zielland, (b) EU-interne institutionelle Faktoren, (c) Unterschiede im innerstaatlichen Kontext der Zielländer und (d) Unterschiede im innerorganisatorischen Feld.

Mit Case Studies zu 22 Ländern wird dieses Modell dann angewendet. In der Case Study zu Russland und der Ukraine, die bezogen auf die Ukraine den Zeitraum 2004 bis März 2014 in den Blick nimmt, konzentriert sich Stewart auf die Bedeutung des innenpolitischen Kontexts, der sich mit dem Wechsel von Juschtschenko zu Janukowitsch erheblich verändert

³³ Vgl. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2011.

³⁴ Vgl. Wetzell et al. 2015.

³⁵ Vgl. Wetzell 2015, S. 1.

³⁶ Vgl. Wetzell 2015, S. 2.

hatte. Zwar hatten beide Präsidenten ein Bekenntnis zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgelegt, allerdings hat das Verhalten von Janukowitsch die Umsetzung dieser Prinzipien konterkariert, da jegliche Entwicklung hin zu einem auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Staat sabotiert wurden.³⁷

Diese internen Prozesse der Demokratieförderung untersuchen Lavenex und Schimmelfennig aus der *Governance*-Perspektive. Die Autoren teilen die Bewertung, dass die geografische Erweiterung der EU vor allem durch das konditionierte Versprechen der EU-Mitgliedschaft vorangetrieben worden ist. Andere Modelle der Europäisierung, wie soziales Lernen oder *lesson-drawing*, wurden im Beitrittsprozess als nur marginal relevant eingestuft.³⁸ Mittlerweile verliert die Beitrittskonditionalität ihre Bedeutung und andere Mechanismen und Bedingungen von ‚Europäisierung‘ erfordern eine veränderte Perspektive. Sie gelangen zu der Forderung, dass die komplexen Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten deshalb analysiert und geklärt werden sollten. Die Autoren plädieren für einen geänderten Bezugsrahmen, der sich von einem einheitlichen staatlichen Akteursmodell der traditionellen Außenpolitikforschung löst und stattdessen die institutionellen Prozesse der Normendiffusion und des Politiktransfers in den Blick nimmt.

Dieser Perspektivwechsel und die Fokussierung auf eine Regelausweitung implizieren eine Verschiebung der Beobachtungseinheit. Während sich eine außenpolitische Perspektive auf Länder oder Regionen als Analyseeinheiten konzentriert, nimmt die *Governance*-Perspektive Regelsysteme als Ausgangspunkt. Sie adressiert die externe Dimension des internen Integrationsprozesses und nimmt daher eine sektorale Perspektive auf Normen, Politiken und Regulierungen und deren externe Dimension ein. Lavenex und Schimmelfennig bewerten den *Governance*-Begriff als besonders geeignet, diesen Prozess der Regelexpansion jenseits der formalen EU-Mitgliedschaft zu durchleuchten. Sie definieren *Governance* als institutionalisierte Formen koordinierten Handelns, die auf die Herstellung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen abzielen.³⁹ Sie begreifen den Begriff *Governance* als „Gegenspieler“ zum Begriff „Regierung“. Dies spiegelt einen breiteren Wandel vom interventionistischen zum kooperativen Staat wider. Dieser Übergang findet seinen Ausdruck in den spezifischen institutionellen Modi, durch die *Governance* ausgeübt wird, d. h. eine horizontale anstatt einer hierarchischen Ausrichtung, der Fokus auf Prozess statt auf Output, die

³⁷ Vgl. Stewart 2015, 126.

³⁸ Vgl. Lavenex und Schimmelfennig 2009, S. 794.

³⁹ Vgl. Lavenex und Schimmelfennig 2009, S. 794–795.

Betonung freiwilliger Instrumente im Gegensatz zu rechtlichen Verpflichtungen und sein inklusiver Charakter, der offene Foren für die Einbeziehung von Stakeholdern und in vielen Sektoren auch von privaten Akteuren bietet.⁴⁰

Eine „Netzwerkconstellation“ verdichtet diese Perspektive und beschreibt eine Beziehung, in der die Akteure formal gleichberechtigt sind. Dies schließt die Möglichkeit von Machtasymmetrien nicht aus, bedeutet aber, dass die Akteure institutionell gleichberechtigt sind, und dass keine Partei die andere Partei ohne deren Zustimmung zu einer Maßnahme verpflichten kann.⁴¹ Diese Elemente der Vernetzung sind in die Struktur der ENP integriert. Diese beziehen sich auf die gemeinsame Ausarbeitung von ENP-Aktionsplänen, die gemeinsame Evaluierung des Fortschritts in den Assoziationsräten sowie den Versuch, eine stabile Kommunikation zwischen sektoralen Experten im Rahmen der ENP-Unterausschüsse zu etablieren. Darüber hinaus soll die Möglichkeit zur Teilnahme von Experten an EU-Agenturen und -Programmen eröffnet werden. Aufgrund ihrer freiwilligen Basis und ihrer Prozessorientierung bieten Netzwerkconstellationen aus der Sicht der beiden Autoren einen günstigen Kontext für Einflussmechanismen, die auf Sozialisation, sozialem Lernen und Kommunikation basieren.⁴²

Auch Worschech greift die Perspektive der Netzwerkconstellation mit ihrer Arbeit zur Demokratieförderung auf. Das Thema lautet hier: *„Die Herstellung von Zivilgesellschaft - Strategien und Netzwerke der externen Demokratieförderung in der Ukraine.“*⁴³ Dabei liegt ihr Schwerpunkt auf der „Zivilgesellschaft“. Mit diesem Ansatz konzentriert sich Worschech auf eine singuläre Dimension der Demokratieförderung. Sie nimmt hierbei nicht ausschließlich die EU in den Blick, sondern erweitert ihre Analyse um eine Reihe anderer internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Zivilgesellschaft untersucht werden. Mit diesem Ansatz unternimmt Worschech nicht den Versuch, einzelnen Akteuren spezifische Wirkungen von Maßnahmen der Demokratieförderung zuzuordnen, sondern analysiert eine spezifische Interaktionsstruktur. Von besonderem Interesse an dieser Arbeit ist ihr theoretischer Ansatz, indem sie ein Modell der externen Demokratieförderung als Interaktionsstruktur konzipiert und von den drei Begriffen Akteure, Intentionen und Mechanismen ausgeht. Die Begriffe werden aus einer sozialkonstruktivistischen bzw. phänomenologischen Perspektive konzipiert und miteinander in

⁴⁰ Vgl. Lavenex und Schimmelfennig 2009, S. 795.

⁴¹ Vgl. Lavenex und Schimmelfennig 2009, S. 797–798.

⁴² Vgl. Lavenex und Schimmelfennig 2009, S. 798.

⁴³ Vgl. Worschech 2017 // 2015.

ein relationales Bezugssystem gesetzt. Ein sozialkonstruktivistischer Ansatz hat aus Sicht der Autorin den Vorteil, dass mit der Genese sozialer Phänomene insbesondere die Beziehungen und deren Dynamiken, die ein Phänomen prägen, betrachtet werden können. Die externe Demokratieförderung wird dadurch als relationales Bezugssystem verstanden.⁴⁴ Dabei wird mit einem integrativen Ansatz die Trennung von Akteur, Handlung und Struktur aufgehoben und die Interaktionen zwischen den Akteuren werden als strukturierende Faktoren verstanden.

Neuman begreift die EU-Demokratieförderung als eine *Normative Power Europe* (NPE)⁴⁵, die darauf beruht, dass die Europäische Union nicht nur auf der Grundlage von Werten wie Frieden, Freiheit, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit geschaffen wurde, sondern dass diese Werte auch in ihre Außenpolitik integriert werden und dadurch die Beziehungen der EU zu Drittländern beeinflussen.⁴⁶ Der Begriff *Normative Power Europe* wurde ursprünglich von Manners aufgegriffen und weiterentwickelt.⁴⁷ Er schlägt vor, die Vorstellungen von der EU als Zivilmacht oder als Militärmacht, die beide in Diskussionen über Fähigkeiten verortet sind, durch eine weitere Perspektive zu ergänzen, und zwar die einer normativen Macht ideeller Art. Dabei identifiziert er fünf „Kern-Normen“ der EU: die zentrale Bedeutung von Frieden, die Idee der Freiheit, die Normen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte.⁴⁸

Erst die Akzeptanz der normativen Basis der EU macht sie nach Manners zu einer normativen Macht. Identifiziert werden außerdem sechs Faktoren, welche die Normendiffusion in den internationalen Beziehungen prägen:⁴⁹ (1) Die Diffusion von Normen, die aus der ungewollten Verbreitung von Ideen aus der EU bei anderen politischen Akteuren resultiert (*contagion-effect*). (2) Die informative Diffusion als Ergebnis einer strategischen Kommunikation, wie z. B. neue politische Initiativen der EU, die die deklaratorische Kommunikation einbezieht. (3) Die prozedurale Diffusion, die die Institutionalisierung einer Beziehung zwischen der EU und einer dritten Partei beinhaltet. (4) Die Diffusion als Transfer findet statt, wenn die EU mit Dritten Waren oder technische Unterstützung austauscht. (5) Mit der physischen Präsenz der EU in Drittstaaten und internationalen Organisationen findet eine offene Diffusion statt (*overt diffusion*). Beispiele hierfür sind die Anwesenheit und die damit

⁴⁴ Vgl. Worschech 2017 // 2015, S. 99.

⁴⁵ Vgl. Neuman 2019.

⁴⁶ Vgl. Neuman und Stanković 2019, S. 3–4.

⁴⁷ Vgl. Manners 2002.

⁴⁸ Vgl. Manners 2002, S. 239.

⁴⁹ Vgl. Manners 2002, S. 244–245.

verbundene Rolle der EU-Delegationen und der Botschaften der Mitgliedstaaten. (6) Der letzte Faktor, der die Normendiffusion beeinflusst, ist der kulturelle Filter, der die Wirkung von internationalen Normen und politischem Lernen in Drittstaaten und Organisationen beeinflusst, was zum Lernen, zur Anpassung oder zur Ablehnung von Normen führt. Dabei basiert der kulturelle Filter auf dem Zusammenspiel zwischen der Konstruktion von Wissen und der Schaffung einer sozialen und politischen Identität durch die Subjekte der Normendiffusion.

Der Sammelband⁵⁰ enthält auch einen Beitrag zur EU-Demokratieförderung in der Ukraine seit den 1990er-Jahren und bezieht Maßnahmen zur Förderung der Demokratie mit ein, die unmittelbar nach dem Euromaidan von der EU ergriffen wurden. Entsprechend dem Ziel des Sammelbandes untersucht Zhyznomirska die Relevanz des NPE-Ansatzes in diesem Politikfeld.⁵¹ Sie konzediert, dass wenig empirische Klarheit darüber existiert, wie die Normen in lokale Kontexte übersetzt werden und wie sie genutzt werden. Der Beitrag analysiert und bewertet auch nicht auf der Grundlage eines konkreten Konzepts von Demokratie den Einfluss der EU auf die Transformation der Ukraine im Zeitraum nach dem Euromaidan.⁵²

Zusammenfassung

Dieser Abschnitt hat die Entwicklung der wissenschaftlichen Forschung zur Demokratieförderung nachgezeichnet und erläutert, dass erst ab der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre die Aktivitäten der EU verstärkt in das Blickfeld gerückt sind. Dabei lag der Erfolg der EU-Demokratieförderung, die mit dem Ziel der Schaffung stabiler und funktionsfähiger Demokratien durchgeführt wurde, bei dem Anreiz einer EU-Mitgliedschaft. Diese politische Konditionalität hat sich als das erfolgreichste Instrument der externen EU-Demokratieförderung erwiesen. Mit dem Anreiz der EU-Mitgliedschaft wurde der EU eine zentrale Rolle als Akteur zugewiesen. Die Perspektive der Forschung zur EU-Demokratieförderung hat sich in der Folge der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verändert. So wurden vermehrt Staaten ohne EU-Beitrittsperspektive in den Blick genommen. Mit diesem Perspektivwechsel verlor die EU ihre dominante Rolle als Demokratieförderer. Weitere Akteure traten hinzu, und die Wirksamkeit von Demokratieförderung konnte nicht mehr länger ausschließlich der EU zugeordnet werden.

Mit diesem Perspektivwechsel wird der Frage nachgegangen, welche Form von

⁵⁰ Vgl. Neuman 2019.

⁵¹ Vgl. Zhyznomirska 2019.

⁵² Vgl. Zhyznomirska 2019, S. 155.

Demokratie die EU fördert und wie der Inhalt der EU-Demokratieförderung daraus abgeleitet werden kann. Dabei werden insbesondere institutionelle Prozesse der Normendiffusion und der Vernetzung untersucht. Elemente der Vernetzung sind in der makro-institutionellen Struktur der ENP angelegt. Gemeint sind Beziehung, in denen die Akteure formal gleichberechtigt sind, einen günstigen Kontext für Einflussmechanismen und soziales Lernen und Kommunikation einbeziehen. Hier kommt die politikwissenschaftliche Perspektive des Sozialkonstruktivismus auf das Thema der Normendiffusion ins Spiel. Es stellen sich die Fragen, wie eine auf demokratischen Werten basierende Normendiffusion erfolgreich stattfinden kann, und wie das Thema der Konditionierung von Vorhaben der Demokratieförderung zu beurteilen ist.

Aus dem Forschungsstand ergibt sich, dass in den folgenden Bereichen noch Forschungslücken mit Blick auf die Ukraine als ein Staat ohne Beitrittsperspektive bestehen: (1) zur Frage nach dem jeweiligen Demokratiestatus im Untersuchungszeitraum, (2) zur Frage einer Strategie der Demokratieförderung und (3) zur Frage der Wirksamkeit von Demokratieförderung.

1.2 Forschungsfragen

Aus den o. a. Erläuterungen ergeben sich folgende Forschungsfragen:

1. Welcher jeweilige Demokratiestatus der Ukraine lässt sich für den Untersuchungszeitraum ermitteln?
2. Waren die Ziele und Vorhaben der EU-Demokratieförderung auf den Demokratiestatus der Ukraine zugeschnitten?
3. Kann der Erfolg der EU-Demokratieförderung nachgewiesen werden?

1.3 Methodisches Vorgehen

Als Bezugsrahmen für diese Arbeit wird eine Theorie ausgewählt, deren zu erwartender Erkenntnisgewinn sich am Thema „Die Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018“ messen lassen muss. Ein hinreichender Erkenntnisgewinn durch eine Theorie ist für das Thema dieser Arbeit zu erwarten, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die Theorie befasst sich mit den Beziehungen von Staaten zueinander, aber auch mit Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und Staaten.

- Die Demokratieförderung kann darin eingeordnet werden, ebenso wie ein operationalisierbares Konzept von Demokratie.

Das Theorem des Demokratischen Friedens erfüllt diese Voraussetzungen und wird deshalb als theoretischer Bezugsrahmen herangezogen. Der Demokratische Frieden ist zwar keine politikwissenschaftliche Theorie der Internationalen Beziehungen, sondern ist als „Theorem“ politikwissenschaftlich dem Liberalismus und den Internationalen Beziehungen zugeordnet. Es findet seine historische und philosophische Grundlage bei Immanuel Kant, der im Jahre 1795 eine Schrift mit dem Titel „Zum Ewigen Frieden“ unter dem Einfluss der Französischen Revolution verfasste. Der Demokratische Frieden eignet sich als Fundament für diese Arbeit, da mit diesem die Beziehungen der EU (als internationale Organisation) zur Ukraine (als Staat) in einen theoretischen politikwissenschaftlichen Rahmen eingebunden werden können. Darüber hinaus ist das Theorem als Fundament für die Einbeziehung eines operationalisierbaren Konzepts von Demokratie geeignet, aus dem sich die demokratischen Werte und Normen für die Demokratieförderung ergeben.

Verortet im Theorem des Demokratischen Friedens dient dann das von Merkel entwickelte Konzept der „Eingebetteten Demokratie“ dem weiteren Fortgang dieser Arbeit. Die Eingebettete Demokratie ist ein Konstrukt, das auf Demokratietheorien sowie auf empirischen Erkenntnissen über real existierende Demokratien beruht. Es benennt Verfahren und Funktionen, die eine vollständig entwickelte Demokratie besitzen muss. Mit konstituierenden Bestandteilen von Demokratie stellt das Konzept der Eingebetteten Demokratie ein Raster bereit, den Demokratiestatus eines Staates systematisch zu diagnostizieren.⁵³

Diese Arbeit versteht die Demokratieförderung als einen kontinuierlichen sinngebenden Prozess, der mit demokratischen Werten und Normen unterlegt und ausgehandelt wird. Damit werden Kernelemente der Demokratie in einen Transformationsprozess eingebunden. Das Theorem des Demokratischen Friedens und das Konzept der Eingebetteten Demokratie stellen als statische Dimension die Werte und Normen für den Transformationsprozess in Richtung Demokratie bereit. Den theoretischen Bezugspunkt für den Prozess der Transformation als dynamische Dimension bildet hingegen der Sozialkonstruktivismus.

Damit ein wissenschaftlich belastbares Ergebnis für die Ermittlung des Status der Demokratisierung der Ukraine zum Zeitpunkt des Euromaidans ermittelt werden kann, wird eine neue Methode entworfen. Die Indikatoren des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) und die Kriterien von Freedom House werden den Teilregimen der Eingebetteten

⁵³ Vgl. Merkel 2016, S. 456.

Demokratie zugeordnet und ersetzen dort die ursprünglichen Kriterien und Indikatoren der jeweiligen Teilregime. Dies ist möglich, da die BTI-Kriterien und Indikatoren zur Messung des Demokratiestatus vergleichbar mit den Kriterien und Indikatoren der Teilregime des Konzepts der Eingebetteten Demokratie sind. Auch bei Freedom House sind vergleichbare Kriterien verankert.

Damit steht ein Analyseraster zur Verfügung, mit dem detailliert der jeweilige Demokratiestatus und die Demokratiedefizite für den Untersuchungszeitraum herausgearbeitet werden können. Ferner können Erkenntnisse darüber geliefert werden, in welchem Ausprägungsgrad Werte und Normen in der Ukraine zu Beginn des Untersuchungszeitraums bestehen, und welche Ankerpunkte für die Demokratieförderung in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden sind.

Da in den Politikwissenschaften keine allgemeingültige Definition des Begriffs „kohärente Strategie“ zur Demokratieförderung vorhanden ist, wird eine Definition entwickelt und für die Analyse herangezogen wie folgt:

Unter einer kohärenten Strategie der EU-Demokratieförderung wird verstanden, wenn die Zielsetzungen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite in der Ukraine ausgerichtet sind, und wenn das jeweilige Vorgehen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgt, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können.

Mit dieser Definition wird die statische Dimension mit der Frage analysiert, ob die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie mit den Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung übereinstimmen und damit auf die Demokratiedefizite der Ukraine zugeschnitten sind. Die dynamische Dimension geht der Frage nach, ob das jeweilige Vorgehen mit den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgt, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können. Diese Definition verbindet die statische mit einer dynamischen Dimension.

Auf der Ebene der Strategie lassen sich keine wissenschaftlich belastbaren Rückschlüsse zu einem konkreten Wirkungsverhältnis ziehen. Grund hierfür ist, dass neben der EU auch eine Reihe anderer Akteure mit Vorhaben der Demokratieförderung in der Ukraine engagiert sind, die ebenfalls eine Wirkung auf die Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfalten. Um zu einem analytisch belastbaren Ergebnis über den Erfolg eines Reformprojekts zu gelangen, das direkt der EU zugewiesen werden kann, wird eine Case Study

durchgeführt.⁵⁴

Die Vorauswahl für ein EU-Reformprojekt, das mit der Case Study untersucht werden soll, erfolgt auf der Grundlage der Ergebnisse des Analyserasters für die Demokratisierung im Zeitraum 2014 bis 2018, in der die Dezentralisierungsreform eindeutig der EU zugeordnet wird. Damit wird die Auswahl der Dezentralisierungsreform für die Case Study vorläufig begründet. Diese Vorauswahl wird einer weiteren Analyse unterzogen und mit ergänzenden Quellen zusätzlich belegt.

Bei der Case Study wird zunächst der Frage nachgegangen, ob diese Dezentralisierungsreform der EU direkt zugeordnet werden kann, dann der Frage, welche Wirkung die Dezentralisierungsreform entfaltet. Dabei wird ebenfalls geprüft, ob das spezifische Vorgehen bei der Dezentralisierungsreform den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgt und sich in einem integrativen Ansatz demokratische Werte und Normen entfalten können.

1.4 Quellen

Die Analyse der vorliegenden Arbeit erfolgt auf der Grundlage umfangreich vorhandener Primärliteratur, die durch ausgewählte Sekundärliteratur und weitere Quellen ergänzt wird. Die wissenschaftstheoretische Analyse und Verortung der EU-Demokratieförderung erfolgt vorwiegend auf der Grundlage politikwissenschaftlicher Primärliteratur. Die Literatur zur Analyse des Demokratiestatus der Ukraine stützt sich auf die Berichte und Dokumente des Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House und wird um weitere Quellen ergänzt. Beiden Indizes ist gemeinsam, dass sie zur Demokratiemessung qualitative Bewertungen bereitstellen, die in der empirischen Demokratieforschung und in entsprechenden Analysen häufig herangezogen werden. BTI und Freedom House belegen ihre jeweilige Kategorisierung mit zum Teil unterschiedlichen Kriterien/Indikatoren. Aus diesem Grund werden sämtliche Kriterien/Indikatoren genutzt, um die Teilregime des Konzepts der Eingebetteten Demokratie umfänglich zu bedienen und mit entsprechenden Synergien die Aussagekraft der jeweiligen Befunde weiter zu stärken.

Die Analyse der EU-Strategie zur Demokratieförderung beruht vorrangig auf Primärliteratur. Dabei handelt es sich um Beschlüsse, Berichte und Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, des Rats der EU, des Europäischen Parlaments, der EU-Kommission, des

⁵⁴ Nach Lauth zeichnen sich Einzelfallstudien (*case studies*) dadurch aus, dass eine Untersuchungseinheit einer detaillierten Analyse unterzogen und im Hinblick auf die relevanten Aspekte der jeweiligen Fragestellung möglichst vollständig betrachtet wird; vgl. hierzu Lauth et al. 2015, S. 54.

Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie entsprechende Aktionspläne, Protokolle und Beschlüsse. Bei diesen Dokumenten handelt es sich um Unterlagen der EU, die öffentlich zugänglich sind. Diese Dokumente sind jeweils das Ergebnis eines umfangreichen Abstimmungsprozesses und qualifizieren sich daher als zuverlässige Datenbasis.⁵⁵ Die Kategorisierung und Zuordnung dieser Quellen erfolgen bei der Analyse und Bewertung systematisch und durchweg nachvollziehbar (jeweils im Text hervorgehoben).⁵⁶ Wegen der Authentizität und Qualität dieser Primärliteratur wird diesen Dokumenten umfangreich Raum gegeben. Weitere Sekundärliteratur dient zur Ergänzung und Untermauerung der jeweiligen Analysen. Darüber hinaus wurden zahlreiche Experteninterviews geführt in Straßburg und Brüssel beim EU-Parlament, bei der EU-Kommission, bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU sowie beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und in Kiew während drei Studienreisen bei der Deutschen Botschaft (dort auch mit Angehörigen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)), bei der EU-Delegation, bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und bei der Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS).⁵⁷ Ziel dieser Gespräche war es, umfassende Informationen über die Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen der verschiedenen Organisationen zu erhalten, zu weiterführenden Dokumenten und Quellen zu gelangen und bisherige Erkenntnisse weiter zu verdichten.⁵⁸ Eine Vielzahl von Interviews bzw. Befragungen liegen auch den jeweiligen BTI- und Freedom-House-Berichten zugrunde. Ergänzend hierzu wurden außerdem Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen ukrainischer Institute berücksichtigt. Bei den für diese Arbeit herangezogenen Unterlagen handelt es sich um unterschiedlich gelagertes Quellenmaterial, in dem die Terminologie oftmals voneinander abweicht und das vielfach in englischer Sprache verfasst wurde. Damit der Sinngehalt in seiner Breite und Tiefe erfasst und dem theoretischen Bezugsrahmen zugeordnet werden konnte, war eine ausführliche Analyse der einzelnen Quellen unerlässlich. Mit dem Versuch einer Standardisierung, Codierung und Auswertung mittels Software wären wichtige Aspekte verloren gegangen. Deshalb wurde auf ein solches Vorgehen verzichtet.⁵⁹

⁵⁵ Brummer und Oppermann stützen dieses Vorgehen, mit dem Rückschlüsse auf die Merkmale einer Norm und ihres Kontextes auf dem Wege der Dokumentenanalyse (Beschlüssen und Rechtsakte internationaler Organisationen) erschlossen werden können, vgl. Brummer und Oppermann 2018, S. 76.

⁵⁶ Vgl. Bryman 2012, 287 ff.

⁵⁷ Eine Übersicht der Experteninterviews enthält Anlage 1.

⁵⁸ Vgl. hierzu auch die kritischen Ausführungen zu Expertenbefragungen in Bühlmann et al. 2012, S. 131. Diese kritischen Bemerkungen schmälern hier nicht die Bedeutung der Experteninterviews für diese Arbeit.

⁵⁹ Aus diesem Grund wurde beispielsweise die Software MAXQDA (*Maximize Qualified Data Analysis*) nicht verwendet.

Teil II

2. Theoretische und konzeptionelle Verortung der Demokratieförderung

Dieses Kapitel erläutert die theoretische und konzeptionelle Verortung der Demokratieförderung und widmet sich zunächst dem Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung und Intervention, dem sich die Demokratieförderung ausgesetzt sieht. Dieses Spannungsfeld liegt im Liberalismus begründet, dem das Theorem des Friedens zugeordnet ist.

Anschließend werden die theoretischen Grundlagen des Theorems des Demokratischen Friedens und der Egebetteten Demokratie diskutiert. Aus dieser statischen Dimension ergeben sich die Werte und Normen für die inhaltliche Ausgestaltung des Transformationsprozesse als dynamische Dimension.

Die dynamische Dimension als Prozess der Demokratieförderung beruht auf dem Sozialkonstruktivismus. Im weiteren Fortgang werden dann die Prinzipien der Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive herausgearbeitet.

Diese Kapitel schließt mit Thesen, die sich aus der theoretischen und konzeptionellen Verortung der Demokratieförderung ergeben.

2.1 Die Demokratieförderung im Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung und Intervention

In seiner Vorlesungsreihe *The Birth of Politics* bringt Foucault das Dilemma der Demokratieförderung mit einer scharfsinnigen Analyse des Liberalismus auf den Punkt. Die Formel des Liberalismus lautet nach seinen Worten, nicht „frei sein“. Stattdessen produziert der Liberalismus die Rahmenbedingungen, um frei zu sein. Der Liberalismus ist damit nicht der Imperativ der Freiheit, sondern die Verwaltung und Organisation der Bedingungen, unter denen man frei sein kann. Darin besteht nach seiner Auffassung ein Dilemma, indem die Produktion von Freiheit Gefahr läuft, eben diese Freiheit zu begrenzen und zu zerstören. Damit beinhaltet der Liberalismus nach dem Verständnis von Foucault in seinem Kern ein produktives und destruktives Verhältnis zu Freiheit. Der Liberalismus muss Freiheit produzieren, aber genau dieser Akt beinhaltet die Einrichtung von Beschränkungen, Kontrollen sowie Formen von Zwang und Verpflichtungen, die sich auf Drohungen stützen.⁶⁰

⁶⁰ Foucault und Senellart 2008, S. 64 In der Vorlesungsreihe „*The Birth of Biopolitics*“ setzt sich Foucault ausführlich mit dem Neoliberalismus auseinander, den er als eine Regierungsform versteht, die auf spezifische Ziele ausgerichtet ist, sich durch ständige Reflexion selbst reguliert und im Wesentlichen auf die Funktionsfähigkeit des Kapitalismus abzielt. Er basiert auf einer Reihe von philosophischen Prämissen über die Natur der Gesellschaft, der Märkte und der Menschen, und zielt darauf ab, soziale Bedingungen

Folgerichtig konzentriert sich Foucault in seinen weiteren Überlegungen auf die Frage, wie der Liberalismus Freiheit produzieren kann und damit auch *governance of live*. Diese neoliberale Gouvernamentalität versteht er als eine besondere Art liberaler Kontrolltechnik, die darauf abzielt, das Prinzip der Freiheit als Modus der Formung des Individuums und der Gesellschaft zu nutzen. Es geht darum, freie Subjekte in einer bestimmten Art und Weise zu regieren und zu produzieren, und ihnen nicht nur einen Raum zur Verfügung zu stellen, in dem sie ihre Freiheit ausüben können.⁶¹ Das Subjekt muss, um frei zu sein, *guided and molded* werden, um einer bestimmten Art von Vision eines freien und wohlhabenden Individuums zu entsprechen.⁶² Dabei beinhaltet die neoliberale Gouvernamentalität die Dezentralisierung von Macht an Individuen und betont die lokale Eigenverantwortung für die Prozesse der Entscheidungsfindung. Das bedeutet, dass örtliche Entscheidungsträger, Spezialisten oder auch zivilgesellschaftliche Organisationen bei der Einbeziehung von *governance* bevorzugt werden sollten. Diese Idee der Eigenverantwortung ist in eine staatliche Rationalität eingebettet. Durch die Übernahme von Verantwortung durch das Individuum wird der staatlichen Rationalität eine Form der Selbstregulierung aufgezwungen, die zu rationalem und verantwortlichem Agieren führt. Mit diesem *bottom-up*-Ansatz rückt die Zivilgesellschaft in das Zentrum zur Heranbildung von rationalem Verhalten, in der auch der *homo oeconomicus* verankert ist.⁶³

Mit der Überlegung, mit einem *bottom-up-approach* zu dezentralisieren, das Subjekt und damit die Zivilbevölkerung in das Zentrum der Heranbildung von rationalem Verhalten zu rücken und das Subjekt zu *guiden* und zu *molden*, wird das Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung und Intervention jedoch nicht aufgelöst, wenn dem Individuum eine Form der Selbstregulierung aufgezwungen wird. Damit wird das Dilemma des Liberalismus nicht umgangen, das in seinem Kern ein produktives/destruktives Verhältnis zur Freiheit besitzt.

Wolff befasst sich in seinem Beitrag mit der Omnipräsenz von Zielkonflikten von Demokratieförderung. Er bezeichnet es als den wohl wichtigsten Befund, dass selbst bei relativ „befreundeten“ Empfängerländern, in denen ein demokratisches Regime grundsätzlich etabliert ist, sich die harmonisierende Annahme, dass „alle guten Dinge zusammengehören“, die

zu schaffen, die Wettbewerbsfähigkeit und Eigennutz nicht nur fördern, sondern auch produzieren; vgl. hierzu Gutting und Oksala 2018.

⁶¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kurki 2011, S. 352–353.

⁶² Vgl. hierzu die Ausführungen in Kurki 2011, S. 353.

⁶³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kurki 2011, S. 353

der Demokratieförderung als Prinzip zugrunde liegt, als kaum angemessen erweist. Im Hinblick auf extrinsische Zielkonflikte ist es nach seiner Bewertung fast eine Binsenweisheit, dass das Ziel der Demokratieförderung regelmäßig mit anderen „nationalen Interessen“ in Konflikt gerät. Zugleich belegen Fallstudien, dass es auf Geberseite keine offene Auseinandersetzung mit dieser Problematik gibt. Demokratieförderer präsentieren sich regelmäßig als altruistisch. Sobald ihre Interessen jedoch gefährdet erscheinen, passen die Geber ihre Politik ad hoc an und stellen die von den Geberinteressen getriebene Politik als normativ angemessen dar. Der Empfänger hingegen neigt dann dazu, Geberaussagen zur Demokratieförderung als rein rhetorischen Deckmantel für Machtpolitik und eine interessengeleitete Außenpolitik wahrzunehmen. Auf diese Weise wird das Konfliktpotenzial, eher verschärft als verringert, und die Erfolgsaussichten der Demokratieförderung werden reduziert. Aus der Sicht von Wolff wäre mehr Ehrlichkeit aufseiten der Demokratieförderer, nach innen wie nach außen, ein wichtiger Fortschritt.⁶⁴

Die Demokratieförderung von außen wirft auch die Frage der politisch-moralischen Legitimität auf. Czempiel führt dazu aus, dass die Demokratieförderung erhebliche Anforderungen an die strategische Kompetenz der Akteure stellt, schwierige normative und zahlreiche operative Probleme zu lösen. Ein Herrschaftssystem von außen demokratisieren zu wollen bedeutet, in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates zu intervenieren. Die Entscheidung über das Herrschaftssystem eines Staates ist ein Kern der inneren Angelegenheiten. Es ist völkerrechtlich verboten, sich dort einzumischen.⁶⁵ Auch Kant zieht aus seinem zweiten Definitivartikel die Schlussfolgerung, dass Staaten zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit zur Wahrung ihrer eigenen Souveränität verpflichtet sind (vgl. Abschnitt 2.2).

Nach Freigang ist das Tatbestandsmerkmal einer Intervention in Form von Zwangsmaßnahmen jedoch völkerrechtlich nicht erfüllt, wenn Programme im Rahmen der Außenhilfe mit den Regierungen der Drittstaaten vereinbart und nach dem Erhalt ihrer Zustimmung durchgeführt werden. Dies gilt für die Mehrheit der Fälle. Als potenzielle

⁶⁴ Vgl. Wolff 2013, S. 280–281.

⁶⁵ Vgl. hierzu Czempiel 2005, S. 93. Vgl. hierzu auch Hyde-Price, wo es heißt: *“There are, none the less, limits to the influence that Western governments and multilateral agencies can have on the democratization process in Eastern Europe [...] democracy cannot be imposed on the peoples of Eastern Europe, any more than could Soviet-style socialism. External agents can provide a favorable environment which is conducive to democratic reform, and can also try and support the efforts of the Eastern Europeans themselves to build democratic polities and flourishing civil societies [...]. None the less, at the end of the day the main burdens of democratic transition will inevitably be born by the East Europeans themselves.”* Hyde-Price 1994, 246.

Interventionsmaßnahmen würden auch diese Fälle ausscheiden, wo Menschenrechte und demokratische Prinzipien in Staaten gefördert werden, die in ihren bilateralen vertraglichen Beziehungen mit der EU eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel vereinbart haben.⁶⁶

Eine grundsätzliche aus dem Völkerrecht abgeleitete Zustimmung reicht jedoch nach der Bewertung von Gädeke nicht aus. Da ausschließlich den selbstbestimmten kollektiven Akteuren die souveräne Kontrolle über ihre inneren Angelegenheiten zusteht, folgt daraus, dass jegliche Interaktion und gegenseitige Einflussnahme der ausdrücklichen Zustimmung bedürfen.⁶⁷ In der letzten Konsequenz wäre die externe Demokratieförderung nur auf der Grundlage von Gleichberechtigung zwischen „Herrschern“ und „Beherrschten“ legitimiert.⁶⁸ Dabei ist für den Interaktionskontext entscheidend, ob es sich bei einer demokratiefördernden Maßnahme um ein neues Beherrschungsverhältnis handelt und in welchem Umfang es einer der Parteien möglich ist, den Raum der Gründe des anderen zu strukturieren.⁶⁹ Dies bedeutet für Projekte der Demokratieförderung, dass keine Bewertungs-, Kontroll- und Entscheidungsmacht auf internationale Experten delegiert wird, die selbst jeglicher demokratischen oder rechtsstaatlichen Kontrolle entzogen sind und im Gegenzug Rechenschaft einfordern. Damit wird umfassende Reziprozität zwischen Gebern und Empfängern, gleichberechtigte Dynamik und ein gleich gerichteter Wechselwirkungsprozess von Gädeke eingefordert.⁷⁰

Als Grundvoraussetzung erfolgreicher externer Demokratisierung sieht Gädeke, dass die umfassende interaktive dynamische Verwirklichung demokratischer Strukturen durch die internationale Gemeinschaft realisiert werden muss und auch nur so erfolgreich sein kann. In der logischen Konsequenz erhebt Gädeke die Universalisierung der Demokratie als Kernforderung einer Theorie der Gerechtigkeit als Nicht-Beherrschung.⁷¹

Die Beantwortung der Frage bleibt allerdings offen, mit welchem Anspruch ihre Forderung nach Universalisierung angesichts des Rechts auf Selbstbestimmung durchgesetzt werden kann. Darüber hinaus bleibt offen, wer diesen normativen Anspruch letztlich garantiert,

⁶⁶ Vgl. Freigang 2014, S. 316.

⁶⁷ Vgl. Gädeke 2014, S. 65.

⁶⁸ Vgl. Gädeke 2014. Gädeke geht in ihrem Buch der Frage nach, ob in anderen Teilen der Welt Demokratisierung aktiv gefördert werden sollte, und zwar vor dem Hintergrund, dass in diesem Kontext zunehmend der Vorwurf des Imperialismus erhoben wird, nach dem eine Politik der Demokratieförderung „Beherrschung“ konstituiert. Im Kern geht es bei ihrer Untersuchung um die Frage, wie diese „Beherrschung“ überwunden werden kann.

⁶⁹ Vgl. Gädeke 2014, S. 382.

⁷⁰ Vgl. Gädeke 2014, S. 382.

⁷¹ Vgl. Gädeke 2014, S. 443.

wenn die von ihr geforderte Universalisierung der Demokratie stattgefunden hat. Wenn „Beherrschung“ überwunden ist, würde sich auch die „Nicht-Beherrschung“ auflösen und ein herrschaftsfreier Raum entstünde ohne legitimen Anspruch, diesen rechtsfreien Raum zu ordnen.

Wolff und Wurm folgen zunächst der Argumentation, dass Demokratieförderung, auch wenn sie jede Gewaltanwendung vermeidet, per definitionem eine offene Intervention in das politische Regime eines anderen Staates darstellt. Der Respekt vor der Selbstbestimmung und dem Recht jeder Gesellschaft auf einen autonomen Prozess der politischen Entwicklung legt eine Politik der Zurückhaltung und Nichteinmischung nahe. Jede aktive Einmischung in die inneren politischen Angelegenheiten anderer Staaten, die niemals neutral sein kann, verstößt daher gegen eine grundlegende liberal-demokratische Norm.⁷²

Eine demokratische Außenpolitik, so die Autoren, die auf gegenseitiges Vertrauen und die Erhaltung des internationalen Friedens abzielt, ist auch aufgefordert, internationale Beziehungen der Kooperation und Partnerschaft auch mit all jenen Staaten aufzubauen, deren Repräsentanten nicht oder (aus eigener Sicht) nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind. Eine Strategie, die auf die Entmachtung des Gegenübers abzielt, oppositionelle Gruppen gegen die „Partner“-Regierung unterstützt und/oder die Kooperation von selbst definierten politischen Standards abhängig macht, produziert systematisch Konflikte und gegenseitiges Misstrauen. Demokratieförderung verstärkt daher internationale Ausgrenzungsprozesse und Ingroup-Outgroup-Dynamiken, die, statt zu Frieden und kollektiver Wohlfahrt beizutragen, das Kriegsrisiko erhöhen.

Letztlich mögen aus der Sicht von Wolff und Wurm zwar demokratische Normen, oder die Kultur oder Identität liberal-demokratischer Staaten, das Ziel einer globalen Demokratisierung nahelegen, doch eine aktivistische Politik der Demokratieförderung erscheint nur in zwei Fällen angemessen: Wenn erstens eine Partner-Regierung (die mehr oder weniger demokratisch gewählt ist) das Ziel der Vertiefung oder Konsolidierung der Demokratie teilt, lösen sich die genannten normativen Widersprüche auf. Wenn zweitens die in einem bestimmten demokratischen Land vorherrschende Interpretation liberaler Normen einer aktivistischen Lesart des Liberalismus folgt, werden die normativen Dilemmata auf eine Weise behandelt, die eindeutig die Demokratieförderung begünstigt. Ist die Außenpolitik einer Demokratie dagegen von starken Normen der Zurückhaltung, der Nicht-Intervention und/oder

⁷² Vgl. Wolff und Wurm 2011, S. 81.

des Exemplarismus geprägt, wird das Land von aktiver Demokratieförderung absehen. Was die Instrumente der Demokratieförderung angeht, so erscheinen aus dieser Sicht interventionalistische und zwanghafte Instrumente umso angemessener, je mehr die Verbreitung von Demokratie als legitime liberale Aufgabe angesehen wird, und umgekehrt.⁷³

Fraglich und umstritten bleibt allerdings, inwieweit sich dieser Grundsatz des partnerschaftlichen Umgangs in der Realität widerspiegelt. So erläutert Richter, dass politische Konditionalität auch Risiken und kontraproduktive Nebenwirkungen verursachen kann. Internationale Organisationen würden aus einer Position der Macht heraus als *gate keeper* für einen gewünschten Status oder Zugang an Ressourcen agieren, indem sie nicht nur die Konditionen formulieren, sondern auch den Erfüllungsgrad der Anforderungen analysieren und bewerten.⁷⁴

Das Gefühl, einem Zwang unterworfen zu sein, kann beim Empfänger auch eine Form der Ablehnung erzeugen.⁷⁵ Bei sehr polarisierenden Transformationsprozessen kann es dazu kommen, dass nationale Akteure trotz einem vorhandenen Willen handlungsunfähig sind, da sie in einer Minderheitsregierung gebunden sind, oder mächtige Veto-Gruppen dem entgegenstehen.⁷⁶

Führt man diese Gedanken fort, ist die Demokratieförderung erst dann erfolgreich, wenn der Empfänger demokratische Werte und Normen grundsätzlich verinnerlicht hat. Erst dann sind die Voraussetzungen gegeben, demokratische Prinzipien intern und eigenverantwortlich durchzusetzen und regelwidriges Verhalten zu sanktionieren.

Richter führt dazu aus, dass Zeitdruck und das klassische *benchmarking* im Gegensatz zu langwierigen Prozessen der Meinungsbildung zur Verankerung demokratischer Prinzipien stehen, was zu einer Stärkung der Exekutive führen kann. Diese Prinzipien würden per Dekretismus oder mittels parlamentarischer Eilverfahren durchgesetzt.⁷⁷

Für Reiber beruht die Erfolgsbedingungen für Wissenstransfer auf der Autorität, Glaubwürdigkeit und Anerkennung des externen Akteurs als „Demokratie-Experte“ und in einem klaren Rollenverständnis als *Lehrer* und *Schüler*. Hilfreich ist auch eine positive affektive Beziehung zwischen externem Akteur und Empfänger. Dialog zielt nach Reiber auf die Veränderung von Überzeugungen. Von besonderer Bedeutung sind das Argument sowie die

⁷³ Vgl. Wolff und Wurm 2011, S. 81–82.

⁷⁴ Vgl. Richter 2009, S. 159.

⁷⁵ Vgl. Richter 2009, S. 159.

⁷⁶ Vgl. Richter 2009, S. 160.

⁷⁷ Vgl. Richter 2009, S. 161.

Persönlichkeit des Argumentierenden. Förderlich für den Erfolg ist, wenn die Argumente seitens des externen Akteurs auf bestehende Einstellungen, Werte und das Wissen der Adressaten abzielen, und wenn sie mit bisherigen Überzeugungen der Referenzgruppe korrespondieren. Darüber hinaus sieht Reiber es als förderlich an, wenn die Kommunikation *ohne Druck* und in einer Atmosphäre der Deliberation stattfindet.⁷⁸

Insgesamt kommt Reiber zu dem Ergebnis, dass die Instrumente der Konditionierung nicht eindeutig einer rationalistischen oder sozialkonstruktivistischen Handlungslogik zuzuordnen sind. Während Konditionalität sowie materielle und finanzielle Unterstützungsleistungen eher auf rationalistischen Annahmen beruhen, folgen Wissenstransfer und Dialog eher einem konstruktivistischen Modell. Das Instrument der Legitimierung ist nicht eindeutig zuordenbar; die Instrumente sind daher aus wissenschaftstheoretischer Sicht inkonsistent. Da alle Instrumente von Gebern eingesetzt werden und die Empfänger sich von den entsprechenden Logiken leiten lassen, erscheint es aus ihrer Sicht gerechtfertigt, Pragmatismus walten zu lassen und beide Perspektiven, die rationalistische und die konstruktivistische, zu kombinieren.⁷⁹

Allerdings folgt der Autor dieser Arbeit nicht dieser Sichtweise, dass alle Instrumente von Gebern eingesetzt werden, sondern begreift Instrumente / Vorhaben der Demokratieförderung aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus als Aushandlungsprozess.

2.2 Das Theorem des Demokratischen Friedens

Die Gedanken und Zielsetzungen der EU-Außenpolitik gegenüber Nachbarstaaten finden sich im Theorem des Demokratischen Friedens wieder, das dem Liberalismus in den Internationalen Beziehungen zugeordnet wird. Der Demokratische Frieden ist keine politikwissenschaftliche Theorie der Internationalen Beziehungen. Er ist vielmehr ein „Theorem“,⁸⁰ dessen historische und philosophische Grundlagen bei Immanuel Kant liegen, der 1795 unter dem Einfluss der Französischen Revolution eine Schrift mit dem Titel „Zum Ewigen Frieden“ verfasste.⁸¹ Die entsprechenden Ausführungen von Kant werden in der Folge ausführlich mit Zitaten in der damaligen Diktion belegt, um damit den zeitlosen Charakter und die fundamentale Bedeutung für die Rechtsphilosophie und Friedensbewegung zu

⁷⁸ Vgl. Reiber 2014, S. 222.

⁷⁹ Vgl. Reiber 2014, S. 223–224.

⁸⁰ Auch wenn Merkel an anderer Stelle von einer „*Theorie* des demokratischen Friedens“ spricht, (Merkel 2010b, S. 444), handelt es sich beim „Demokratischen Frieden“ um ein Theorem, das der politikwissenschaftlichen Theorie des Liberalismus zugeordnet wird.

⁸¹ Vgl. Kant 1795. Bei den Zitaten von Kant wurde die ursprüngliche Schreibweise beibehalten.

unterstreichen. Kants Schrift umfasst sechs „Präliminarienartikel“⁸² und drei „Definitivartikel“. Der zweite Abschnitt des Werks enthält die Definitivartikel zum Ewigen Frieden unter Staaten. Diese drei Definitivartikel werden herausgestellt, da sie für das Theorem des Demokratischen Friedens von besonderer Bedeutung sind.⁸³ Sie lauten:

- „Die bürgerliche Verfassung soll in jedem Staat eine republikanische sein.“
- „Das Völkerrecht soll auf einen Föderalismus freier Staaten gegründet sein.“
- „Das Weltbürgerrecht soll auf Bedingungen der allgemeinen Hospitalität eingeschränkt sein.“

Der erste Definitivartikel bedeutet im Kern, dass eine republikanische Verfassungsordnung die Entstehung von Krieg verhindert. Eine republikanische Verfassung bedeutet nach Kant, dass jeder einzelne Bürger über repräsentative Institutionen am politischen Leben teilnimmt und damit auch Verantwortung für das politische Leben trägt. Die republikanische Verfassung darf dabei nicht mit einer demokratischen Verfassung verwechselt werden. Für Kant bedeutet „Demokratie“ die Volksherrschaft, während „Aristokratie“ Adelherrschaft und „Autokratie“ Fürsteherrschaft meinen. Der Begriff „Republik“ hingegen bezeichnet ein Staatsprinzip, mit dem jeder einzelne Bürger über repräsentativ gewählte Institutionen seine Macht ausübt. Für den „Ewigen Frieden“ bedeutet dies, dass in einer Republik der Entschluss der Mehrheit der Bürger, Krieg zu führen, dazu führt, dass die Bürger *„alle Drangsale über sich selbst beschließen [...] als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Haabe herzugeben [...]; zum Uebermaße des Uebels endlich noch eine [...], nie (wegen naher immer neuer Kriege) zu tilgende Schuldenlast“* auf sich nehmen müssen.⁸⁴ In einer Verfassung, so führt Kant weiter aus, in der das Staatsoberhaupt nicht als „Staatsgenosse“ fungiert, sondern als „*Staatseigenthümer*“ herrscht und durch den Krieg *„nicht das mindeste einbüßt“*, ist es möglich, Krieg *„als wie eine Art von unbedeutende*

⁸² Der Vollständigkeit halber sollen hier kurz die sechs Präliminarienartikel aufgelistet werden; als Forderungskatalog des Umgangs von Staaten untereinander heißt es hier: „1. Es soll kein Friedensschluss für einen solchen gelten, der mit dem geheimen Vorbehalt des Stoffs zu einem künftigen Krieg gemacht worden; 2. Es soll kein für sich bestehender Staat (klein oder groß, das gilt hier gleich viel) von einem andern Staate durch Erbung, Tausch, Kauf oder Schenkung erworben werden können; 3. Stehende Heere (*miles perpetuus*) sollen mit der Zeit ganz aufhören; 4. Es sollen keine Staatsschulden in Beziehung auf äußere Staatshändel gemacht werden; 5. Kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines andern Staates gewalthätig einmischen; 6. Es soll sich kein Staat im Kriege mit einem andern solche Feindseligkeiten erlauben, welche das wechselseitige Vertrauen im künftigen Frieden unmöglich machen müssen: als da sind, Anstellung der Meuchelmörder (*percussores*), Giftmischer (*venevici*), Brechung der Capitulation, Anstiftung des Verraths (*perduellio*) in dem bekriegten Staat.“ Vgl. Kant 1795, S. 5–17.

⁸³ Vgl. Kant 1795, S. 20–26.

⁸⁴ Vgl. Kant 1795, S. 23–24.

*Lustparthie aus unbedeutenden Ursachen [zu] beschließen [...].*⁸⁵

So betrachtet sind es rationale Kosten-Nutzen-Erwägungen von Bürgern, sich nicht auf Kriege einzulassen und nicht die unabsehbaren Kosten einer kriegerischen Auseinandersetzung tragen zu wollen. Mit diesem ersten Definitivartikel legt Kant den philosophischen Grundstein für das Theorem des Demokratischen Friedens. Mit dem zweiten Definitivartikel vergleicht Kant die Staaten mit einzelnen Menschen, *„die sich in ihrem Naturzustande (d. i. in der Unabhängigkeit von äußern Gesetzen) schon durch ihr nebeneinander lädieren, und deren jeder, um seiner Sicherheit willen, von dem andern fordern kann und soll, mit ihm in eine, der bürgerlichen ähnliche, Verfassung zu treten, wo jedem sein Recht gesichert werden kann.“*⁸⁶

Für Kant wäre es aber ein Widerspruch, aus diesen Gedanken einen Völkerbund abzuleiten, der einen Völkerstaat (und damit verschiedene Völker in einem Staat) zur Folge hätte. Ein Völkerstaat würde, so die Begründung, in die bestehende vom Bürger getragene republikanische Rechtsordnung eingreifen. Da bereits jeder einzelne Staat für sein Volk über eine eigenständige bürgerliche Verfassung verfügt, müsste diese Verfassung zugunsten einer übergeordneten staatlichen Souveränität untergeordnet werden. Diese Unterordnung kann jedoch nicht freiwillig, sondern nur unter Zwang (Krieg) geschehen.⁸⁷

Aus diesen Überlegungen folgert Kant, dass sich Staaten unter Wahrung ihrer eigenen Souveränität zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit untereinander zu einem Friedensbund zusammenschließen sollten.

Das später in der UN-Charta herausgehobene Selbstbestimmungsrecht der Völker in Art. 1 Abs. 1 und 2 und in Art. 55⁸⁸ liegt auf der Linie des zweiten Definitivartikels und

⁸⁵ Vgl. Kant 1795, S. 24.

⁸⁶ Vgl. Kant 1795, S. 30.

⁸⁷ Vgl. Kant 1795, S. 34. Kant führt dort aus: *„Da die Art, wie Staaten ihr Recht verfolgen, nie, wie den eines äußern Gerichtshofe, der Prozess, sondern nur der Krieg sein kann, durch diesen aber, und seinen günstigen Ausschlag, den Sieg, das Recht nicht entschieden wird, und durch den Friedensvertrag zwar wohl dem diesmaligen Kriege, aber nicht dem Kriegszustande (immer zu einem neuen Vorwand zu finden) ein Ende gemacht wird (den man auch nicht gerade zu für ungerecht erklären kann, weil in diesem Zustand jeder in seiner eigenen Sache Richter ist), gleichwohl aber von Staaten, nach dem Völkerrecht, nicht eben das gelten kann, was von Menschen im gesetzlosen Zustand nach dem Naturrecht gilt, aus diesem Zustand herausgehen zu wollen (weil sie als Staaten innerlich schon eine rechtliche Verfassung haben, und also dem Zwange anderer, sie nach ihren Rechtsbegriffen unter eine erweiterte gesetzliche Verfassung zu bringen, entwachsen sind)[...].“*

⁸⁸ In Fortführung der Gedanken von Kant beinhalten Artikel 1 Abs. 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen folgende Zielsetzungen: *„1. den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen; 2. freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende*

beansprucht auf dieser Grundlage, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu wahren.

Mit dem dritten Definitivartikel betont Kant die Notwendigkeit eines Weltbürgerrechts, das auf einem Hospitalitätsrecht beruht. Darunter versteht Kant *„das Recht eines Fremdlings, seiner Ankunft auf dem Boden eines andern wegen, von diesem nicht feindselig behandelt zu werden. Dieser kann ihn abweisen, wenn es ohne seinen Untergang geschehen kann; solange er aber auf seinem Platz sich friedlich verhält, ihm nicht feindlich begegnen. Es ist kein Gastrecht, worauf dieser Anspruch machen kann [...], sondern ein Besuchsrecht, was allen Menschen zusteht [...].“*⁸⁹ Auf der Grundlage eines geopolitischen Exkurses über überhandgenommene Rechtsverletzungen unter Völkern kommt Kant zur Idee eines Weltbürgerrechts als eine *„notwendige Ergänzung des ungeschriebenen Codex sowohl des Staats- als Völkerrechts zum öffentlichen Menschenrechte überhaupt, und so zum ewigen Frieden, zu dem sich unter kontinuierlichen Annäherung zu befinden, nur unter dieser Bedingung schmeicheln darf.“*⁹⁰ Mit dem dritten Definitivartikel legt Kant den philosophischen Grundstein für das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ der Eingebetteten Demokratie (vgl. dazu Abschnitt 2.4). So wird die Idee des Weltbürgertums mit dem Staats- und Völkerrecht verknüpft und ein Bezug zu Menschenrechten hergestellt, die als unveräußerlich verstanden werden.

Im Theorem des Demokratischen Friedens werden die Gedanken Kants weiter fortgeführt. So ist es in Anschluss an den ersten Definitivartikel ein wesentlicher empirischer Befund des Demokratischen Friedens, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen.⁹¹ Auch Müller untermauert diesen empirischen Befund und hebt ergänzend hervor, dass Demokratien einen höheren Wohlstand generieren sowie in der Lage sind, Hungersnöte zu vermeiden und Bürgerinnen und Bürgern mehr Freiheit zu gewährleisten. In den internationalen Beziehungen sind demokratisch verfasste Staaten auch eher bereit, sich in internationale Organisationen einzubringen und internationale Verträge abzuschließen. Insgesamt kommt er zu der Bewertung, dass Demokratien eine bessere Form von *good governance* verkörpern als andere politische Systeme.⁹²

Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen.“ Und in Artikel 55 geht es darum, dass die Vereinten Nationen einen Zustand der Stabilität und der Wohlfahrt fördern, der erforderlich ist, *„damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen [...].“* Vgl. United Nations 1945.

⁸⁹ Vgl. Kant 1795, S. 40.

⁹⁰ Vgl. Kant 1795, S. 46.

⁹¹ Auch wenn dieser Befund empirisch robust ist, bedeutet dies nicht, dass Demokratien weniger Kriege als Autokratien führen. Vgl. hierzu Merkel 2009, 76 ff.

⁹² Vgl. Müller 2008, S. 41.

Russett liefert in Anknüpfung an die Überlegungen von Kant zwei Erklärungen, weshalb Demokratien keine Kriege gegeneinander führen.⁹³ Eine Erklärung bezieht sich auf Normen. Demokratien funktionieren auf der Grundlage, dass Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse friedlich und ohne Rückgriff auf Drohungen oder Gewalt gelöst werden. Bevölkerungen und ihre demokratisch gewählten Regierungen gehen davon aus, dass andere Demokratien mit denselben Maßstäben in ihren internationalen Beziehungen funktionieren und Konfliktbewältigung mit friedlichen Mitteln betreiben. Demokratien erwarten Verhandlungen und Kompromisse; die Androhung von Gewalt ist damit unnötig und nicht gerechtfertigt. Demgegenüber wird von Diktaturen erwartet, dass sie dem Hobbes'schen Prinzip folgen, sich mit Drohungen und auch unter Einsatz von Gewalt Vorteile gegenüber Schwächeren zu verschaffen. Deshalb folgen Diktaturen untereinander oder im Umgang mit Demokratien nicht denselben Grundprinzipien und Beschränkungen wie Demokratien.

Nach Russett bezieht sich die zweite Erklärung auf Institutionen. Demokratisch gewählte Regierungen, die einen Krieg führen, müssen sich gegenüber demokratischen Institutionen für Kosten und Nutzen eines Krieges verantworten. Dabei überwiegen die Kosten häufig dem Nutzen und viele der Kosten müssen von der Gemeinschaft getragen werden. Demokratisch gewählte „Führer“ riskieren mit dem Eintritt in eine kriegerische Auseinandersetzung, insbesondere, wenn sie verlieren sollten, oder der Krieg sich lange und kostenintensiv/verlustreich hinzieht, abgewählt zu werden. In Erwartung dieser politischen Konsequenzen sind demokratisch gewählte Führer zurückhaltend, Kriege zu führen, die sie verlieren könnten.

In seinem Beitrag zum Liberalismus in den internationalen Beziehungen verweist Hasenclever mit Blick auf das Theorem des Demokratischen Friedens ebenfalls auf den empirischen Befund, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, dass aber Gleiches nicht für die Beziehungen zu Autokratien gelte. Allerdings fehle eine konsistente Erklärung der Befunde.⁹⁴ Mittlerweile hat sich entlang der Fragestellung, ob sich der Demokratische Frieden empirisch eindeutig nachweisen lässt, ein umfangreiches Forschungsprogramm mit dem Ziel entwickelt, die vielfältigen Besonderheiten in den Beziehungen zwischen Demokratien zu untersuchen.⁹⁵ Hasenclever führt weiter aus, dass es den Kritikern des Demokratischen Friedens bislang nicht gelungen sei, einen systematischen Nachweis zu führen, dass

⁹³ Vgl. Russett 2013, S. 101.

⁹⁴ Vgl. Hasenclever 2017, S. 80.

⁹⁵ Vgl. Hasenclever 2017, S. 87.

der Friede zwischen Demokratien unauflöslich mit Gewalt gegenüber Nicht-Demokratien zusammenhänge.⁹⁶

Wenn Demokratien gegeneinander keine Kriege führen, so führt Müller aus, dann wäre eine ausschließlich demokratisch verfasste Staatenwelt nahezu ein globales Paradies in ewigem Frieden und in Freiheit. Mit dieser Logik wird auch das außenpolitische Ziel begründet, Demokratie weltweit zu unterstützen. Die Förderung von Demokratie ist daher in der westlichen Außenpolitik und damit auch in der EU fest verankert.⁹⁷ Allerdings darf daraus nicht der Anspruch einer selbst ernannten Elite abgeleitet werden, was zur Verkehrung des Demokratischen Friedens hin zum demokratischen Krieg führen würde. Dieser Gedanke von Müller findet sich in Kants zweiten Definitivartikel wieder, der zur Verhinderung einer nach Müller „selbst ernannten Staatenelite“ einen „Friedensbund“ gleichberechtigter Staaten zur Erhaltung von Frieden fordert. Nach Müller ist die Anwendung von Gewalt kontraproduktiv und mindert künftige Chancen auf Kooperation. Vor diesem Hintergrund hat aus seiner Sicht die Demokratieförderung die größte Erfolgsperspektive, wenn sie sich auf vorteilhafte Umweltbedingungen konzentriert und emanzipatorisches Handeln gesellschaftlicher Kräfte erleichtert.⁹⁸ Mit Verweis auf Czempiel erläutert Müller, dass gerade nicht Pressure oder gar Gewalt, sondern Entspannung und Kooperation die günstigsten Möglichkeiten für einen autonomen Demokratisierungsprozess sind.⁹⁹

Eine kritische Sichtweise zum Demokratischen Frieden entwickelt Risse-Kappen aus sozialkonstruktivistischer Perspektive. Die meisten liberalen Theorien der Internationalen Beziehungen gehen davon aus, dass Demokratien von Natur aus friedlich sind, während autoritäre Regime als von Natur aus aggressiv gelten. Diese Theorieansätze über Demokratie und Kriegsbeteiligung erfassen jedoch nicht das unterschiedliche Verhalten demokratischer Staaten, je nachdem, mit wem sie es zu tun haben. Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive sind Demokratien „Janusköpfig“. Demokratien schaffen zu einem großen Teil ihren Feind und ihre Freunde – „sie“ und „wir –, indem sie entweder aggressive oder defensive Motive aus den innenpolitischen Strukturen ihrer Kontrahenten ableiten. Infolgedessen folgen sie Verhaltensnormen, die ihre internen, kompromissorientierten und gewaltfreien Entscheidungsregeln in ihren Interaktionen mit anderen Demokratien nach außen tragen. Die Annahme einer potenziellen Feindschaft schafft jedoch eine reale Welt der Anarchie, wenn

⁹⁶ Vgl. Hasenclever 2017, S. 88.

⁹⁷ Vgl. Müller 2008, S. 41–42.

⁹⁸ Vgl. Müller 2008, S. 45–46.

⁹⁹ Vgl. Müller 2008, S. 46 mit Verweis auf Czempiel 1999.

demokratische Staaten mit autoritären Regimen interagieren.¹⁰⁰

Demokratien nehmen sich gegenseitig als friedlich wahr, weil ihre innerstaatlichen Entscheidungsprozesse von demokratischen Normen bestimmt werden. Diese Normen prägen ihre kollektive Identität in den internationalen Beziehungen. Sie externalisieren sie im Umgang miteinander, was die Annahme der Friedfertigkeit noch verstärkt. Aus demselben Grund sind sie geneigt, pluralistische Sicherheitsgemeinschaften zu bilden, die auf kollektiver Identität basieren. Weil sie sich gegenseitig als friedlich wahrnehmen und ein Gemeinschaftsgefühl ausbilden, ist es wahrscheinlich, dass sie die Hindernisse, die einer internationalen Zusammenarbeit entgegenstehen, überwinden und internationale Institutionen bilden. Es wird erwartet, dass die Normen, die die Interaktionen in solchen Institutionen regeln, die gemeinsamen demokratischen Werte widerspiegeln und den inländischen Entscheidungsnormen ähneln.

Gleichzeitig leiden die Beziehungen zwischen Demokratien und autoritären Regimen unter der Vermutung potenziell aggressiver Absichten. Demokratische staatliche Akteure gehen davon aus, dass autokratische Führer zu Kriegstreiberei neigen, da ihre Herrschaft im Inland auf Unterdrückung und Gewalt beruht. Diese Wahrnehmung schafft ein Sicherheitsdilemma, das zu Verhaltensmustern führt, die die Vermutung der Feindschaft bestätigen. Beides, die Abwesenheit des Sicherheitsdilemmas bei Demokratien und seine Anwesenheit, wenn demokratische Systeme mit Diktaturen interagieren, werden durch wiederkehrende und interaktive Prozesse gesellschaftlich erzeugt.¹⁰¹

Trotz der Kritik am Demokratischen Frieden sind liberale Demokratien friedfertiger und besitzen eine große Strahlkraft für osteuropäische Staaten, wie Hyde-Price ausführt. Danach hat Westeuropa aufgrund seiner politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eigenschaften einen starken und durchdringenden Einfluss auf Osteuropa ausgeübt und ein attraktives politisches Modell präsentiert, das auf den Prinzipien freier und fairer Wahlen, der Rechtsstaatlichkeit und der Toleranz basiert, die im politischen Liberalismus angelegt sind.¹⁰² Kneuer bilanziert 21 Jahre später (im Vergleich zu der Veröffentlichung von Hyde-Price im Jahre 1994), dass zwar die ungünstigen Faktoren für Demokratisierung im internationalen Umfeld aufgrund einer veränderten Logik mit revitalisiertem geostrategischen Sicherheits- und Stabilitätsdenken überwiegen, dass aber dennoch die normative Strahlkraft von Demokratie

¹⁰⁰ Vgl. Risse-Kappen 1995, S. 492.

¹⁰¹ Vgl. Risse-Kappen 1995, S. 509–510.

¹⁰² Vgl. Hyde-Price 1994, 225.

unverändert erhalten geblieben ist.¹⁰³

Auch wenn sich über die Jahre die begünstigenden Faktoren für die Demokratisierung abgeschwächt haben, entkräftet dies nicht die Belastbarkeit des Theorems des Demokratischen Friedens als Grundlage für die theoretische Verortung dieser Arbeit. Für diese Arbeit bildet deshalb das Theorem des Demokratischen Friedens einen belastbaren Bezugsrahmen, der im Folgenden einbezogen wird. Dabei wird die von Sandschneider formulierte Zielvorstellung aufgenommen, dass aus Sicht der Förderländer die weltweite Demokratisierung aus den folgenden Gründen wünschenswert erscheint: die Verbreitung und Absicherung der eigenen politisch-moralischen Wertvorstellungen; die Einsicht, dass die Hauptbedrohung der eigenen Sicherheit von nicht-demokratischen Staaten ausgeht; dass demokratische Systeme friedfertiger sind als andere System, und dass globale, regionale und bilaterale Probleme besser von demokratischen Systemen gelöst werden können.¹⁰⁴

Handlungsleitende Werte und Normen aus der Sicht des Theorems des Demokratischen Friedens

Das Theorem des Demokratischen Friedens geht davon aus, dass Demokratien Konflikte ohne Rückgriff auf Drohungen oder Gewalt mit Verhandlungen und Kompromissen friedlich lösen. Demokratien erwarten Verhandlungen und Kompromisse und die Androhung von Gewalt ist damit unnötig und auch nicht gerechtfertigt. Deshalb hat die Demokratieförderung die größte Erfolgsperspektive, wenn sie sich auf die Gestaltung vorteilhafter Rahmenbedingungen konzentriert, die von Entspannung und Kooperation für einen autonomen Demokratisierungsprozess geprägt sind.

Die Frage ist wertegebunden, indem Demokratien Verhandlungen und Kompromisse erwarten und damit der Rückgriff auf Drohungen und Gewalt unnötig und auch nicht gerechtfertigt ist. Die Frage ist hier, wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass die Demokratieförderung ihre größte Erfolgsperspektive hat. Hier kommt der Sozialkonstruktivismus ins Spiel. Aus der Sicht des Sozialkonstruktivismus überlagern diese Normen der Entspannung und Kooperation die Interaktion bei der Demokratieförderung und prägen in einem Demokratisierungsprozess eine Identität, die gemeinsame demokratische Werte widerspiegelt. Diese wertegebundene Identität führt dann dazu, dass Demokratien friedfertiger sind und keine Kriege gegeneinander führen. Deshalb wird auch in der weiteren

¹⁰³ Vgl. Kneuer 2015, S. 18.

¹⁰⁴ Vgl. Sandschneider 2003, S. 17–18.

Folge der Sozialkonstruktivismus als Grundlage für die dynamische Dimension der Demokratieförderung herangezogen.

2.3 Das Konzept der Eingebetteten Demokratie

Unter Berücksichtigung der o. a. Überlegungen bietet sich für den Fortgang dieser Studie das von Merkel et al. entwickelte Konzept der Eingebetteten Demokratie¹⁰⁵ als Fundament an. Es baut auf dem Kerngedanken des Theorems des Demokratischen Friedens auf und hat seine philosophischen Wurzeln bei Kant. Das Konzept der Eingebetteten Demokratie nach Merkel et al. basiert auf einem Demokratieverständnis, das eine logische und eine historische Kernbedeutung enthält. Es verbindet Volkssouveränität mit den Prinzipien der politischen Gleichheit, Freiheit und Herrschaftskontrolle.¹⁰⁶ Die Eingebettete Demokratie ist für Merkel auch das analytische Referenzmodell, das er im Rahmen seiner Transformationsforschung heranzieht.¹⁰⁷ Die externe Demokratieförderung ist für ihn ein Gegenstand der Transformationsforschung.¹⁰⁸

Auf der Grundlage dieses Verständnisses entwickeln Merkel et al. einen dreidimensionalen Demokratiebegriff für *liberale rechtsstaatliche Demokratie* als ein Set institutioneller Minima: (I) Die vertikale Dimension demokratischer Herrschaft umfasst als vertikale Machtkontrolle das universelle aktive und passive Wahlrecht und die effektive Gewährleistung des damit verbundenen grundlegenden politischen Partizipationsrechts. (II) Die Herrschaftskontrolle im Rahmen der gewaltenteiligen Organisation der Staatsgewalt und der rechtsstaatlichen Herrschaftsausübung ist die horizontale Dimension. (III) Die effektive Zuordnung der Regierungsgewalt zu den demokratisch legitimierten Herrschaftsträgern ist die transversale Dimension¹⁰⁹ (siehe hierzu Tabelle 1).

¹⁰⁵ Vgl. Merkel et al. 2003.

¹⁰⁶ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 40.

¹⁰⁷ Vgl. Merkel 2010b. Mit dem Begriff „Transformation“ bezieht Merkel auch den Begriff „Transition“ ein. Der Begriff „Transition“ beschränkt sich fast ausschließlich auf den Übergang von autokratischen zu demokratischen Systemen und beschränkt sich auf die Untersuchung der Voraussetzungen, Ursachen und Verlaufsmuster der Demokratisierung von politischen Systemen. Vgl. Merkel 2010b, S. 66.

¹⁰⁸ Vgl. Merkel 2010b, 436 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 47.

Tabelle 1: Dimensionen, Teilregime und Kriterien der *embedded democracy*¹¹⁰

Dimensionen und Teilregime	Kriterien
I. Vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle	
A. Wahlregime	(1) Aktives Wahlrecht (2) Passives Wahlrecht (3) Freie und faire Wahlen (4) Gewählte Mandatsträger
B. Politische Teilhaberechte	(5) Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (6) Assoziationsfreiheit
II. Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates	
C. Bürgerliche Freiheitsrechte	(7) Individuelle Schutzrechte gegen staatliche und private Akteure (8) Gleichbehandlung vor dem Gesetz und den Gerichten, gleicher Zugang zur Justiz
D. Horizontale Gewaltenteilung	(9) Horizontale Gewaltenteilung (Gewaltenteilung)
III. Dimension der Agendakontrolle	
E. Effektive Regierungsgewalt	(10) Gewählte Mandatsträger mit realer Gestaltungsmacht

Den dreidimensionalen Demokratiebegriff untergliedert Merkel in dieser Tabelle in fünf Teilregime:¹¹¹ A. Wahlregime, B. Politischen Teilhaberechte, C. Bürgerliche Freiheitsrechte, D. Horizontale Gewaltenteilung und E. Effektive Regierungsgewalt.¹¹²

Merkel et al. verstehen daher die Demokratie nicht aus einem Guss, sondern als ein Gefüge von Teilregimen, die einander so zugeordnet sind, „*dass sie die potentiell widerstreitenden Machtquellen in neuzeitlichen Herrschaftssystemen mit konsistenten Spielregeln versorgen. Diese Konsistenz muss sowohl die Interdependenz als auch die Independenz der Teilregime garantieren, um legitimes und effektives Regieren zu ermöglichen, ohne dieses der notwendigen vertikalen und horizontalen Kontrolle zu entziehen.*“¹¹³ Dabei verfügen die einzelnen Teilregime in institutioneller und funktionalistischer Hinsicht über eine eingegrenzte Autonomie und können deshalb analytisch getrennt voneinander operationalisiert

¹¹⁰ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 57. In dieser Tabelle vertauscht Merkel die Bezeichnungen der beiden Teilregime E und C. In seiner Skizze bezeichnet er das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ als Teilregime E und „Effektive Regierungsgewalt“ als Teilregime C. In der vorliegenden Arbeit wird die Bezeichnung übernommen, die sich in Abbildung 1 auf S. 50 findet.

¹¹¹ Die hier verwendete Großschreibung der Teilregime wird im Folgenden grundsätzlich beibehalten, auch wenn Merkel zwischen Groß- und Kleinschreibung variiert.

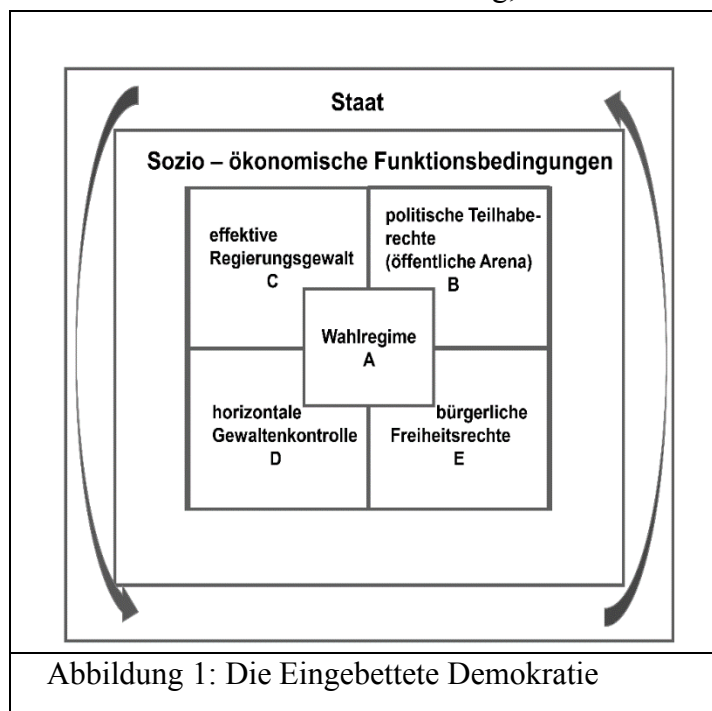
¹¹² In späteren Publikationen Merkels findet man teilweise eine veränderte Benennung der Teilregime und Kriterien, ohne dass die inhaltliche Substanz grundlegend verändert wird; so heißt es z. B. bei Teilregime D: statt „Horizontale Gewaltenteilung“ „Horizontale Verantwortlichkeit“ und unter E: „Effektive Regierungsgewalt“ entfällt die Benennung des Kriteriums „Streitkräfte“, stattdessen heißt es: „*keine Vetomächte gegen die Verfassung.*“ Vgl. hierzu Merkel 2010b, S. 34.

¹¹³ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 48.

werden. Allerdings ist die Autonomie der Teilregime beschränkt, sodass sich deren jeweilige Funktionslogik erst aus der wechselseitigen Beeinflussung aller fünf Partialregime erschließt und damit das Gesamtregime abbildet.¹¹⁴

Jede Demokratie ist als Gesamtregime extern in eine Umwelt eingebettet. Merkel bezeichnet diese „Umwelt“ als „sozio-ökonomische Funktionsbedingungen“ (siehe Abbildung 1).¹¹⁵

Bei der Eingebetteten Demokratie handelt es sich daher um eine doppelte Einbettung. Es handelt sich um eine interne Einbettung, welche die demokratischen Teilregime als konstituierende Merkmale der Demo-



kratie verschränkt, und es handelt sich um eine externe Einbettung, welche nicht die konstituierenden Merkmale der Demokratie umfasst, sondern sich auf die (externen) Funktionsbedingung bezieht.¹¹⁶ Die sozio-ökonomischen Funktionsbedingungen werden nach Merkel et al. mit zwei Dimensionen unterlegt. Mit der ersten Dimension bezeichnen sie: „Die Existenz eines Marktes, also

eines marktorientierten, vom politischen System nicht vollständig kontrollierten Wirtschaftssystems, dessen institutionelle Kernelemente Eigentumsrechte, Vertragsrechte, Geld- und Kreditsysteme sind. Die Frage ist hier nicht ‚wie‘ oder ‚wie weit‘ politische Interventionen in die Gültigkeit der Marktgesetze eingreifen, sondern vielmehr, ob das Wirtschaftssystem der grundlegenden Logik kapitalistischer Wirtschaftsweise folgt, die auf den Prinzipien des Rechts auf Eigentum und des Privateigentums an Produktionsmitteln basiert.“¹¹⁷

Mit diesen Ausführungen koppeln Merkel et al. die sozio-ökonomische Funktionsbedingung an die grundlegende Logik der kapitalistischen Wirtschaftsweise mit den

¹¹⁴ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 290–291.

¹¹⁵ Die Abbildung 1 in Merkel et al. 2003, S. 50 mit zeichnerischen Ergänzungen des Verfassers dieser Arbeit. Merkel hat in der Folge seines Beitrags das Teilregime E als „Bürgerliche Freiheitsrechte“ und das Teilregime C als „Effektive Regierungsgewalt“ bezeichnet. Im Fortgang dieser Arbeit wird diese Zuordnung beibehalten.

¹¹⁶ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 290–291.

¹¹⁷ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 60.

Kernelementen Eigentumsrechte, Vertragsrechte, Geld- und Kreditsysteme und an rechtsstaatliche Prinzipien mit einer weitgehenden allgemeingültigen universalistischen Rechtsordnung. Damit stellen sie einen direkten Funktionszusammenhang zur Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates mit seinen zugehörigen Teilregimen „Bürgerliche Freiheitsrechte“ und „Horizontale Gewaltenteilung“ her. Diese umschließende Umwelt wirkt als Möglichkeit- oder Unmöglichkeitbedingungen, sie verbessert oder verschlechtert die Qualität rechtsstaatlicher Demokratien. Entscheidend aber ist, dass sie keinen definierenden Bestandteil der Demokratie selbst darstellt.¹¹⁸

Zur zweiten Dimension führen Merkel et al. aus, dass „*ein Mindestmaß an Säkularisierung des gesellschaftlichen und politischen Lebens, des Rechtssystems und des Staates selbst gegeben sein [muss]*“. Weiter betonen sie die allgemeine Gültigkeit der Prinzipien und Standards dieses Rechts als integriertes Normensystem, das für die Gesellschaft als Ganzes gilt, unabhängig von religiösen Instanzen sowie Trägern politischer Herrschaft.¹¹⁹

Da sich diese Studie auf die konstituierenden Merkmale einer Demokratie konzentriert, werden in der Folge die jeweiligen Teilregime ausführlicher dargestellt. Einen vollständigen Überblick über die Operationalisierung der Teilregime in Kriterien und Indikatoren enthält Abschnitt 4.2, wenn die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des Bertelsmann Transformationsindex und der Kriterien von Freedom House zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie erfolgt.

Teilregime A: Wahlregime¹²⁰

Das Wahlregime nimmt unter den Teilregimen die zentrale Position ein. Es ist der sichtbare Ausdruck der Souveränität des Volkes und sichert gleichzeitig die Partizipation der Bürger. Das Wahlregime institutionalisiert die Prinzipien Freiheit und Gleichheit, indem es vier Kriterien umfasst: aktives und passives universelles Wahlrecht, freie und faire Wahlen sowie gewählte Mandatsträger.¹²¹

¹¹⁸ Vgl. Merkel 2016, S. 465. In diesem Beitrag aus dem Jahr 2016 werden die folgenden Elemente als die wichtigsten externen Einbettungsringe bezeichnet: sozio-ökonomischer Kontext, Zivilgesellschaft und internationale wie regionale Integration. Dabei ordnet Merkel die „Zivilgesellschaft“ der externen Einbettung zu und ist damit in seiner Zuordnung nicht konsistent, da die Zivilgesellschaft ebenfalls als Indikator dem Teilregime „Politische Teilhaberechte“ zugeordnet ist. Die vorliegende Arbeit bleibt bei der Zuordnung von „Zivilgesellschaft“ als Indikator eines Teilregimes.

¹¹⁹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 61–62.

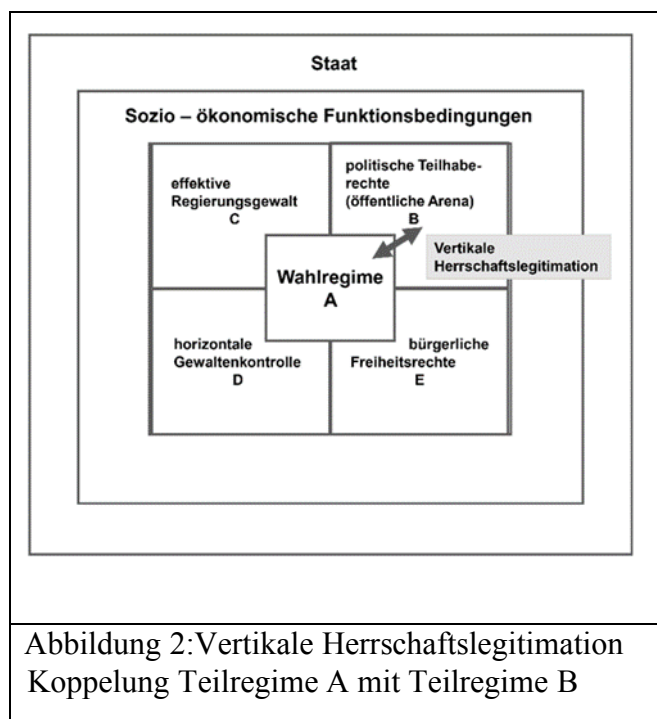
¹²⁰ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 50–51.

¹²¹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 51, dieses Kriterium wurde in Anlehnung an Dahl formuliert; vgl. Dahl 1989, S. 221.

Wahlregime sind eng an das Teilregime „Politische Teilhaberechte“ gekoppelt. Politische Teilhaberechte sind zwingende Minimalbedingungen für ein demokratisches Wahlregime. Beide Teilregime realisieren damit die Essenz der vertikalen Herrschaftslegitimation einer Demokratie¹²² (siehe Abbildung 2).

*Teilregime B: Politische Teilhaberechte*¹²³

Wie in Abbildung 2 dargestellt, vervollständigen die Politischen Teilhaberechte die vertikale Herrschaftslegitimation.¹²⁴ Dadurch erhöht sich die Effektivität des demokratischen Wahlregimes als Bindeglied zum organisierten Interessenpluralismus komplexer Gesellschaften und ermöglicht weitreichende Partizipations-, Vermittlungs- und Kontrollfunktionen. Dazu



gehört das uneingeschränkte Recht auf Meinungs- und Redefreiheit sowie das Demonstrations- und Petitionsrecht. Die Verbreitung von Informationen und Nachrichten durch private Medien, denen neben den öffentlich-rechtlichen Medien eine erhebliche Bedeutung zukommt, dürfen keinen politisch motivierten Restriktionen unterliegen.¹²⁵

Politische Kommunikations- und Organisationsrechte organisieren in der öffentlichen Arena auch soziale und kommunikative Macht, was die volle

Entfaltung der politischen und zivilen Gesellschaft fördert und staatliche Institutionen an die Interessen und Präferenzen der Bürger rückkoppelt. Damit stellen beide Teilregime „Wahlregime“ und „Politische Teilhaberechte“ die demokratische Funktionslogik wechselseitig sicher, und zwar mittels „harter Kontrolle“ durch Wahlen und „weicher Kontrolle“ durch die Öffentlichkeit zwischen den Wahlen.¹²⁶

¹²² Vgl. Merkel et al. 2003, S. 51

¹²³ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 51–52.

¹²⁴ Die Abbildung 2 in Merkel et al. 2003, S. 50 mit zeichnerischen Ergänzungen des Verfassers dieser Arbeit.

¹²⁵ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 51.

¹²⁶ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 52.

*Teilregime C: Effektive Regierungsgewalt*¹²⁷

Das Teilregime C ist ein notwendiges Kriterium von Eingebetteter Demokratie und bestimmt, dass nicht außerkonstitutionelle Akteure wie das Militär oder andere machtvolle Kräfte, wie Oligarchen oder Vetomächte, ohne demokratische Kontrolle und ohne demokratische Verantwortung die Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche ausüben. Dies umfasst zwei Aspekte: zum einen, wenn die Legislative und die Regierung keine ausreichenden Entscheidungsbefugnisse haben, zum anderen, wenn über das Militär, die Polizei oder über andere Bürokratien oder Gruppen keine ausreichende zivile Kontrolle ausgeübt wird. Reservierte Politikdomänen, die sich der direkten demokratischen Kontrolle entziehen, können aber auch solche sein, die mit konstitutionellem Konsens aus der Verfügungsgewalt einfacher demokratischer Mehrheiten herausgenommen wurden, wie z. B. die Europäische Zentralbank.¹²⁸

*Teilregime D: Horizontale Gewaltkontrolle*¹²⁹

Während die vertikale Verantwortlichkeit die Regierung (Effektive Regierungsgewalt) nur punktuell über Wahlen kontrolliert, sichert die horizontale Verantwortlichkeit der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative, die relativ autonom zueinander institutionalisiert sind, die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns. Indirekt wird die Responsivität der Regierung vor allem durch Gewaltverschränkung mittels einer effektiven Judikative gewährleistet.

*Teilregime E: Bürgerliche Freiheitsrechte*¹³⁰

Für die Rechtsstaatsdimension der Eingebetteten Demokratie bilden die bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte den zentralen Baustein neben der institutionalisierten wechselseitigen Gewaltkontrolle. Aufgrund der Rechtsstaatlichkeit ist der Staat an geltendes Recht gebunden, klar definierten rechtlichen Räumen und Grenzen unterworfen, und seine Herrschaftsausübung ist eingehegt und begrenzt.

¹²⁷ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 55. Irrtümlicherweise bezeichnet Merkel die „Effektive Regierungsgewalt“ in seinem Buch auf S. 55 als „Teilregime E“, in der Abbildung 1 auf S. 50 jedoch als Teilregime C. In der vorliegenden Arbeit wird die Zuordnung von „Effektiver Regierungsgewalt“ als Teilregime C beibehalten.

¹²⁸ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 55.

¹²⁹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 54.

¹³⁰ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 52–53. Merkel bezeichnet die „Bürgerlichen Freiheitsrechte“ in seinem Buch auf S. 52 irrtümlicherweise als „Teilregime C“, in Abbildung 1 auf S. 50 jedoch als Teilregime E. In der vorliegenden Arbeit wird die Zuordnung von „Bürgerlichen Freiheitsrechten“ als Teilregime E beibehalten.

Die verfassungsmäßig verankerten materiellen Grundrechte bilden den Kern liberaler Rechtsstaatlichkeit.¹³¹ Sie schützen als Individualrechte den Bürger gegen freiheitsgefährdende staatliche Übergriffe.¹³² Es ist die Aufgabe von Gerichten als Verfassungshüter, die Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten sowie Gesetzgebungsprozesse zu überwachen und die exekutive Gesetzlichkeit zu kontrollieren.¹³³

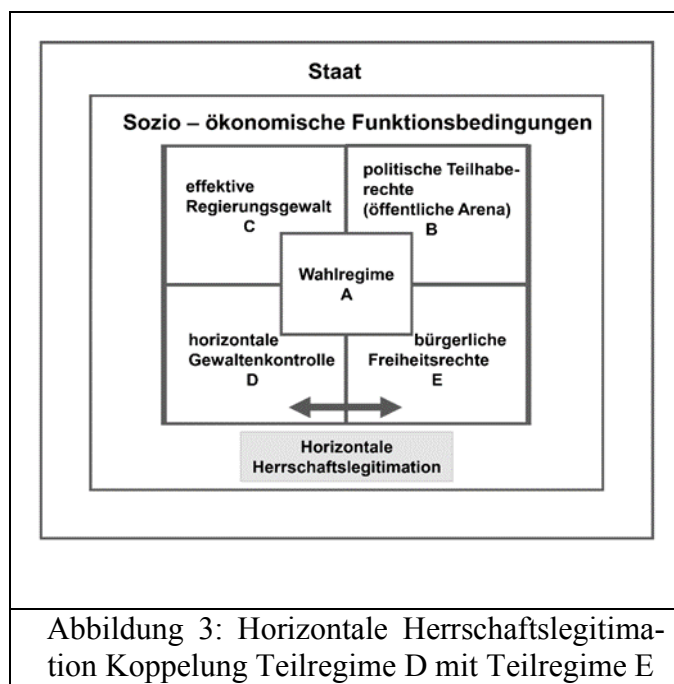


Abbildung 3: Horizontale Herrschaftslegitimation Koppelung Teilregime D mit Teilregime E

Freiheitsrechte gewähren als individuelle Schutzrechte den rechtlichen Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum, insbesondere „auch gegen ungerechtfertigte Verhaftung, Ausweisung, Terror, Folter und unerlaubte Einmischung in das persönliche Leben der Bürger durch den Staat oder durch private Kräfte und Akteure.“¹³⁴

In diesem Zusammenhang garantiert das bürgerliche Grundrecht jedem Bürger den gleichen Zugang

zum Gericht und Gleichbehandlung vor dem Gesetz.¹³⁵ Die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates als Horizontale Herrschaftslegitimation mit der Koppelung von Teilregime D mit Teilregime E ist in Abbildung 3 dargestellt.¹³⁶

Die von Merkel et al. genannte Zielsetzung der Demokratieförderung, die einen Beitrag dazu leisten soll, autoritäre Herrschaftsformen und Regierungsweisen zu überwinden, lässt sich mit den drei normativen Dimensionen (Prinzipien) der Eingebetteten Demokratie wie folgt vereinbaren: - *die vertikale Dimension demokratischer Herrschaft* mit dem Ziel vertikaler Machtkontrolle, universelles, aktives und passives Wahlrecht und effektive Gewährleistung des damit verbundenen grundlegenden politischen Partizipationsrechts; - *die horizontale Dimension* mit dem Ziel der Herrschaftskontrolle im Rahmen der gewaltenteiligen

¹³¹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 52.

¹³² Vgl. Merkel et al. 2003, S. 52–53.

¹³³ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 53.

¹³⁴ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 53.

¹³⁵ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 53.

¹³⁶ Die Abbildung 3 in Merkel et al. 2003, S. 50 mit zeichnerischen Ergänzungen des Verfassers dieser Arbeit.

Organisation der Staatsgewalt und der rechtsstaatlichen Herrschaftsausübung und - *die transversale Dimension* mit dem Ziel, die effektive Regierungsgewalt zu den demokratisch legitimierten Herrschaftsträgern zuzuordnen.¹³⁷

Das Konzept der Eingebetteten Demokratie bildet mit der inneren Einbettung der Teilregime die konstitutiven Werten und Normen für den inhaltlichen Transformationsprozess in Richtung Demokratie ab und damit die statische Dimension.¹³⁸

Das Konzept der Eingebettete Demokratie differenziert nicht eindeutig zwischen demokratischen Werten und Normen. So beinhaltet das Teilregime „Politische Teilhaberechte“ das Kriterium „Meinungs- und Pressefreiheit“ und ebenfalls den Indikator „Versammlungs- und „Demonstrationsfreiheit“. Wenn man systematisch Werte und Normen differenziert, wäre beides, das Kriterium „Meinungs- und Pressefreiheit“ und der Indikator „Versammlungs- und Pressefreiheit“ als ein demokratischer Wert zu kategorisieren.

Beim Transformationsprozess überlagern diese Normen die Interaktion und prägen in einem Demokratisierungsprozess eine Identität, die gemeinsame Werte widerspiegeln. Diese gemeinsamen Werte beinhalten Normen, die die Interaktion in einem Transformationsprozess prägen. Aus dieser Sicht begründen die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie im Analyseraster, das in Abschnitt 4.2.2 vorgestellt wird, gemeinsam die konstitutiven Werte und Normen.

Handlungsleitenden Werte und Normen, die in den Teilregimen, Kriterien und Indikatoren abgebildet sind, lassen sich aus den jeweiligen Erläuterungen zur Methodologie des Bertelsmann Transformationsindex und von Freedom House erschließen.

Der Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House werden für die folgenden Beispiele herangezogen, da die dort vorhandenen Indikatoren im weiteren Fortgang dieser Studie in die Teilregime der Eingebetteten Demokratie integriert werden. Die Normen ergeben sich aus den Hinweisen und Fragestellungen des BTI und von Freedom House zu den jeweiligen Indikatoren. An dieser Stelle wird das Teilregime „Politische Teilhaberechte“ mit ausgewählten zugehörigen Normen beispielhaft erläutert.¹³⁹

Zu den Politischen Teilhaberechten gehört der Indikator Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der einen demokratischen Wert konstituiert. Zugehörige Normen sind zum Beispiel: - dass die Vereinigungs- und Versammlungsrechte vor Einmischung oder

¹³⁷ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 47.

¹³⁸ Zu den Grundbegriffen sozialkonstruktivistischer Ansätze vgl. Hanisch 2011, S. 221.

¹³⁹ Die Erläuterungen sind deshalb auf Beispiele reduziert, da die generierbaren Normen für diese Studie einen zu großen Umfang hätten.

staatlichen Einschränkungen geschützt sind, und die Bürger und zivilgesellschaftliche Gruppen diese Rechte uneingeschränkt ausüben können; - dass die Regierung Bürger nicht durch Einschüchterung, Schikanen oder Androhung von Vergeltungsmaßnahmen daran hindert, ihr Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit auszuüben, z. B. durch willkürliche Festnahme und Inhaftierung friedlicher Demonstranten oder übermäßige Gewaltanwendung; - dass die Regierung transparente und nicht diskriminierende Kriterien bei der Bewertung von Anträgen auf Genehmigung von Zusammenschlüssen und/oder Versammlungen anwendet.¹⁴⁰

Auch der Indikator „Unabhängige Medien“ wäre ein demokratischer Wert und gehört zu den Politischen Teilhaberechten. Zugehörige Normen sind zum Beispiel: - dass Print-, Rundfunk- und/oder internetbasierte Medien nicht direkt oder indirekt zensiert werden; - dass Journalisten, die Regierungsbeamte und -politik oder andere mächtige Organisationen kritisieren, nicht wegen angeblicher Verleumdungs-, Blasphemie- oder Verstoß gegen Sicherheitsgesetze mit hohen Geld- oder Haftstrafen verurteilt werden können; - dass die Regierung es unterlässt, den Inhalt und den Zugang zu den Medien zu beeinflussen, z. B. durch politisch motivierte Vergabe von Sendefrequenzen und Zeitungsregistrierungen, unlautere Kontrolle und Einflussnahme auf Druckereien und Vertriebsnetze, selektive Verteilung von Werbung, lästige Registrierungsanforderungen, verbotene Tarife und Bestechung.¹⁴¹

Handlungsleitende Werte und Normen aus der Perspektive der Eingebetteten Demokratie

Kurki führt zu handlungsleitenden liberal-demokratischen Werten bei der Demokratieförderung aus, dass eine Vielzahl von Konzepten um ihre Gültigkeit wetteifern, nicht nur innerhalb des liberalen Modells, sondern auch darüber hinaus. Sie fordert deshalb dazu auf, sich mit den konzeptionellen Grundlagen von Demokratisierung und Demokratieförderung auseinanderzusetzen. Entscheidend ist aus ihrer Sicht, dass nach wie vor ein breiter Konsens darüber besteht, dass Demokratieförderung liberale Demokratieförderung beinhaltet, d. h. die Förderung bestimmter zentraler liberal-demokratischer Verfahren, einschließlich Wahlverfahren und Institutionalisierung von Rechtsstaatlichkeit, Meinungs-, Presse- und Vereinigungsfreiheit. Zunehmende Übereinstimmung besteht zudem in der Ansicht, dass diese ‚prozeduralen‘ Aspekte der liberalen Demokratieförderung mit der Förderung des Respekts für ‚liberal-demokratische kulturelle Werte‘ einhergehen sollte, wie der Glaube an die

¹⁴⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016b, S. 16.

¹⁴¹ Vgl. Freedom House 2015b, S. 10.

Rechte des Individuums, Toleranz, Konsensbildung und die Legitimität der liberal-demokratischen prozeduralen *governance*.¹⁴²

Reiber konkretisiert diese Definition insbesondere mit Blick auf die Wirkungsmöglichkeiten internationaler Organisationen. Sie versteht unter externer Demokratieförderung alle nicht-militärischen Maßnahmen von Staaten, internationalen Organisationen oder ausländischen Nichtregierungsorganisationen, die direkt zur Bildung, Stärkung oder Vertiefung von Demokratie in einem Zielland beitragen. Sie schließt Aktivitäten aus, die einen indirekten Beitrag zur Demokratisierung leisten und klassifiziert in diesem Zusammenhang die Wirtschaftsförderung als einen indirekten Beitrag.¹⁴³

Auch Merkel leitet aus seiner Definition von Demokratieförderung konkrete Handlungen ab, wonach Demokratieförderung aus seiner Sicht sämtliche Handlungen externer Akteure umfasst, die zur Überwindung autoritärer Herrschaftsformen dienen und sämtliche Institutionen, Organisationen, Bewegungen des Ziellandes unterstützen, die einen Beitrag zur Demokratisierung leisten. Dies kann nach den Worten Merkels in einem *top-down*-Ansatz (Zielrichtung staatliche Institutionen) oder *bottom-up*-Ansatz (Zielrichtung gesellschaftliche Institutionen) erfolgen. Das Instrumentarium umfasst alle Maßnahmen von unkonditionierter Hilfe bis hin zu diplomatischem Druck. Ausgeschlossen bleibt jedoch die Erzwingung der Demokratie durch militärischen Zwang.¹⁴⁴ Merkel begreift politische Entscheidungsprozesse in Demokratien als Resultate konkurrierender politischer Kräfte, denen ein institutionalisiertes Regelsystem der gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung zugrunde liegt. Dies schließt nach Merkel aus, dass ein einzelner Akteur die politischen Entscheidungsprozesse bestimmen oder kontrollieren kann. Das bedeutet dann aber auch, dass alle Teilnehmer gleichberechtigt am Abstimmungsprozess und an der Agendakontrolle teilnehmen.¹⁴⁵

Folgt man dieser Logik, lässt sich die Maßnahme „diplomatischer Druck“, die Merkel in seiner Definition von Demokratieförderung als Maßnahme einbezieht, nicht mit dem Kern demokratischer Prozesse vereinbaren. Gerade dieser Kern liegt dem Konzept der Eingebetteten Demokratie zugrunde und ist in zugehörigen Teilregimen verankert. Danach müsste eine konsistente Definition von Demokratieförderung jeglichen „Druck“ ausschließen. Dieser Gedanke folgt auch der Logik von Dahl¹⁴⁶ und begreift Demokratie als Selbstregierung

¹⁴² Vgl. hierzu Kurki 2010, S. 363.

¹⁴³ Vgl. Reiber 2014, S. 214.

¹⁴⁴ Vgl. Merkel 2010b, S. 439.

¹⁴⁵ Vgl. Merkel 2010b, S. 29

¹⁴⁶ Vgl. Dahl 1989.

der Bürger im Rahmen gesamtgesellschaftlich bindender Entscheidungsprozesse. Dabei müssen den Bürgern und ihren Repräsentanten die Kompetenz zur Agendasetzung zugewiesen werden sowie die Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung über politische Strategien. Ergänzend gehört dazu die Zuweisung der ‚Kompetenz-Kompetenz‘ darüber, wer dies an ihrer Stelle übernehmen darf.¹⁴⁷

Die Kompetenz für die verbindlichen Entscheidungen über politische Strategien und Agendasetzung beinhaltet auch die Kompetenz über Entscheidungen und Agendasetzung hinsichtlich der Demokratieförderung als Prozess. Daraus folgt, dass diese normativen Prinzipien der Selbstregulierung sich auch auf die normativen Prinzipien bei der Aushandlung von Demokratieförderung erstrecken müssen. Wie oben erwähnt, versteht Merkel die Demokratie nicht aus einem Guss, sondern als ein Gefüge von Teilregimen, die einander so zugeordnet sind, dass sie einerseits unabhängig voneinander über Autonomie verfügen, andererseits jedoch in gegenseitiger Abhängigkeit garantieren, dass legitimes und effektives Regieren ermöglicht wird. Das Gesamtregime folgt einer Funktionslogik aus der wechselseitigen Beeinflussung der fünf Teilregime. Aus der wechselseitigen Beeinflussung der Teilregime folgt auch, dass die Gesamtstabilität des Systems davon abhängig ist, dass auf jeden einzelnen Indikator eines Teilregimes Vorhaben der Demokratieförderung gerichtet sind, und diese das Gesamtsystem gleichermaßen tragen. Ein stabiles Gesamtsystem ist auch die Voraussetzung dafür, dass in einem Transformationsprozess Werte und Normen in eine Identität gleichermaßen integriert werden können. Dies ist auch die Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Demokratieförderung, dass sich Werte und Normen in einer Identität entfalten können, die als stabiler Anker diese Werte und Normen langfristig stützen.

Daraus folgt, dass erfolgreiche Demokratieförderung diese Gegenabhängigkeit der Teilregime angemessen berücksichtigt, und entsprechende Ziele und Vorhaben der Demokratieförderung in einem Gesamtansatz einbezogen sein sollten.

2.4 Die Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Der Sozialkonstruktivismus ist eine Metatheorie. Er bezeichnet keine substanzielle Theorie der Außenpolitik. Er bezieht einen metatheoretischen Standpunkt der Analyse sozialer und politischer Gegenstände. Er geht davon aus, dass sich Identitäten und Interessen von Akteuren in einem sozialen Kontext sozial konstruieren und formen und auch nicht unabhängig

¹⁴⁷ Vgl. hierzu Dahl 1989, hier zitiert nach Merkel et al. 2003, S. 41.

von solchen Kontexten sind.¹⁴⁸

Brummer und Oppermann erläutern, dass aus sozialkonstruktivistischer Perspektive Normen stark pfadabhängig und umfassend angelegt sind und sich inkrementell und langfristig wandeln. Inkrementell bedeutet, dass sich Normen schrittweise aufbauen.¹⁴⁹

Wenn Brummer und Oppermann erläutern, dass aus sozialkonstruktivistischer Perspektive Normen stark pfadabhängig und umfassend angelegt sind und sich inkrementell und langfristig wandeln, bedeutet dies auch, dass bereits vorhandene Ausprägungsgrade als Ankerpunkte den Wandlungsprozess begünstigen.

Normen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Ansprüche an das Verhalten von Akteuren formulieren, indem sie von ihnen je nach Situation bestimmte Handlungen einfordern und andere Handlungen ächten. Damit können Normen für Akteure Motive leiten, mit denen man sich für oder gegen einzelne Handlungsoptionen entscheidet.¹⁵⁰

Begreift man aus sozialkonstruktivistischer Perspektive den innerstaatlich eingebetteten Normenkomplex als Bezugspunkt der Demokratieförderung, wirkt er nicht nur kausal auf die Politik der Demokratieförderung im Sinne regulativer Normen, d. h. Normen, die das Verhalten ordnen und einschränken, sondern auch als konstitutive Norm, weil er Teil des Selbstverständnisses der kollektiven Akteure selbst ist.¹⁵¹

Dies entspricht aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus der Grundidee, dass die Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden. Nach Wendt entspricht dies dem Prinzip der reflektierten Aufwertung oder Spiegelung. Die Hypothese besagt, dass Akteure sich selbst als eine Reflexion darüber sehen, wie sie denken, dass andere sie sehen oder einschätzen. Wenn der andere das Selbst so behandelt, als wäre es ein Feind, dann ist es nach dem Prinzip der Spiegelung wahrscheinlich, dass man diesen Glauben an die eigene Rollenidentität gegenüber dem anderen verinnerlicht. Natürlich gilt auch die spiegelverkehrte Betrachtung. Wenn der andere das Selbst so behandelt, als wäre es sein Freund, ist es ebenso wahrscheinlich, dass man diesen Glauben gegenüber dem anderen ebenfalls verinnerlicht.¹⁵²

¹⁴⁸ Vgl. hierzu Brummer und Oppermann 2018, S. 66. Dort auch in einer tabellarischen Übersicht zusammengefasst die Kernaussagen des sozialkonstruktivistischen Ansatzes; vgl. hierzu Brummer und Oppermann 2018, S. 65.

¹⁴⁹ Brummer und Oppermann 2018, S. 71.

¹⁵⁰ Brummer und Oppermann 2018, S. 71.

¹⁵¹ Vgl. Wolff und Wurm 2011, S. 84.

¹⁵² Vgl. Wendt 1999, S. 327.

Poppe et al. haben hierzu einen analytischen Bezugsrahmen, den sie als Forschungsheuristik verstehen, mit der Zielsetzung entworfen, eine systematische Untersuchung von Aushandlungsprozessen in der internationalen Demokratieförderung zu ermöglichen. Sie gehen von drei Akteursmerkmalen aus, die bei entsprechenden Verhandlungen der EU mit einem Empfängerland zur Demokratieförderung besonders relevant für die Ausgestaltung der Positionen und Schritte sind. Ein Akteursmerkmal wird als „Regimetyp des Empfängerlandes“ gekennzeichnet und kann der sozialkonstruktivistischen Perspektive zugeordnet werden. Es besagt, dass je mehr die EU ihr Gegenüber als demokratisch legitimiert wahrnimmt, wird es plausiblerweise bereit sein, abweichende Ansichten und Forderungen im Namen von *local ownership* ernsthaft in Betracht zu ziehen und Zugeständnisse zu machen. Für das Gegenüber der EU ist es bedeutsam, wie es wahrgenommen wird und wie im Sinne der reflektierten Aufwertung die Selbstwahrnehmung ausgestaltet ist. Hier gilt, dass je mehr es sich demokratisch verankert wahrnimmt, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Parteien signifikant divergierende Ansichten über die Verhandlungen zur Demokratieförderung besitzen. Damit wäre auch die *local ownership* beim Aushandlungsprozess der Demokratieförderung gewahrt.

Aus Sicht des Sozialkonstruktivismus ist außerdem zu fragen, welche Bedeutung dem Normentransfer bei der Konditionierung von Unterstützungsleistungen zukommt, und wie dieser Normentransfer in einem Modell der Interaktion und Konstruktion von Werten und Normen eingeordnet werden kann.

In ihrem Beitrag erläutert Schmitz spezifische Problemfelder, die mit der Konditionierung in Zusammenhang stehen, z. B. ein fragwürdiges Auflagendesign, das die spezifische Situation eines Landes nicht ausreichend berücksichtigt, Unterminierung der Eigenanstrengungen der Empfänger, Zementierung von deren Abhängigkeit mit der Folge, dass Empfänger Strategien entwerfen, um die Konditionierung zu manipulieren.¹⁵³ Aus dieser Erkenntnis heraus bildete sich im Lauf der neunziger Jahre ein neuer Konsens darüber, dass ein erfolgreicher Reformprozess *ownership* im Sinne eines partnerschaftlich aufgefassten Verhältnisses voraussetzt, wozu die Übernahme von Verantwortung für politische Reformen gehört.¹⁵⁴ Schmitz macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass diese Form der Konditionalität ein Modell sozialen Verhaltens zugrunde liegt, das sich aus anderen epistemologischen Vorannahmen speist als die herkömmliche Anreizkonditionalität. Während die

¹⁵³ Vgl. Schmitz 2009, 134 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Schmitz 2009, S. 136.

Anreizkonditionalität auf einem rationalistischen Modell sozialen Verhaltens von Akteuren beruht, die auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Kalkülen entscheiden, baut eine dialogisch konzipierte Konditionalität auf Akteuren auf, deren Präferenzen sich im Verlauf sozialer Interaktionen ausgestalten.¹⁵⁵

Mit der dialogisch konzipierten Konditionalität folgt Schmitz einer sozialkonstruktivistischen Perspektive, die darauf angelegt ist, die dialogisch konzipierte Konditionalität so zu begreifen, dass der Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet wird und stattfindet. Mit dieser Sichtweise kann auf der Ebene der Instrumente der Demokratieförderung die Kluft zwischen normativen Prinzipien der Demokratie und dem Verbot externer Einmischung zwar nicht aufgelöst aber begrenzt werden.¹⁵⁶ Mit dieser Sicht lässt sich auch die positive Konditionalität durch Anreize in einen übergeordneten Bezugsrahmen einordnen, wenn man diese positive Konditionalität als das Ergebnis eines interaktiven Aushandlungsprozesses versteht.

Es ist die Gestaltung des Aushandlungsprozesses, in dessen Rahmen die Verhandlungen stattfinden, durch den die lokalen Akteure Handlungsfähigkeit erlangen und externe Politiken mitgestalten können, um die Demokratisierung in ihrem eigenen Land zu unterstützen. In diesem Sinne sind Verhandlungen ein Weg, um lokale Teilhabe in der Demokratieförderung zu ermöglichen. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Etablierung von *local ownership*.¹⁵⁷ Bei der Interaktion haben beide Seiten einen bedeutenden Handlungsspielraum, wobei die lokalen Akteure einen großen Spielraum haben, externe Hilfsaktivitäten für ihre eigenen Zwecke zu fordern, zu nutzen oder umzuleiten. Sie können genau die Ideen, Normen und Institutionen „lokalisieren“ oder sich „aneignen“ und dadurch eine Normendiffusion einleiten, die die Demokratieförderer vorantreiben wollen.¹⁵⁸ Erfolgreiche Verhandlungen können zu Praktiken der Demokratieförderung führen, die sich beide Seiten (sowohl die externen als auch die lokalen Akteure) zu eigen machen und die eine schrittweise Entwicklung im Einklang mit grundlegenden demokratischen Prinzipien begründen.¹⁵⁹

Dabei handelt es sich bei der Aushandlung von Demokratieförderung um einen kontinuierlichen Prozess zwischen Akteuren, wobei die Demokratieförderung in der Regel während dieser Verhandlungen voranschreitet. Mehr noch: Aus der Perspektive des „Gebers“

¹⁵⁵ Vgl. Schmitz 2009, S. 136–137.

¹⁵⁶ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen bei Foucault und Senellart 2008, S. 64.

¹⁵⁷ Vgl. Poppe et al. 2019b, S. 761.

¹⁵⁸ Vgl. Poppe et al. 2019b, S. 761.

¹⁵⁹ Vgl. Poppe et al. 2019b, S. 762.

kann gerade der Prozess des Aushandelns von Demokratieförderung als Teil des Demokratieförderportfolios (politischer Dialog) gesehen werden. Letztlich werden die Aushandlung der Demokratieförderung und die Demokratieförderung selbst oft gleichzeitige, interagierende und sich sogar teilweise überlappende Prozesse sein.¹⁶⁰

Insgesamt begreifen diese Überlegungen die Aushandlung von Demokratieförderung als interaktiven Prozess, in dem gegenseitige Wahrnehmungen und Normendiffusion im Sinne Dahls gestaltet wird, der Kriterien und Wertvorstellungen eines Demokratiekonzepts wie folgt festgelegt hat: Effektive Partizipation, Gleichberechtigung aller Teilnehmer am Aushandlungsprozess, jeder Teilnehmer muss die Gelegenheit dazu haben, Alternativen und wahrscheinliche Konsequenzen zu prüfen und ebenso über die Agendakontrolle verfügen.¹⁶¹

Agendakontrolle bedeutet, dass der durch die Demokratieförderung ausgelöste Transformationsprozess zwischen ‚Förderer‘ und ‚Gefördertem‘ auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen gemeinsam kontrolliert und abhängig vom Erfolg im gegenseitigen Einvernehmen nachgesteuert wird.

Dabei agieren Beteiligte am Aushandlungsprozess, ‚Förderer‘ und ‚Geförderte‘, als gleichberechtigte Partner auf ‚Augenhöhe‘. Das Wort ‚Augenhöhe‘ bezieht sich auf den Prozess der Aushandlung mit dem Ziel, die demokratischen Werte und Normen aus sozialkonstruktivistischer Perspektive zu verankern. Der Transformationsprozess in Richtung Zielerreichung des demokratischen Fortschritts vollzieht sich hinsichtlich der ‚Augenhöhe‘ jedoch auf einem Kontinuum.

Merkel bezieht seine Wertvorstellungen von Demokratie auf ein institutionalisiertes Regelsystem für politische Entscheidungsprozesse, wobei diese als Ergebnis konkurrierender politischer Kräfte verstanden werden, und zwar im Gegensatz zu totalitären und autokratischen Systemen, bei denen Entscheidungen durch einzelne Akteure bestimmt sind.¹⁶² Dieser dynamische Prozess impliziert einen partnerschaftlichen Umgang gleichberechtigter souveräner Partner. Er entspricht damit einem Kernbereich von Demokratie. Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Konsensbildung¹⁶³ sorgt für den Ausgleich von Interessen und ist ein Wesensmerkmal demokratischer Entscheidungsprozesse.¹⁶⁴ Damit ist die dialogisch

¹⁶⁰ Vgl. Poppe et al. 2019a, S. 789.

¹⁶¹ Vgl. Dahl 2015, S. 37-38.

¹⁶² Vgl. Merkel 2010b, S. 29.

¹⁶³ Seit 35 Jahren ist „Das Harvard-Konzept“ ein anerkanntes populärwissenschaftliches Standardwerk zum Thema Verhandeln, das einen Weg aufzeigen kann, dass Verhandlungspartner Win-win-Situationen schaffen und einen Konsens darüber generieren können. Vgl. Fisher et al. 2018.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu auch Hyde-Price 1994.

konzipierte Konditionalität mit den normativen Prinzipien der Demokratieförderung auch im Bezugsrahmen des Konzepts der Eingebetteten Demokratie verankert.

Der Verfasser der vorliegenden Studie folgt dieser prozessorientierten Herangehensweise zur Auffassung von Legitimität. Diese lässt sich mit den vorangegangenen Überlegungen zur Konditionalität verknüpfen, wenn diese dialogisch im Sinne von Konsensbildung angelegt ist und damit im Rahmen der o. a. aufgeführten Definition von Demokratie verortet werden kann. Konditionierungen wären danach konsensual getroffene und gegenseitig vollständig akzeptierte Verabredungen, die auf Augenhöhe zwischen Geber und Empfänger getroffen werden.

Die Organisation von Freiheit lässt sich damit aus sozialkonstruktivistischer Perspektive in einem Prozess auflösen, indem sie nicht durch ‚Zwang‘ autoritativ auferlegt, sondern als Aushandlungsprozess verstanden wird, mit dem im Rahmen der Demokratieförderung die ‚Organisation von Freiheit‘ in einem Transformationsprozess gemeinsam zwischen ‚Förderer‘ und ‚Gefördertem‘ etabliert und in einem normativen Sinngebungsprozess verankert wird. Das bedeutet, dass die sozialkonstruktivistische Perspektive den dynamischen Prozess der Demokratieförderung in den Blick nimmt, während das Theorem des Demokratischen Friedens und das Konzept der Eingebetteten Demokratie die Werte und Normen für die Demokratieförderung ergänzt. Dieser Ansatz unterfüttert den dynamischen Prozess der Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.

Dabei gilt die Prämisse, dass bei der Demokratieförderung eine Partnerregierung das Ziel der Demokratieförderung teilt, und die Definition demokratischer Werte und Normen einer aktivistischen Lesart des Liberalismus folgt.

Der Verfasser dieser Arbeit folgt der prozessorientierten Herangehensweise auf der Grundlage der Sozialkonstruktivismus. Diese Art der Organisation von Freiheit durch die Ausgestaltung von Aushandlungsprozessen beseitigt zwar nicht das theoretische Dilemma des Liberalismus, gestaltet jedoch Rahmenbedingungen, die die Demokratieförderung aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus als einen dynamischen Prozess begreift, der mit demokratischen Werten und Normen unterfüttert ist.

Aus den o. a. Überlegungen ergeben sich für das Vorgehen bei der Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgende Prinzipien:

- Einvernehmen über die Zielsetzung der Demokratieförderung auf der Grundlage gemeinsam anerkannter Werte und Normen. Dabei sind bei einem positiven Ausprägungsgrad vorhandener demokratischer Werte und Normen beim Empfänger Ankerpunkte

vorhanden, um über die Zielsetzung der Demokratieförderung Einvernehmen herzustellen. Das Einvernehmen setzt auch eine positive Motivation des Empfängers für einen Transformationsprozess voraus.

- Die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen finden jeweils im Interaktionsprozess statt. Dieser Interaktionsprozess wird ausgehandelt und ist davon abhängig, wie Akteure von den signifikant anderen behandelt werden.
- Die Gewährleistung von effektiver Partizipation und Gleichberechtigung aller Teilnehmer bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses und gleichberechtigter Agendakontrolle.
- Die Agendakontrolle impliziert Einvernehmen bei der Erfolgskontrolle und gegebenenfalls Nachsteuerung des Transformationsprozesses auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen.
- Die Konditionalität von Reformvorhaben ist dialogisch konzipiert.
- Ziele und Vorhaben der Demokratieförderung umfassen sämtliche Teilregime der eingebetteten Demokratie in einem Gesamtansatz. Damit stützen sämtliche Partialregime gemeinsam die Stabilität der Demokratie. Da sich damit Werte und Normen als stabiler Anker langfristig in einer Identität entfalten können, schafft dies die Voraussetzung für die Nachhaltigkeit eines Transformationsprozesses.
- Das Vorgehen beim Transformationsprozess folgt den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und ist in einem integrativen Ansatz mit demokratischen Werten und Normen unterfüttert. Nur so wird vermieden, dass es durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Sinngebungen zur Kollision von Werten und Normen kommt.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Eine politikwissenschaftliche Untersuchung zum Scheitern von ‚*state building*‘ und Demokratisierung in Afghanistan steht zwar noch aus, aber eine kursorische Bewertung der Demokratieförderung in Afghanistan zeigt, dass die hier genannten Kriterien insgesamt nicht erfüllt worden sind. Deshalb kommt eine vorläufige Bewertung zu dem Ergebnis, dass die Demokratieförderung deshalb zum Scheitern verurteilt war. Vor allem wurde die Prämisse für eine erfolgreiche Demokratieförderung übergangen, dass Einvernehmen über die Ziele und Vorhaben seitens des Gebers und Empfängers bestehen muss, und zwar auf der Grundlage einer positiven Motivation des Empfängers für einen Transformationsprozess. Es bestanden auch keine Anknüpfungspunkte für die Werte und Normen der Demokratieförderung. Der jüngste BTI 2020 Bericht zu Afghanistan weist nach über 17 Jahren der Bemühungen von ‚*state building*‘ und Demokratisierung einen bemerkenswert niedrigen Wert von 3,28 für die politische Transformation auf, und der Bericht führt dazu aus, dass Korruption, Vetternwirtschaft und Klientelismus die staatlichen Institutionen ausgehöhlt haben. Angesichts dieser Probleme bleiben die vom Staat eingeführten demokratischen Reformen hinter den Erwartungen zurück. Infolgedessen, so führt der Bericht weiter aus, wird die Legitimität des Staates in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und die afghanische Regierung ist nicht in der Lage, viele ihrer Reformen wirksam umzusetzen und Stabilität zu gewährleisten. Vgl. hierzu Bertelsmann Stiftung 2020d.

Diese Prinzipien für das Vorgehen bei der Demokratieförderung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive sorgen dafür, dass sich die demokratischen Werte und Normen in einem Transformationsprozess dynamisch entfalten können.

2.5 Abgeleitete Thesen

Folgende Thesen werden aus der theoretischen und konzeptionellen Verortung der Demokratieförderung abgeleitet:

1. Die Voraussetzung für eine wirksame EU-Demokratieförderung ist dann geschaffen, wenn eine positive Motivation seitens der EU und seitens der Ukraine für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie gleichermaßen vorhanden ist, und auf dieser Grundlage Einvernehmen über die Zielsetzung und Vorhaben der Demokratieförderung hergestellt werden kann.
2. Mit einer kohärenten Strategie der Demokratieförderung, die sämtliche Teilregime umfasst und mit dem Vorgehen den Prinzipien aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus folgt, können sich demokratischen Werte und Normen entfalten.
3. Der Erfolg eines Vorhabens der EU-Demokratieförderung ist dann begünstigt, wenn demokratische Werte und Normen bei der Ukraine mit einem positiven Ausprägungsgrad als Ankerpunkte bereits vorhanden sind.

Teil III

3. Der Bezugsrahmen der EU-Demokratieförderung in der Ukraine

Dieses Kapitel erläutert die konzeptionellen Grundlagen und die organisatorischen Zuständigkeiten der EU-Demokratieförderung und bettet diese in einen historischen und internationalen Kontext ein. Mit diesem differenzierten Vorgehen wird ein übergreifender Bezugsrahmen abgebildet und damit auch der Grundstein für die Einordnung der EU-Demokratieförderung in der Ukraine gelegt.

3.1 Konzeptionelle Grundlagen der EU-Demokratieförderung

Nach massiven Menschenrechtsverletzungen durch Uganda im Jahr 1977 erkannte die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) erstmals die Notwendigkeit einer Menschenrechtskonditionierung in ihren internationalen Verträgen.¹⁶⁶ Mit Uganda war Entwicklungshilfe vertraglich vereinbart worden, die durch die EWG eingefroren wurde, wobei es sich um eine Maßnahme handelte, die auf der Grundlage der bestehenden Vereinbarung nicht gerechtfertigt werden konnte. In der Folge wurde eine sogenannte Grundlagenklausel in Abkommen aufgenommen, durch die die Vertragsparteien an Demokratie und Menschenrechte gebunden sind.

Die Bindung an Demokratie und Menschenrechte als Grundlage der Innen- und Außenpolitik findet ihre Grundlage in der Schlussakte von Helsinki und in der Charta von Paris. Nach Freigang hat die EU bis heute mit über 150 Ländern Verträge mit einer Menschenrechts- und Demokratieklausele abgeschlossen. Diese Demokratie- und Menschenrechtsklausel ist auch Bestandteil der Assoziierungsabkommen der EU mit den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und damit auch mit der Ukraine.¹⁶⁷

Mit diesem Herangehen baut die EU auf die von den damaligen neun Mitgliedstaaten in Kopenhagen am 14. Dezember 1973 formulierten Erklärung zur europäischen Identität auf, wo es in Ziff. 1 heißt: *„In dem Wunsch, die Geltung der rechtlichen, politischen und geistigen Werte zu sichern, zu denen sie sich bekennen, in dem Bemühen, die reiche Vielfalt ihrer nationalen Kulturen zu erhalten, im Bewusstsein einer gemeinsamen Lebensauffassung, die eine Gesellschaftsordnung anstrebt, die dem Menschen dient, wollen sie die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, die das Ziel*

¹⁶⁶ Vgl. Freigang 2014, 283 ff. Freigang befasst sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive mit den Menschenrechts- und Demokratieklausele in den Verträgen der EU.

¹⁶⁷ Vgl. Freigang 2014, S. 285–286.

*des wirtschaftlichen Fortschritts ist, sowie der Achtung der Menschenrechte als die Grundelemente der europäischen Identität wahren.*¹⁶⁸

Jünemann und Schörnig weisen in ihrem Beitrag zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“ darauf hin, dass die neun Mitgliedstaaten der EWG mit der Erklärung von Kopenhagen die Idee des „Zivilmachtkonzepts“ aufgegriffen haben.¹⁶⁹ In Ziffer 9 der Erklärung vom 14. Dezember 1973 heißt es dazu: *„Das Europa der Neun ist sich der weltpolitischen Verpflichtungen bewusst, die ihm aus seiner Einigung erwachsen. Diese Einigung ist gegen niemanden gerichtet und entspringt auch keinerlei Machtstreben“*. Diese Erklärung bedeutet auch für die Demokratieförderung, dass die EWG damit keinerlei Machtstreben verbindet. Sie erläutern weiter, dass der Aufbau militärischer Kapazitäten mit einer „Zivilmacht Europa“ durchaus vereinbar ist. Gleichzeitig liegen nach ihrer Bewertung aber Risiken in divergierenden nationalen Interessenlagen zum Verhältnis zwischen der militärischen und der zivilen Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese Risiken können nach ihrer Einschätzung *„zumindest langfristig einer Verankerung der ESVP im Rahmen des Zivilmachtkonzepts entgegenwirken.“*¹⁷⁰

Die Wahrung der Menschenrechte und die Förderung von Demokratie wurde in der Folge am 28. November 1991 durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften in einer Entschließung wie folgt bekräftigt: *„Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten werden einem positiven Konzept, das die Wahrung der Menschenrechte fördert und die Demokratie unterstützt, hohe Priorität einräumen. Ein offener und konstruktiver Dialog zwischen ihnen und den Regierungen der Entwicklungsländer kann zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie einen sehr wichtigen Beitrag leisten. Es können verschiedene Initiativen ergriffen werden, die zum Beispiel folgendes aktiv unterstützen: (-) Bemühungen der Länder, sich demokratische Strukturen zu geben und die Menschenrechte besser zu wahren; (-) Abhaltung von Wahlen, Aufbau neuer demokratischer Institutionen und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit; (-) Stärkung der Gerichtsbarkeit, der Rechtsprechung, der Verbrechensverhütung und der Ahndung von Gesetzesverstößen; (-) Förderung der Rolle der*

¹⁶⁸ Vgl. Europäische Gemeinschaft 1973.

¹⁶⁹ Vgl. Jünemann und Schörnig 2002, S. 13–14. Diese Diskussion zu unterschiedlichen nationalen Interessenlagen zwischen der militärischen und der zivilen Dimension ist heute noch aktuell. In diesem Zusammenhang ist auch der Beitrag von Maull bemerkenswert, der die Außenpolitik Deutschlands vor und nach der Wiedervereinigung als das außenpolitische Rollenkonzept einer Zivilmacht nachzeichnet und darauf aufmerksam macht, dass die Bundesrepublik auf einen *„zivilmachtskompatiblen internationale[n] Kontext angewiesen ist“* und insbesondere die Unterstützung Frankreichs und der USA benötigt. Hierzu vgl. Maull 2007, S. 83.

¹⁷⁰ Vgl. Jünemann und Schörnig 2002, S. 22. Die im Zitat verwendete Abkürzung „ESVP“ steht für Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

*Nichtregierungsorganisationen sowie anderer Einrichtungen, die für eine pluralistische Gesellschaft vonnöten sind; (-) Annahme eines dezentralisierten Konzepts der Zusammenarbeit; Gewährleistung gleicher Chancen für alle.*¹⁷¹

Damit wurde kein bestimmtes demokratisches System als Modell vorgegeben, lediglich demokratische Kernelemente sollten verwirklicht werden. Die Möglichkeit sollte offenbleiben, dass jeder Staat sich seine eigenen verfassungsmäßigen Strukturen ausgestalten kann.¹⁷²

In diesem Schlüsseldokument des Jahres 1991 werden auch negative Konditionierungen bei schweren und fortgesetzten Verstößen gegen die Menschenrechte oder bei schwerwiegenden Unterbrechungen demokratischer Prozesse in Betracht gezogen. Danach können je nach Schwere des Falls negative Konditionierung verschiedene Maßnahmen umfassen. Die Spannbreite an Möglichkeiten können vertrauliche oder öffentliche Demarchen umfassen bis hin zur Aussetzung der Zusammenarbeit mit den betreffenden Staaten.¹⁷³

Die Europäische Nachbarschaftspolitik

In der Folge der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union von 2003 wurde die EU-Nachbarschaftspolitik als außenpolitische Strategie mit dem Ziel enger politischer und wirtschaftlicher Beziehungen etabliert. Diese Strategie zielte auf die enge Einbindung von Nationen ohne echte Beitrittsperspektive. Im entsprechenden Grundlagendokument der Europäischen Kommission vom 11. März 2003 zu den Beziehungen der EU zu den südlichen und östlichen Nachbarn heißt es: *„Die Nachbarstaaten der EU sind ihre wichtigsten Partner, wenn es darum geht, auf beiden Seiten Produktion, Wirtschaftswachstum und Außenhandel zu steigern, einen erweiterten Raum politischer Stabilität und funktionierender Rechtsstaatlichkeit zu schaffen und den Austausch von Humankapital, Ideen, Wissen und Kultur zu fördern.“* Die Kommission schlägt in diesem Dokument dann vor, *„dass sich die EU das Ziel setzt, eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft - eines Ringes befreundeter Staaten - zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält und verweist dabei auf den Beschluss des Europäischen Rats auf seiner Tagung vom Dezember 2002 in Kopenhagen, dass die Union die sich durch die Erweiterung bietende Chance nutzen sollte, die Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Werte auszubauen.“*¹⁷⁴

¹⁷¹ Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992, S. 11–12 Anlage I, Ziff. 4.

¹⁷² Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992, S.12 Anlage I, Ziff. 5.

¹⁷³ Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992, S. 13 Anlage I, Ziff. 6.

¹⁷⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003, S. 4.

Das Strategiepapier der Europäischen Kommission zur ENP vom 12. Mai 2003 betont zunächst die Grundlagen der privilegierten Partnerschaft mit den Nachbarn, die gegenseitige Verpflichtung auf gemeinsame Werte in erster Linie in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regieren, Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gut nachbarschaftlicher Beziehungen sowie die Prinzipien der Marktwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung. Dann werden die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen formuliert, die in der Folge für die Aktionspläne mit den jeweiligen Partnern entwickelt werden sollen, um sie näher an die Europäische Union heranzurücken.¹⁷⁵ Die gemeinsame Erarbeitung von Aktionsplänen zwischen der EU und den Partnern folgt den sozialkonstruktivistischen Prinzipien als Grundlage für die Diffusion demokratischer Werte und Normen für die Förderung von Demokratie.

Piehl erläutert in seinem Beitrag die Entstehungsgeschichte, die Ziele und die Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik und stellt heraus, dass es im Jahr 2003 im Wesentlichen darum ging, den östlichen und südlichen Nachbarn der EU alternative Wege zum EU-Beitritt aufzuzeigen und diese in der Praxis zu erproben.¹⁷⁶

Der Rat hat am 17. November 2009 die Schlussfolgerungen zur „Demokratieförderung in den Außenbeziehungen der EU“ angenommen und bekräftigt darin erneut die Grundsätze der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, die auch für das außenpolitische Handeln gelten sollen. Der Rat hat daher eine EU-Aktionsagenda zur Unterstützung der Demokratie in ihren Außenbeziehungen beschlossen und die zuständigen EU-Institutionen ersucht, diese Agenda in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in der EU-Außenpolitik umzusetzen.¹⁷⁷

Die Grundsätze des Verhältnisses der Europäischen Union zu ihren Nachbarn sind im Jahr 2010 völkerrechtlich verbindlich geworden, und zwar im Lissabon-Vertrag in Art. 8 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1.¹⁷⁸ Die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben

¹⁷⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004.

¹⁷⁶ Vgl. Piehl 2010, S. 334.

¹⁷⁷ Vgl. Council of the European Union 2009, S. 2 Ziff. 1 u. S.4 Ziff. 8.

¹⁷⁸ Vgl. Europäische Union 2010. Dort lautet Art. 8 Abs. 1: „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“ Weiter führt Art. 21 Abs. 1 dazu aus: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.

daher herausragende Bedeutung, beide Punkte werden gemeinsam mit anderen wichtigen Prinzipien in den Präambeln und auch in der Grundrechte-Charta auf höchstem Niveau garantiert.¹⁷⁹

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive weist Freigang jedoch auf das Potenzial von Zielkonflikten hin, die sich aus den primärrechtlichen Vorgaben des EU-Vertrags ergeben und, dass *„trotz der besonderen Stellung als Werte der Union, die sowohl innen- als auch außenpolitisch zu fördern sind (Art. 3 Abs. 1 EUV), [...] sich aus dem Vertrag kein Vorrangverhältnis zwischen diesem Ziel und sonstigen Zielen des auswärtigen Handelns ableiten lässt. Dabei normiert der Vertrag als außenpolitische Ziele nicht nur solche, die miteinander korrespondieren und einander ergänzen, wie Demokratie- und Menschenrechtsförderung, Armutsbekämpfung und Friedenssicherung, sondern auch solche, die eventuell in einem Konkurrenzverhältnis stehen können, wie Demokratie- und Menschenrechtsförderung versus Förderung der Unionsinteressen und des Wohlergehens der Unionsbürger einschließlich der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen.“*¹⁸⁰

Die Erkenntnis, dass sich aus dem EUV kein Vorrangverhältnis der Werte der Union gegenüber anderen Zielen des auswärtigen Handelns ableiten lässt, ist für die Gestaltung der Außenbeziehung der EU von besonderer Bedeutung, da damit der Spielraum erhalten bleibt, auch im Umgang mit autokratischen Regimen handlungsfähig zu bleiben. Der Spielraum besteht darin, dass das Thema Demokratie- und Menschenrechtsförderung z. B. bei wirtschaftlichen Interessen nachrangig eingeordnet werden kann. Es bleibt außerdem deshalb ein Spielraum für das außenpolitische Handeln, da die genaue Bedeutung von Demokratie nicht eindeutig definiert ist, und die Frage, was in einer gegebenen Situation die Demokratie fördert, schützt, behindert oder untergraben könnte, sich nicht logisch erschließt.¹⁸¹

Auch wenn sich dieses Dilemma der im Einzelfall nachgeordneten Einordnung von demokratischen Werten und Normen nicht auflösen lässt, ist die EU bemüht, im Sinne eines sozialkonstruktivistischen Ansatzes eine Plattform für den Dialog über die Wahrung demokratischer Werte und Normen jeweils zu generieren.

Die EU hat 2012 einen strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie beschlossen¹⁸² und mit einem Aktionsplan unterlegt.¹⁸³ Zudem veröffentlicht sie einen

¹⁷⁹ Vgl. Skouris und Skouris 2018, S. 16.

¹⁸⁰ Vgl. Freigang 2014, S. 176.

¹⁸¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Wolff und Wurm 2011, S. 85.

¹⁸² Vgl. Rat der Europäischen Union 25.06.2012.

¹⁸³ Vgl. Council of the European Union 2015.

jährlichen Bericht zum Zustand der Menschenrechte und Demokratie in der Welt. Diese Berichte sind nicht länderspezifisch, sodass sie nicht als Analyseinstrument für den Fortgang dieser Studie herangezogen werden können.¹⁸⁴ Zwar existieren EU-interne länderspezifische Fortschrittsberichte, die sich auch auf die Ukraine beziehen. Diese sind jedoch nicht öffentlich zugänglich.¹⁸⁵

Mit einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 ist ein EU-Nachbarschaftsinstrument geschaffen worden, das auf den Werten Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit beruht und sich zur verantwortungsvollen Staatsführung, zu den Grundsätzen der Marktwirtschaft und zu einer nachhaltigen und breitenwirksamen Entwicklung bekennt. Dieses neu geschaffene Nachbarschaftsinstrument zielt darauf ab, politische Initiativen zu unterstützen, die die ENP mitgeprägt haben: die Östliche Partnerschaft zwischen der Union und ihren östlichen Nachbarländern sowie – für die südliche Nachbarschaft – die Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand und die Union für den Mittelmeerraum.

Die Verordnung unterstreicht, dass die Partner, die sich für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und für Reformen einsetzen, nach dem Anreizkonzept („mehr für mehr“) und dem Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht stärker unterstützt werden.¹⁸⁶

Mit diesen Formulierungen betont die EU das Prinzip eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen der EU und den Partnern und die gegenseitige Rechenschaftspflicht. Das Anreizkonzept, so wird ausgeführt, beruht auf dem Prinzip „mehr für mehr“ und damit auf einer positiven Konditionierung, die für alle Projekte und Maßnahmen der Demokratieförderung im Rahmen des ENP gelten. Das partnerschaftliche Verhältnis und die gegenseitige Rechenschaftspflicht folgen dem sozialkonstruktivistischen normativ demokratischen Prinzip jedoch nur unter dem Vorbehalt, dass auch die sogenannten „positiven Konditionierungen“ ebenfalls gemeinsam und auf Augenhöhe entworfen und dialogisch konzipiert werden. Nur so ist der Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet und kann auf Augenhöhe stattfinden und nur so kann auf der Ebene der Instrumente der Demokratieförderung die Kluft zwischen normativen Prinzipien der Demokratie und dem Verbot externer Einmischung begrenzt werden.

¹⁸⁴ Vgl. Jahresbericht der EU für das Jahr 2018 in Council of the European Union 13.05.19.

¹⁸⁵ Diese Erkenntnis ergaben Gespräche mit Angehörigen der EU-Delegation in Kiew im September 2018.

¹⁸⁶ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014a, S. 27, Ziff. 3-5.

Bemerkenswert ist, dass in diesem Dokument auch auf die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft hingewiesen wird. Danach hat sie einen Anteil an einer wirksamen demokratischen Rechenschaftspflicht im eigenen Land und soll für die Eigenverantwortung auf lokaler Ebene sorgen. Die Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen deshalb ausgebaut werden, damit sie am Demokratisierungsprozess umfassend mitwirken können.¹⁸⁷

Am selben Tag (11. März 2014) haben das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns für den Zeitraum 2014 bis 2020 festgelegt. Diese Verordnung umfasst die Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungszusammenarbeit, das Europäische Instrument für weltweite Demokratie und Menschenrechte, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), das Instrument, das zur Stabilität und Frieden beiträgt, das Instrument für Heranführungshilfe und das Partnerschaftsinstrument für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten.¹⁸⁸

Ein Bericht des EAD aus dem Jahr 2016 betont, dass die EU diesen Ansatz pragmatisch mit der 2015 eingeleiteten erneuerten Nachbarschaftspolitik verfolgt. Die EU wird auch künftig die Werte der EU und die Menschenrechte besonders schützen, erwartet von den Partnern mehr Eigenverantwortung und wird diese mit einem maßgeschneiderten Ansatz in eine verstärkte Zusammenarbeit auch bei Sicherheitsfragen einbeziehen.

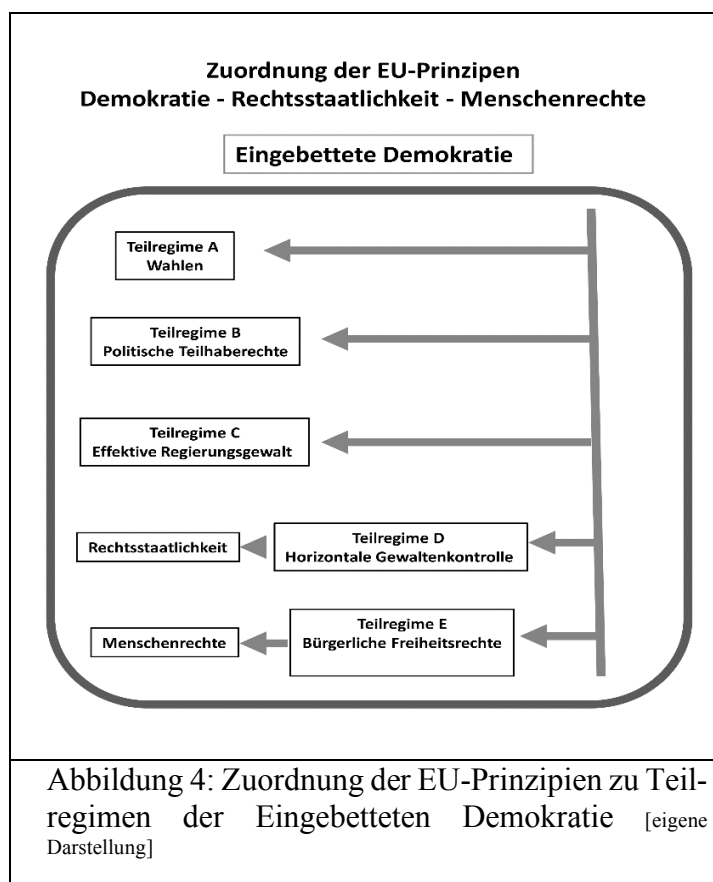
Im Mittelpunkt der Richtlinie von 2015 stehen folgende vier Hauptbereiche: (-) gute Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte; (-) wirtschaftliche Entwicklung zur Stabilisierung; (-) Sicherheit und (-) Migration und Mobilität.¹⁸⁹

Die EU hat im Vertrag von Lissabon für ihr Handeln auf internationaler Ebene Grundwerte festgelegt, die sich auf das Konzept der Eingebetteten Demokratie beziehen lassen: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Während das Konzept der Eingebetteten Demokratie die konstituierenden Merkmale von Demokratie in fünf Teilregime differenziert und Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in getrennte Teilregime gliedert, differenziert die EU zwischen

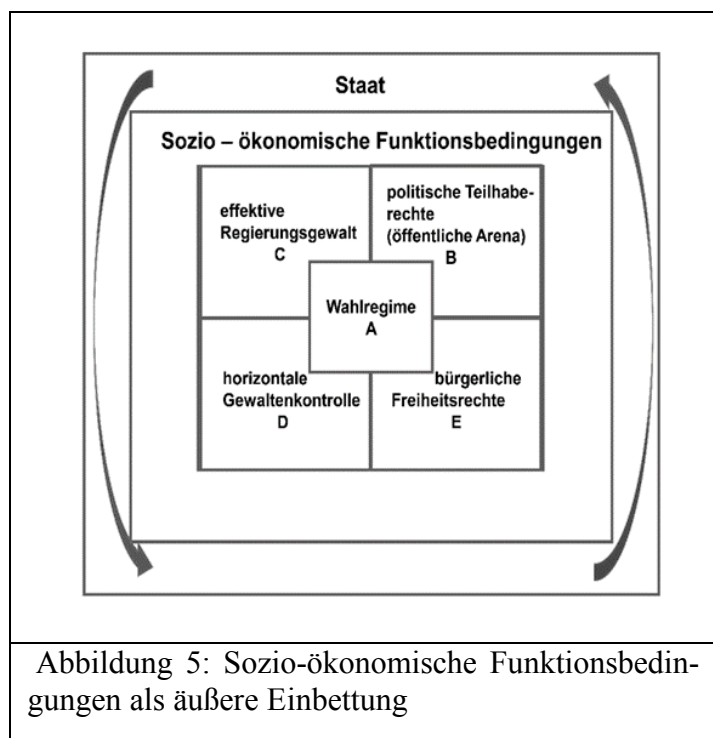
¹⁸⁷ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014a, S. 27, Ziff. 6.

¹⁸⁸ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014b, S. 97, Art 1, Ziff 1 Im Originaltext dieser Verordnung vom 11. März 2014 hat sich in Art. 1 Ziff. 1 ein Schreibfehler eingeschlichen. Dort heißt es fälschlicherweise „Zeitraum 2013-2020“

¹⁸⁹ Vgl. European External Action Service 2021a, S. 3 Der Bericht gibt einen detaillierten Überblick über die Schwerpunkte und Errungenschaften der ENP seit 2014 bis 2016.



integriert werden (siehe hierzu Abbildung 4). Damit deckt das Konzept der Eingebetteten Demokratie die Grundwerte der EU vollständig ab.



„Demokratie“, „Rechtsstaatlichkeit“ und „Menschenrechte“. Dabei liefert die EU jedoch keine Definition für den Begriff der Demokratie, der sich von den Begriffen „Rechtsstaatlichkeit“ und „Menschenrechte“ unterscheidet. Diese beiden „herausgelösten“ Grundwerte „Rechtsstaatlichkeit“ und „Menschenrechte“ lassen sich den beiden Teilregimen zuweisen: Rechtsstaatlichkeit zu „Horizontale Gewaltenteilung“ und Menschenrechte zu „Bürgerliche Freiheitsrechte“. Beide Werte können zudem in das Konzept der Eingebetteten Demokratie integriert werden (siehe hierzu Abbildung 4).

Die Unschärfen der Zuordnung des Indikators „Menschenrechte“ zum Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ werden in Abschnitt 4.2 diskutiert.

Auch die von der EU genannten Grundsätze der Marktwirtschaft und nachhaltigen Entwicklung lassen sich dem Konzept der Eingebetteten Demokratie als sozio-ökonomische Funktionsbedingung der äußeren Einbettung zuordnen, siehe hierzu Abbildung 5.

Die sozio-ökonomische Entwicklung umfasst finanzielle Stabilität, die sich wiederum auf die Wirtschaft auswirkt. Die EU hat mit dem Ziel der Stabilisierung der finanziellen Lage der Ukraine mit Makrofinanzhilfen zur Unterstützung des Haushalts der Regierung einen wichtigen Beitrag geleistet. Die finanzielle Unterstützung der EU zur Stabilisierung der finanziellen Lage der Ukraine folgt der Logik der Eingebetteten Demokratie, indem sie als Funktionsbedingung für die politische Transformation in Richtung Demokratie seitens der EU erkannt wurde. Diese Funktionsbedingung wirkt als Ermöglichungsbedingung auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie insgesamt. Allerdings ist die Ermöglichungsbedingung eine notwendige, aber keine hinreichende Funktionsbedingung für eine politische Transformation in Richtung Demokratie (vgl. hierzu Abschnitt 4.1.1).

Auch wenn Wirkungsmechanismen von Indikatoren von Teilregimen gegenüber der äußeren Einbettung existieren können, sind die Teilregime in ihrer Gesamtheit keine Funktionsbedingung für die äußere Einbettung. So kann zum Beispiel ein einzelner Indikator eine gestärkte Rechtsstaatlichkeit und damit eine einhergehende erfolgreiche Bekämpfung von Korruption und damit ein günstiges Investitionsklima bewirken und die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen. Daraus ergibt sich jedoch keine logische Ableitung in dem Sinne, dass damit die politische Transformation eine Funktionsbedingung für die äußere Einbettung wäre. Eine politische Transformation kann die sozio-ökonomische Funktionsbedingung lediglich begünstigen. Die sozio-ökonomische Entwicklung kann sich aber auch unabhängig von der politischen Transformation positiv entfalten.

Die Östliche Partnerschaft

Die Östliche Partnerschaft ist in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingebettet und ist eine gemeinsame Initiative der EU und sechs osteuropäischen Partnerländern: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und der Ukraine. Die Initiative soll diese Länder näher an die EU heranführen. Sie baut auf den bestehenden bilateralen Beziehungen zwischen der EU und ihren Partnerländern auf und deckt die östliche Dimension der ENP ab. Damit wird das Ziel verfolgt, dass sich die EU und die sechs Partnerländer aus ihrer östlichen Nachbarschaft und der Kaukasusregion politisch und wirtschaftlich annähern. Die wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenarbeit zwischen der EU und diesen benachbarten Staaten soll sich verbessern.

Die Östliche Partnerschaft wurde am 7. Mai 2009 bei einem Gipfeltreffen in Prag offiziell begründet. Die Gipfelerklärung unterstreicht, dass die Östliche Partnerschaft als gemeinsame Angelegenheit der Mitgliedstaaten der EU und ihrer Partner ins Leben gerufen

wird, und dass diese Beziehungen auf gemeinsamen Interessen und Verpflichtungen sowie auf geteilter Verantwortung beruhen. Sie wird gemeinsam und in transparenter Weise entwickelt und die Gipfelteilnehmer bekräftigen in der Gipfelerklärung ihre Verpflichtung zu den Grundsätzen des Völkerrechts, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, und zu grundlegenden Freiheitsrechten sowie zur Marktwirtschaft, nachhaltiger Entwicklung und verantwortungsvoller Staatsführung.¹⁹⁰ Hervorzuheben ist hier, dass die Beschlüsse das partnerschaftliche Verhältnis der EU mit den Partnerländern unterstreichen, und dass es um die Entwicklung gemeinsamer Positionen und gemeinsamer Aktivitäten bei den Kooperationsaktivitäten geht. Die Prager Beschlüsse unterstützen die bilaterale und die multilaterale Zusammenarbeit. Die bilaterale Zusammenarbeit bildet die Grundlage für die Assoziierungsabkommen zwischen der EU und denjenigen Partnerländern, die willens und in der Lage sind, die daraus resultierenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Der multilaterale Rahmen sieht Kooperationsaktivitäten und einen offenen und freien Dialog vor, der den Zielen der Partnerschaft dient. Außerdem bildet er ein Forum für den Informations- und Erfahrungsaustausch über die Schritte der Partnerländer in Richtung Übergang, Reform und Modernisierung. Der multilaterale Rahmen soll die Verbindungen zwischen den Partnerländern untereinander und die weitere Entwicklung der Östlichen Partnerschaft fördern.¹⁹¹

Die Kooperationsaktivitäten und der offene und freie Dialog sind in vier thematische Plattformen geordnet: Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit der sektoralen Politik der EU, Energiesicherheit und Kontakte zwischen den Menschen.¹⁹² Die Arbeit der vier Plattformen wurde wie folgt weiter detailliert:¹⁹³ Plattform 1 zielt darauf ab, demokratische Prinzipien, gute Regierungsführung und Stabilität durch die Verbesserung von Schlüsselsektoren der Regierungsführung zu fördern. Plattform 2 konzentriert sich auf die wirtschaftliche Integration und die Konvergenz mit der EU-Sektorpolitik. Plattform 3 zielt auf die Rolle und Wirkung der Aktivitäten zur Energiesicherheit. Plattform 4 unterstützt die Interaktion zwischen EU-Bürgern und Bürgern der Partnerländer. Sie richtet sich an Studierende, Lehrkräfte, Forscher, junge Menschen, Künstler und Kulturschaffende.

¹⁹⁰ Vgl. Council of the European Union 07.05.2009, S. 5, Ziff. 1.

¹⁹¹ Vgl. Council of the European Union 07.05.2009, S. 7 u. 8, Ziff. 4 und Ziff. 9.

¹⁹² Vgl. Council of the European Union 07.05.2009, S. 8, Ziff. 11.

¹⁹³ Vgl. European Commission 2009.

Anhand der konzeptionellen Grundlagen der EU-Demokratieförderung wird deutlich, dass sich die EU im Umgang mit ihren Partnern mehr Eigenverantwortung einfordert. Ferner bemüht sie sich um ein Vorgehen, das sich auf offenen und freien Dialog abstützt und auf die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen und gemeinsam erarbeiteten Kooperationsaktivitäten setzt. Die EU bemüht sich um ein Vorgehen, das einen offenen und freien Dialog ermöglicht und legt.

Mit diesen Grundlagen für die Demokratieförderung hat die EU den konzeptionellen Grundstein für ein Vorgehen auf der Grundlage der Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive gelegt.

3.2 Die EU-Zuständigkeiten für die Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung

Zu den wesentlichen Schlüsselbereichen des auswärtigen Handelns gehören die Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, die auch in der EU-Demokratieförderung fest verankert sind. Der Hohe Vertreter führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission.¹⁹⁴ Allerdings liegt die Außenvertretung der EU in den Bereichen des auswärtigen Handelns nicht im Zuständigkeitsbereich des Hohen Vertreters.¹⁹⁵ Da nach dem Vertrag von Lissabon der Präsident des Europäischen Rates auf seiner Ebene die Außenvertretung der Union wahrnimmt,¹⁹⁶ sitzt auch der Präsident des Europäischen Rates z. B. bei den G20-Gipfeln als Beobachter am Tisch zusammen mit dem Präsidenten der Kommission und nicht der Hohe Vertreter.¹⁹⁷

Mit dem Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und als Vizepräsident der Kommission ist das Amt des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik mit den außenpolitischen Handlungsfeldern der Kommission institutionell verzahnt. Mit dieser Verzahnung gehört es zu seinen wesentlichen Aufgaben, das auswärtige Handeln der EU hinsichtlich seiner Kohärenz zu koordinieren, was die Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte beinhaltet.¹⁹⁸ Jedoch ändert dies nichts an der formalen Zuständigkeit

¹⁹⁴ Vgl. Europäische Union 2010, Art. 18, Ziff. 3 und 4.

¹⁹⁵ Vgl. Ehrhart 2014, S. 30.

¹⁹⁶ Vgl. den Wortlaut in Europäische Union 2010, Art. 15 (6). „Der Präsident des Europäischen Rates nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“

¹⁹⁷ Vgl. Ondarza 2014, S. 134.

¹⁹⁸ Vgl. Keukeleire und Raube 2020, S. 276. Die Autoren weisen darauf hin, dass es nicht ausreicht, das

der jeweiligen Kommissare für deren Politikbereiche. An der potenziellen Konkurrenz zwischen dem Hohen Vertreter und den Kommissaren hinsichtlich des außenpolitischen Handelns hat sich formal auch nichts geändert, als im November 2014 Jean Claude Juncker das Amt als Präsident der Kommission übernommen hat. In seiner Agenda mit dem Titel *A New Start for Europe* betonte er, dem Hohen Vertreter für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in der Zusammenarbeit mit den anderen Kommissaren eine besondere Rolle zuzuschreiben. Juncker sagte: „*I intend to entrust other external relations Commissioners with the task of deputising for the High Representative both within the work of the College and on the international stage*“.¹⁹⁹

Die formale Zuständigkeit der Kommissare spiegelt sich auch bei der Zuordnung der Haushaltsmittel wider. Der Titel für die GASP unter der Rubrik 4, Europa in der Welt, im Haushaltsentwurf für 2019 fällt mit 334,9 Mio. € vergleichsweise bescheiden aus. Das gilt insbesondere im Vergleich zu den Haushaltsmitteln, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen EU-Kommission verankert sind.²⁰⁰ Aber auch im Entwurf zum Haushaltsplan sind die Prioritäten niedergelegt, auf die das auswärtige Handeln der EU gerichtet ist, nämlich auf die Förderung von Demokratie, Frieden, Solidarität, Stabilität und Armutsbekämpfung.²⁰¹

Die formale Zuständigkeit innerhalb der Kommission wird auch dadurch deutlich, dass die jeweiligen Vereinbarungen zu den finanziellen Unterstützungsprogrammen für die Ukraine von dem jeweiligen zuständigen Kommissar oder vom Vizepräsidenten der Kommission unterzeichnet wurden (jeweils in den Fußnoten kenntlich gemacht in Abschnitt 5.2.2).

Der Hohe Vertreter wird bei der Erfüllung seines Auftrags vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt,²⁰² die GASP zu leiten und die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sicherzustellen. Der Hohe Vertreter ist auch regelmäßig dazu

auswärtige Handeln im Bereich der GASP zu verorten. Dabei müssen auch supranational angelegte Politikbereiche, wie z. B. Handels-, Entwicklungs-, Migrations-, Umweltpolitik und humanitäre Hilfe, gleichermaßen einbezogen werden.

¹⁹⁹ Vgl. Jean Claude Juncker 2014, S. 10.

²⁰⁰ So betragen allein die Haushaltsmittel für das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) 2.580,2 Mio. €; vgl. hierzu die jeweiligen Beträge in Europäische Kommission 2018a, S. 53.

²⁰¹ Vgl. Europäische Kommission 2018a, S. 54 Dort heißt es: „*Die Union sucht dies durch Investitionen in ihre Nachbarländer, die Unterstützung der Länder, die sich auf eine EU-Mitgliedschaft vorbereiten, und die Förderung ihrer zentralen Interessen weltweit zu erreichen. Auf die drei größten politisch ausgerichteten Instrumente, das Instrument für Heranführungshilfe, das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, entfallen 72,9 % (8.300,6 Mio. €) der Mittelausstattung für das auswärtige Handeln der Union.*“

²⁰² Rat der Europäischen Union 2010, Ziff. 3. Die Existenz des EAD beruht auf Art 27, Abs. 3 des EU-Vertrags, auf dessen Grundlage die Organisation und Arbeitsweise des EAD mit einem Beschluss des Rats geregelt wurde.

verpflichtet, das EU-Parlament über die GASP zu unterrichten, und er hat darauf zu achten, dass die Auffassungen des Parlaments gebührend berücksichtigt werden.²⁰³

Im EAD existiert eine Direktion, zuständig für die Themen Menschenrechte, Demokratie sowie für globale und multilaterale Angelegenheiten.²⁰⁴ Diese wird von den EU-Delegationen, die in Drittstaaten angesiedelt sind, bei der Ausarbeitung und Umsetzung der länderspezifischen Strategien für Menschenrechte und Demokratie unterstützt. Derzeit sind 140 EU-Delegationen (Außenstellen der EU) in Drittländern und bei internationalen Organisationen eingerichtet. Finanziert wird der EAD aus dem EU-Haushalt. Mit Beamten der Kommission, des Ministerrats und mit Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten umfasst der Dienst heute mehr als 4000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon knapp 2000 in Brüssel und etwas über 2000 in den EU-Delegationen.²⁰⁵

Der Rat wird vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) beraten, bei dem die Außenministerien der EU auf Botschafterebene vertreten sind, und zu denen ein Vertreter der EU-Kommission hinzukommt. Das ständig (in der Regel zweimal pro Woche) in Brüssel tagende PSK verfolgt die internationale Lage im außen- und sicherheitspolitischen Bereich und unterstützt den Rat für Außenbeziehungen.²⁰⁶ Es ist das operative Steuerungs- und Kontrollgremium der Mitgliedstaaten, kurz: der „Motor“ der GASP, und das wichtigste Instrument zur Festlegung gemeinsamer EU-Positionen im Bereich der GASP zur Vorbereitung von Ratsbeschlüssen und Ratsschlussfolgerungen.²⁰⁷

Im Rahmen des Krisenmanagements kommt dem PSK gemäß Art. 38 EUV eine besondere Rolle zu. Es übernimmt unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und die strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen. Eine Reihe von Institutionen und Gremien unterstützen die Arbeit des PSK und unterstehen zum Teil direkt dem Hohen Vertreter.²⁰⁸ Das PSK ist ebenfalls intergouvernemental institutionalisiert und Beschlüsse werden im Konsens gefasst.

Das EU-Parlament ist an diesem Entscheidungsprozess auf den ersten Blick formal nicht beteiligt, spielt jedoch eine entscheidende Rolle im Rahmen der Ratifizierung

²⁰³ Vgl. Europäische Union 2010, Art. 36.

²⁰⁴ Vgl. hierzu https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020-01-10-eeas_2.0_orgchart.pdf; letzter Zugriff am 16.11.2020.

²⁰⁵ Die Zahlenangaben aus Randgesprächen am 28.05.2018 in Brüssel mit Angehörigen des EAD.

²⁰⁶ Vgl. Europäische Union 2010, Art. 38.

²⁰⁷ Vgl. Schmidt und Schönemann 2013, S. 313.

²⁰⁸ Dazu gehören das EUMC (European Union Military Committee), der EUMS (European Military Staff), das CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) und das SitCen (Joint Situation Centre). Vgl. Schmidt und Schönemann 2013, S. 313.

völkerrechtlicher Verträge, wie z. B. Assoziierungsabkommen.²⁰⁹ Das EU-Parlament ist auch im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für den jährlichen EU-Haushaltsplan zuständig, in dem die verschiedenen Haushalte aufgeschlüsselt sind. Für die MFAs (*Macro-Financial Assistance Programms*) gilt ebenfalls das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jede spezifische Maßnahme die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rats erfordert. Über diese Wege übt das EU-Parlament ebenfalls Einfluss auf die Ausgestaltung entsprechender Verträge und Vereinbarungen aus.

Das EU-Parlament, als einziges direkt von den EU-Bürgern gewähltes EU-Organ, setzt sich auch für die Förderung von Demokratien weltweit ein. Jedes Jahr verfasst das Parlament einen Bericht über die Menschenrechte und Demokratie in der Welt²¹⁰ und erlässt Entschließungsanträge zu Fragen der Demokratie, Menschenrechte und Grundrechte.²¹¹

Fröhlich sieht in der institutionellen Verzahnung des Amtes des Hohen Vertreters mit dem Amt eines Vizepräsidenten der Kommission eine Fragmentierung des außenpolitischen Handelns der EU und weist darauf hin, dass trotz dieser institutionellen Verzahnung die Fragmentierung zwischen dem außenpolitischen Handeln und der GASP nicht aufgelöst werden konnte. Hier konkurriert nach seinen Ausführungen der auf Konsens angelegte Aufgabenbereich des Hohen Vertreters, der intergouvernemental verankert ist, mit den ebenfalls in Außenbeziehungen agierenden Kommissaren im Organ der Kommission, die wiederum supranational verortet sind.²¹² Allerdings löst sich die potenzielle institutionelle Konkurrenz zwischen dem Rat der EU, dem Hohen Vertreter und den Kommissaren bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsprozesse weitestgehend auf. So bildet das Kollegium der Kommissare, dem der Hohe Vertreter ebenfalls als einer der Vizepräsidenten angehört, die zentrale Entscheidungsinstanz der Kommission. Diese Entscheidungsinstanz strebt nach Konsens, was sich in den Arbeitsverfahren niederschlägt. Zwar werden Entscheidungen formal per Mehrheitsbeschluss herbeigeführt, eine Überstimmung einzelner Kommissare findet aber grundsätzlich nicht statt, sodass alle Kommissare an allen Entscheidungen gleichermaßen beteiligt sind.²¹³ Ungeachtet ihrer supranationalen Verortung könnte die Überstimmung einzelner Kommissare auch deren Autorität untergraben. Diese Autorität beruht zum einen

²⁰⁹ Vgl. Europäische Union 2010, Art. 218 (6). Der Artikel legt fest, dass mit Ausnahme der Übereinkünfte, die ausschließlich die GASP betreffen, die Zustimmung des EU-Parlaments erforderlich ist, z. B. für Assoziierungsabkommen.

²¹⁰ Vgl. hierzu beispielhaft den Jahresbericht 2018 in: Europäisches Parlament 2019b.

²¹¹ Vgl. hierzu beispielhaft einen Entschließungsantrag vom 17.11.2018 in: Europäisches Parlament 2018b.

²¹² Vgl. Fröhlich 2014, 35 ff.

²¹³ Vgl. Becker und Bauer 2020, 378.

auf ihrer fachlichen Kompetenz und zum anderen darauf, dass sie jeweils persönlich von ihren Regierungschefs/Staatsoberhäuptern für dieses Amt nominiert wurden.

Die umfassende Beteiligung an Entscheidungen ist auch durch ein engmaschiges Netz der Zusammenarbeit abgesichert. So werden zum Beispiel Entscheidungen zur ENP durch das zuständige Generaldirektorat (DG NEAR²¹⁴) in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst vorbereitet, der wiederum dem Hohen Vertreter untergeordnet ist. Zwischen den EU-Institutionen ist ein engmaschiges Netzwerk an Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen etabliert. Ziel ist es, die Kohärenz der jeweiligen Politikbereiche zu gewährleisten. Auch bei diesem engmaschigen Netz an Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen innerhalb der Kommission bleibt die jeweilige Zuständigkeit der Kommissare gewahrt.²¹⁵

Die folgenden Überlegungen erläutern die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Vorhaben der EU-Demokratieförderung.

Eine Besonderheit sind die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU (*Macro-Financial Assistance Programmes (MFAs)*). Sie sind ein wichtiges Instrument, die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine zu stabilisieren. Damit sind die MFAs eindeutig als sozio-ökonomische Funktionsbedingung der externen Einbettung zuzuordnen und nicht der inneren Einbettung. Sie sind kein konstituierendes Merkmal der Demokratie. Allerdings sind die MFAs direkt mit Vorhaben der Demokratieförderung konditioniert, die den Teilregimen der inneren Einbettung zugeordnet sind. Deshalb werden die MFAs ebenfalls als ein Vorhaben der EU-Demokratieförderung aufgenommen.²¹⁶

Die Vorhaben im Rahmen der ENP

Für die Vorhaben im Rahmen der ENP liegt die Zuständigkeit beim Kommissar für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung. Der Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung ist wiederum dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten zugeordnet, der unter dem ständigen Vorsitz des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik tagt. Dort werden sämtliche Entscheidungen im Konsens getroffen. Zur Bewältigung der umfassenden Unterstützung der Ukraine im Rahmen der ENP wurde die *European Support Group for Ukraine*

²¹⁴ DG NEAR = Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations

²¹⁵ Die Benennung der jeweiligen Kommissionen bezieht sich auf die Jahre 2014 – 2018 und hat sich nach der Wahl zum EU-Parlament im Jahr 2019 zum Teil geändert, ohne die Zuständigkeiten zu verändern.

²¹⁶ Vgl. hierzu auch die weiterführende Analyse der Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme in Abschnitt 5.2.2.

(EUSG UKR) eingerichtet. Der Leiter der EUSG UKR ist zugleich Direktor innerhalb dieser Kommission. Das Budget für sämtliche Vorhaben der ENP wird jährlich als Teil des EU-Haushalts zugewiesen und umfasst für die Ukraine ca. 250 Projekte mit einem Finanzvolumen von ca. 956 Mio €. Als Leiter der EUSG UKR trägt er auch für das jährliche Budget die Verantwortung, welches die finanziellen Mittel als Zuwendungen, sogenannten *Grants*, für den Reformprozess zur Verfügung stellt. Jährlich werden die damit verbundenen Projekte den EU-Mitgliedstaaten vorgestellt und beraten. Hier liegt die Verantwortung direkt bei der Kommission, ohne dass eine Konsensentscheidung erforderlich wäre.²¹⁷

Die European Union Advisory Mission Ukraine (EUAM UKR)

Die EUAM UKR ist eine Mission der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und liegt im Verantwortungsbereich des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, der auch den Rat für Auswärtige Angelegenheiten leitet. Dieser Rat wird vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) beraten. Die GASP ist intergouvernemental angelegt und sämtliche Entscheidungen werden dort im Konsens getroffen.

Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU

Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU liegen bei der Kommission im Zuständigkeitsbereich des Kommissars für Wirtschaft und Finanzen.²¹⁸ Wenn von der Ukraine bei der EU die Bitte auf finanzielle Unterstützung eingeht, erarbeitet die Kommission für Wirtschaft und Finanzen einen Gesetzesentwurf und stimmt diesen mit der Kommission für Nachbarschaft und Erweiterung ab. Wenn es einen abgestimmten Entwurf gibt, wird dieser zur Stellungnahme an das Parlament und dort an den zuständigen Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen weitergeleitet. Der parlamentarische Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten wird ebenfalls beteiligt. Dann wird ein Gesetzesentwurf von der Kommission für Wirtschaft und Finanzen erarbeitet und dem zuständigen Ministerrat und dem Parlament zur Entscheidung zugeleitet. Entscheidungen im Ministerrat für Wirtschaft und Finanzen sind nicht an einen Konsens gebunden, sondern erfolgen seit 01.11.2014 nach dem Prinzip der „doppelten Mehrheit“.²¹⁹ Wenn auch das Parlament mehrheitlich über diesen Entwurf

²¹⁷ Informationen hierzu aus Experteninterviews im Juni 2017 in Brüssel.

²¹⁸ Detaillierte Informationen zum Entscheidungsprozess für die MFAs und die zugehörigen Konditionierungen ergaben Experteninterviews in Straßburg im April 2019.

²¹⁹ Die „doppelte Mehrheit“ für die Beschlussfassung ist seit dem 01.11.2014 an zwei Bedingungen geknüpft: 55 % der Mitgliedstaaten stimmen für den Vorschlag (in der Praxis bedeutet das 15 von 27,) und wenn die Anzahl der zustimmenden Mitgliedstaaten mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der Union ausmachen. Dieses Verfahren wird auch Beschlussfassung mit "doppelter Mehrheit" genannt. Vor dem 01.11.2014 galt die Regel der qualifizierten Mehrheit für die Beschlussfassung. Nach dieser Regel hatte jeder Mitgliedstaat eine nach der Bevölkerungszahl gewichtete Stimmzahl.

entschieden hat, wird der Beschluss gemeinsam vom EU-Parlament und dem Rat unterzeichnet.

Die Konditionierungen der Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU

Die Konditionierungen der MFAs werden auf der Grundlage des gemeinsamen Beschlusses des EU-Parlaments und des Rats dann von der zuständigen Kommission für Wirtschaft und Finanzen als *Memorandum of Understanding (MoU)* erarbeitet und mit der ukrainischen Regierung abgestimmt. Anschließend erfolgt die Unterzeichnung von der Kommission für Wirtschaft und Finanzen und dem zuständigen Vertreter der Ukraine. Die Konditionierungen seitens der Kommission sind als „Druckmittel“ gedacht. Aufgrund der Abhängigkeit der Ukraine von finanzieller Unterstützung agiert die Kommission aus einer Position der Stärke heraus. Allerdings ist diese Stärke auch geschwächt, da die EU es sich nicht leisten kann, dass wegen des Versagens eines Kredits die Ukraine in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten gerät. Experteninterviews in Kiew stützen diese Bewertung, dass die EU „gezwungen“ sei, die Ukraine zu unterstützen. Dies führt auch dazu, so die Experteninterviews, dass auch die Konditionierungen nicht nachhaltig umgesetzt werden, da der ukrainische Präsident Poroschenko davon ausgeht, dass die EU es sich nicht leisten, dass die Ukraine aus finanziellen Gründen kollabiert. Die Signalwirkung wäre verheerend, alles an demokratischer Unterstützung wäre gescheitert und ein erheblicher Schaden für die EU angerichtet, die für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte steht.²²⁰ Auf dieser Linie ergab ein Experteninterview in Straßburg zum MFA IV, dass es das Ziel des Auswärtigen Ausschusses des Parlaments war, die NGOs aus der Konditionierung „*Asset-Declaration*“ herauszunehmen, (zu den MFAs vgl. Abschnitt 5.2.2). Die Unabhängigkeit der NGOs sollte gewahrt und vermieden werden, dass durch die „*Asset-Declaration*“ ein direkter Bezug zu Unterstützern (Geldgebern) hergestellt werden kann. Das ist jedoch nicht gelungen. Die ukrainische Regierung bestand darauf, hier keine Ausnahme zu etablieren.²²¹

Das Assoziierungsabkommen einschließlich der Freihandelszone

Das Assoziierungsabkommen besteht aus zwei Teilen. Für den politischen Teil trägt der EU-Rat die Verantwortung. Die EU hat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs dieses Abkommen zusammen mit der Ukraine unterzeichnet. Der politische Teil ist also intergouvernemental angelegt. Reformvorhaben sind aber im politischen Teil nicht konkret

²²⁰ Die Experteninterviews fanden statt in Kiew im September 2018 und April 2019.

²²¹ Dass sich die ukrainische Regierung erfolgreich geweigert hatte, die NGOs aus der Konditionierung zu „*Asset-Declaration*“ herauszunehmen, ergaben Experteninterviews in Straßburg 2019.

Teil III Die EU-Zuständigkeiten für die Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung

abgebildet.

Der zweite Teil betrifft mit der Freihandelszone die Handelspolitik der EU, die ausschließlich in der Zuständigkeit der EU-Kommission liegt. Dies bedeutet, dass Rechtsvorschriften über Handelsfragen direkt von der EU-Kommission und nicht von den Mitgliedstaaten erlassen werden. Deshalb liegt die Zuständigkeit für den Teil des Assoziierungsabkommens, der die Freihandelszone mit der Ukraine (*Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA)) betrifft, bei der Kommission und ist beim Vizepräsidenten der Kommission für Handel verankert. Dieser nimmt auch regelmäßig am Treffen der Kommission im Rahmen des Kollegs teil. Die jeweilige Zuordnung der Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung zu den EU-Zuständigkeiten ist in Tabelle 2 abgebildet.

Tabelle 2: Die EU-Zuständigkeiten für die Vorhaben im Rahmen der Demokratieförderung [eigene Darstellung]

Schematische Zuordnung der Vorhaben im Rahmen der EU-Demokratieförderung				
EU-Zuständigkeiten	EU - Vorhaben			
	Vorhaben im Rahmen der ENP	Vorhaben im Rahmen der EUAM UKR	Makrofinanzielle Unterstützungsprogramme MFAs	Assoziierungsabkommen einschließlich Freihandelszone
Institutionalisierung	Supranational	Intergouvernemental	Supranational	Verzahnt Intergouvernemental für den politischen Teil und Supranational für den Freihandel
Zuständiges EU-Organ	Kommission	Rat der EU	Kommission	EU-Rat und Kommission
Abstimmung und Koordinierung innerhalb der EU-Institutionen				
Davon unberührt bleibt die Zuständigkeit des EU-Parlaments im Rahmen der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, z.B. Assoziierungsabkommen und für die jeweiligen EU-Haushalte und kann damit Einfluss auf die Ausgestaltung entsprechender Verträge und Vereinbarung ausüben. Darüber hinaus ist der Hohe Vertreter regelmäßig dazu verpflichtet, das Parlament über die GASP zu unterrichten und anzuhören.				

Zusammenfassung

Bei der Erläuterung der unterschiedlichen Zuständigkeiten wird deutlich, dass die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme in einen anderen Zuständigkeitsbereich fallen als die anderen Vorhaben. Hier liegt die alleinige Verantwortung bei der Kommission für Wirtschaft und Finanzen und entzieht sich dem Verantwortungsbereich des Hohen Vertreters. Dieser ist bei den MFAs nicht beteiligt, da die Zuständigkeit für die MFAs ausschließlich beim Rat für Wirtschaft und Finanzen liegt. Bei der Vorbereitung der Beschlussfassung von Parlament und Rat wird allerdings innerhalb der Kommission zwischen der Kommission für Wirtschaft und Finanzen und der Kommission für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung koordiniert, sodass Grundsätze der MFAs innerhalb der Kommission abgestimmt in die Gesetzgebung zu den MFAs einfließen. Allerdings ist für das MoU, das die Konditionierungen im Detail festlegt, keine weitere Abstimmung innerhalb der Kommission vorgesehen. Hier

ist die Kommission für Wirtschaft und Finanzen formal zuständig, die hier die gestalterische Freiheit besitzt. Insoweit ist von Bedeutung, dass das engmaschige Netz an Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen innerhalb der Kommission für Kohärenz hinsichtlich der detaillierten Konditionierungen der MoUs zur Demokratieförderung sorgt, zumal der Kompetenzbereich der Demokratieförderung nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommission für Wirtschaft und Finanzen verankert ist.

3.3 Der historische und internationale Kontext

3.3.1 Das Verhältnis zu Russland

Während durch das Territorium der heutigen Südukraine in der Antike Steppenvölker von Asien nach Europa zogen, errichteten im späten 9. Jahrhundert normannische Krieger und Kaufleute am mittleren Dnjepr einen Verbund mit dem Zentrum in Kiew unter der Bezeichnung „RUS“. Dieser „RUS“ war ein loser Verbund einzelner Fürstentümer, an deren Spitze der Kiewer Fürst stand. Dieses Territorium umfasste die wesentlichen Gebiete der heutigen Staaten Russland, Ukraine und Belarus (Weißrussland).²²² Für das heutige Russland ist „RUS“ der Vorläufer des Moskauer Staates und des späteren russischen Reiches, auf dessen Grundlage die gemeinsamen Wurzeln und Tradition des russischen und ukrainischen Volkes begründet werden. Kiew gilt als die „Mutter der russischen Städte“ und wird als mindestens ebenso wichtig wie Moskau oder St. Petersburg eingeschätzt.²²³

Putin, Präsident der Russischen Föderation, bestätigte im September 2013 diese Sichtweise vor dem internationalen Diskussionsclub Waldaj: *„Wir werden nicht vergessen, dass die heutige Staatlichkeit Russlands ihre Wurzeln am Dnjepr hat. Die Kiewer Rus begann als Grundlage des zukünftigen riesigen russischen Staats. Wie haben eine gemeinsame Tradition, eine gemeinsame Mentalität, eine gemeinsame Geschichte, eine gemeinsame Kultur. Unsere Sprachen sind sehr ähnlich. In diesem Sinne, das will ich noch einmal wiederholen, sind wir ein Volk. Das ukrainische Volk sei Teil unserer großen russischen Welt, der russisch-ukrainischen.“*²²⁴

²²² Zur geografischen Lage und zu einem Überblick über den historischen Kontext siehe auch Teicht 2018, S. 307–316. Vgl. auch hierzu die Ausführungen in Bundeszentrale für politische Bildung 2015.

²²³ Es war ein Kiewer Großfürst, der die RUS christianisierte. Das Kiewer Höhlenkloster liegt in der Ukraine und ist für viele Russen einer der heiligsten Orte. Vgl. hierzu Kunze und Vogel 2016, S. 165.

²²⁴ Vgl. Spahn 2014, S. 1. Diese Position hatte schon Michail Gorbatschow klar zum Ausdruck gebracht, nachdem der Putsch in Moskau gescheitert war und das Parlament in Kiew am 24. August 1991 die Unabhängigkeit der Ukraine erklärte. Unmittelbar danach reagierte er mit den Worten: *„Ohne Ukraine kann es keine Union geben, und es kann auch keine Ukraine ohne Union geben. Diese beiden slawischen Staaten waren für Jahrhunderte die Achse, an der sich ein riesiger multinationaler Staat entwickelte. So wird*

Nachdem vom 14. bis zum 16. Jahrhundert die Großfürsten von Litauen über die meisten Gebiete der RUS herrschten, und die westlich orientierten geistigen Strömungen von Humanismus und Renaissance über drei Jahrhunderte Einzug hielten, formierten sich entlang des Dnjepr, am Don und anderen Flüssen die sogenannten Kosakenheere. Den Kosakenheeren gelang es, die polnische Herrschaft im Jahr 1648 zu überwinden und auf breiter Fläche eine Militärverwaltung einzurichten, das sogenannte Hetmanat.²²⁵ Die Kosaken waren jedoch auf Verbündete angewiesen und stellten sich im Jahr 1654²²⁶ unter den Schutz des Moskauer Zaren, der nach kriegerischen Auseinandersetzungen im Jahr 1667 das gesamte Gebiet des Hetmanats östlich des Dnjepr mit der Stadt Kiew annektierte.²²⁷ Für die heutige Ukraine ist die Herrschaft der Kosaken im Zeitraum 1648 bis 1667 ein historisches Symbol von großer Strahlkraft für die Legitimation des Staates. Es ist ein Mythos, der noch heute im Refrain der Nationalhymne, die aus dem 19. Jahrhundert stammt, bedient wird: *„Leib und Seele geben wir für unsere Freiheit hin, und wir werden zeigen, Brüder, dass wir vom kosakischen Stamm sind.“*²²⁸

Mit wechselhafter Geschichte und kurzzeitiger Unabhängigkeit der Ukraine als Unabhängige Ukrainische Volksrepublik von Januar 1918²²⁹ bis Juni 1921²³⁰ blieb die Ukraine bis zur Unabhängigkeit am 1. Dezember 1991 eine Sozialistische Sowjetrepublik, die Teil der UdSSR war, und damit unter Kontrolle eines autokratischen Regimes stand. Auch wenn die Unabhängige Ukrainische Volksrepublik zum Scheitern verurteilt war, ist dieser erste Nationalstaat heute noch von zentraler Bedeutung. Von ihm übernahm die heutige Ukraine

es auch bleiben.“ Vgl. hierzu auch Engelberg 2016; dasselbe Zitat Gorbatschows auch in Kappeler 2014, S. 275

²²⁵ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2015.

²²⁶ Genau 300 Jahre später, mit Hinweis auf dieses Ereignis, sollte der damalige Präsident Chruschtschow im Jahre 1954 die Halbinsel Krim der Ukraine als Geschenk überlassen. Die Schenkung wurde mit einem Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjet der UdSSR rechtsgültig. Mit einem Verwaltungsakt und ohne Parlamentsbefassung wurde die Krim aus der russischen Sowjetrepublik entlassen und in die ukrainische Sowjetrepublik überführt. Die Gebietsübergabe war in der Wahrnehmung Chruschtschows ein Zeichen der Freundschaft und Verbundenheit mit der Ukraine. An ein Zerbrechen der Sowjetunion und den einhergehenden Verlust der Krim dachte zu diesem Zeitpunkt niemand. Zu weiteren Ausführungen zum Verhältnis Krim und Ukraine bis hin zum Entstehen einer autonomen Krimrepublik vgl. Rudolph und Markus 2015, 115 ff.

²²⁷ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2015.

²²⁸ Vgl. Schubert und Templin 2015, S. 23.

²²⁹ Dieses Datum wird häufig auch unter dem gregorianischen Kalender als 12. Januar 1918 geführt.

²³⁰ Kappeler zeichnet die Jahre 1918 bis 1921 ausführlich nach und geht auch auf die Frage ein, weshalb es trotz einer Phase der „Ukrainisierung“ nicht gelungen ist, einen unabhängigen Nationalstaat zu etablieren und zu bewahren. Vgl. Kappeler 2014, S. 176–205. Den Ausführungen von Kappeler mangelt es an Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der Aussagen und Bewertungen, da sie keine Referenzen enthalten, und es nur eine Literaturübersicht zu Quellen gibt, was die Nutzbarkeit für wissenschaftliches Arbeiten einschränkt. Dennoch bietet Kappelers „Kleine Geschichte der Ukraine“ sachkundige Hintergrundinformationen für dieses Kapitel.

die blau-gelbe Flagge, die Nationalhymne und die damalige Währung.²³¹ Die Entscheidung für die Unabhängigkeit war für die große Mehrheit der Bevölkerung kein Votum gegen Russland. Sie war getrieben von der Hoffnung auf eine eigenständige dynamische wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen von freier Marktwirtschaft und Demokratie.²³²

Nach sieben Jahrzehnten autoritärer Parteidiktatur nach sowjetischem Muster stand die Ukraine nach Kappeler vor großen Herausforderungen²³³: (1) Schaffung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; (2) Ablösung der zentralisierten Planwirtschaft durch eine am Markt orientierte Wirtschaftsordnung; (3) Sichern des eigenen Territoriums; (4) Integration der multiethnischen Bevölkerung zu einer gemeinsamen politischen Nation; (5) Positionierung im System der internationalen politischen Beziehungen, vor allem die Regelung der Verhältnisse zu Russland, zur EU und zu den USA. Die Schaffung einer demokratischen Ordnung war angesichts fehlender demokratischer Traditionen eine der schwierigsten Herausforderung, die der junge Staat zu bewältigen hatte.

Kappeler benennt in diesem Zusammenhang die innenpolitische Entwicklung im Spannungsfeld zwischen dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dem Parlament, die unübersichtliche Parteienlandschaft, die Dominanz alter sowjetischer Kader, das fragmentierte Parteiensystem und das allmähliche Erstarken einer bürgerlichen Protestbewegung, die mit der Orangen Revolution im Jahr 2004 ihren Höhepunkt fand. Hinzu kamen notwendige wirtschaftliche Reformen, die von Partikularinteressen alter Eliten und Oligarchen behindert wurden.²³⁴

Die ukrainische Außenpolitik in den ersten Jahren der staatlichen Unabhängigkeit wird als „multivektoral“ charakterisiert. Dahinter verbirgt sich auf der einen Seite das Streben nach einer Annäherung an NATO und EU, auf der anderen Seite das Bemühen um gute Beziehungen zu Russland.²³⁵ Leonid Danylowytsch Kutschma verfolgte während seiner Präsidentschaft im Zeitraum von fast elf Jahren (Juli 1994 bis Januar 2005) diese multivektorale, ausgleichende ukrainische Außenpolitik gegenüber Russland, der EU und den USA. Auch unter Präsident Wiktor Juschtschenko (Januar 2005 bis Februar 2010) wurde diese Politik fortgeführt. Innenpolitische Machtkämpfe verbunden mit steigender Inflation, ein „Erdgaskrieg“ mit Russland und eine strukturelle Dauerkrise, welche die politischen Spielregeln der

²³¹ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2015.

²³² Vgl. Schneider-Deters und Bahr 2008, S. 251, zitiert in Brill 2014.

²³³ Vgl. Kappeler 2014, S. 263–267..

²³⁴ Vgl. Kappeler 2014, S. 263–267.

²³⁵ Vgl. Brill 2014.

demokratischen Ordnung ständig verletzte, führten zu einer verheerenden Bilanz der Regierung durch die „Orangenen“. Nach Kappeler musste diese Zeit zwangsläufig mit dem Wahlsieg von Wiktor Janukowytsch enden, der die Präsidentschaftswahl 2010 für sich entscheiden konnte.²³⁶ Das Verhalten der ukrainischen Regierung spiegelt das Dilemma wider, in dem sich die Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit befand. Das Land schwankte zwischen einer Annäherung in Richtung Russland und einer Orientierung in Richtung Westen und versuchte, das Spannungsfeld zwischen den Beziehungen nach Westeuropa und Russland aufzulösen.²³⁷ Kappeler bezeichnet es als ein zentrales Anliegen des Präsidenten Janukowitsch, mit Beginn des Jahres 2010 mit seinen politischen Gegnern abzurechnen und seine persönliche interessengeleitete Machtfülle zu steigern. Ihm gelang es, wichtige Ämter mit Personen zu besetzen, die ihm nahestanden, ein Netzwerk einflussreicher persönlicher Geschäftspartner aufzubauen (von den ukrainischen Medien als „Familie“ bezeichnet), mit politisch motivierten Gerichtsverfahren missliebige Konkurrenten auszuschalten und insgesamt eine bisher unerreichte Machtfülle eines Präsidenten aufzubauen. Kappeler bezeichnet die Phase der Präsidentschaft von Janukowitsch vom Februar 2010 bis Februar 2014 als „autoritäre Kleptokratie“.²³⁸ Diese Bewertung wird auch von Freedom House bestätigt, wo der zunehmende Verfall demokratischer Werte während der Amtszeit von Janukowitsch aufgezeigt wird (vergleiche Tabelle 3).

Tabelle 3: Bewertung der Amtszeit von Präsident Janukowitsch durch Freedom House [eigene Darstellung]

	Jahr 2010	Jahr 2013
Wahlsystem	3,5	4
Zivilgesellschaft	2,73	2,5
Unabhängige Medien	3,75	4,25
Nationale demokratische Regierungsführung	5,5	6
Örtliche demokratische Regierungsführung	5,5	5,5
Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	5,5	6
Korruption	5,75	6,25
Demokratiestatus	4,61	4,93

Die Bewertung von Freedom House erfolgt auf einer Skala von 1 bis 7, wobei der Wert 1

²³⁶ Vgl. Kappeler 2014, S. 288–296.

²³⁷ Vgl. Böttger 2010, S. 45–47. Dass dieser Versuch scheitern musste, lag nach der Einschätzung von Freedman im Kern an der schwachen politischen Ökonomie der Ukraine. Damit war die Ukraine nicht in der Lage, als unabhängiger Puffer zwischen Westeuropa und Russland zu überleben; vgl. hierzu Freedman 2014, S. 28.

²³⁸ Vgl. Kappeler 2014, S. 297–306.

den höchsten Wert und der Wert 7 den niedrigsten Wert für den demokratischen Fortschritt darstellt. Der Jahresbericht 2011 von Freedom House bewertet das Jahr 2010, der Jahresbericht von 2014 das Jahr 2013.²³⁹ Die Tabelle belegt den Niedergang des demokratischen Fortschritts während der Amtszeit von Präsident Janukowitsch nach sämtlichen Kriterien. Ausnahmen sind die Örtliche demokratische Regierungsführung, wo die Bewertung mit 5,5 konstant bleibt und die Steigerung des demokratischen Fortschritts nach dem Kriterium Zivilgesellschaft von 2,73 auf 2,5. Besonders auffällig ist die Bewertung der Korruption mit einer vergleichsweise deutlichen Verschlechterung von einer Bewertung von 5,75 auf einen Wert von 6,25.

3.3.2 Die Ukrainekrise und der Euromaidan

In der Folge dieser innenpolitischen Herausforderungen setzte sich die Bevölkerung der Ukraine im Winter 2013/2014 gegen die „Spitze der Korruption und Eitelkeit“ massenhaft zur Wehr. Das Parlament vertrat nicht die Interessen der Bürger, die Sicherheitskräfte schützten nicht die Gesetze, und die Justiz traf keine unabhängigen Urteile.²⁴⁰ Nach der Bewertung von Transparency International für das Jahr 2013 erreicht die Ukraine unter 177 bewerteten Staaten lediglich einen Stellenwert von 144 und war damit der am meisten von Korruption betroffene Staat in Europa.²⁴¹ Schaeffer zufolge war Janukowitsch der korrupteste Präsident, den die Ukraine jemals hatte.²⁴² Während die Wirtschaft in Russland wegen der Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft in Schwung gekommen war, versank die Ukraine ohne strategischen Plan und ohne vergleichbare Einnahmequelle immer mehr in Chaos, Korruption und Armut.²⁴³

Die Proteste dauerten bis zur Bildung einer Übergangsregierung unter Arsenij Jazenjuk am 26. Februar 2014 und der Ankündigung von Neuwahlen für das Amt des Präsidenten der

²³⁹ Vgl. Sushko und Prystayko 2014.

²⁴⁰ Kappeler hat in die überarbeitete Auflage des Buches ein umfangreiches Kapitel zum Euromaidan eingearbeitet. Es bietet einen Überblick über die Geschehnisse seit November 2013 einschließlich der Rolle Russlands. Allerdings kommen innenpolitische Gründe zu kurz, wie die desolante Lage der Staatsfinanzen und die Korruption. In seinem Schlusswort appelliert Kappeler, die Ukrainer in ihrem Streben nach einer demokratischen Grundordnung und europäischen Werten nicht allein zu lassen. Vgl. hierzu Kappeler 2014, S. 334 ff.

²⁴¹ Mit dieser Bewertung von 144 rangiert die Ukraine noch hinter Russland mit einem Wert von 127. Transparency International misst mit seinem Index die in Wirtschaft, Politik und Verwaltung wahrgenommene Korruption auf der Grundlage verschiedener Expertenbefragungen. Zu den Ergebnissen für das Jahr 2013 vgl. <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2013/cpi-ranking-2013/>; letzter Zugriff am 24.10.2020.

²⁴² Vgl. Schaeffer 2015, 46 ff. Während seiner Amtszeit soll er mit Hilfe eines „Mafia ähnlichen Systems“ den ukrainischen Staat um bis zu 100 Mrd. Dollar geplündert haben, so der Vorwurf der Generalstaatsanwaltschaft nach seiner Flucht. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2014.

²⁴³ Vgl. Heyden 2015, S. 134.

Ukraine, die dann am 25. Mai 2014 erfolgten.

Mit der Orientierung in Richtung EU verband die ukrainische Bevölkerung die Hoffnung auf eine demokratisch verfasste staatliche Ordnung, auf Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung der Armut sowie das Eintreten für die Grundsätze eines offenen, auf Regeln beruhenden und fairen Handels. Ein zentrales Anliegen der Bevölkerung war es zudem, endlich gegen die allgegenwärtige Korruption vorzugehen.

Aus einer Umfrage der ukrainischen Bevölkerung zu den politischen Prioritäten geht hervor, dass weit über 50 % eine Auswechslung der politischen Führung wünschten, gefolgt von der Forderung nach einer Reform der Justiz und des Gesundheitswesens, einer Dezentralisierung, einer Reform des Energiesektors und Rechtsstaatlichkeit. Auch wenn diese Umfrage vom November 2015 ist, sind diese Werte aufschlussreich, um auf die Wünsche der ukrainischen Bevölkerung, die auch dem Euromaidan zugrunde lagen, zu schließen (siehe Anlage 5). Die damalige ukrainische Regierung verfolgte einen anderen Plan und zerstörte diese Perspektive. Ministerpräsident Mykola Asarow beschloss am 21. November 2013, eine Woche vor der geplanten Unterzeichnung per Dekret, die Vorbereitungen für das Assoziierungsabkommen mit der EU zu stoppen.²⁴⁴

Auch Putin hatte bis Ende des Jahres 2013 mehrfach versucht, das EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen zu verhindern und die Ukraine zunächst an die Eurasische Zollunion heranzuführen, um in der Folge ein gemeinsames Freihandelsabkommen zwischen der Eurasischen Union mit der Europäischen Union abzuschließen.²⁴⁵ Der damalige Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, lehnte diese Überlegungen ab und verwies auf die Unvereinbarkeit zwischen einer Integration der Ukraine in die Eurasische Zollunion und einem Assoziierungsabkommen der Ukraine mit der Europäischen Union.²⁴⁶ Diese Orientierung in Richtung EU kam für Putin einer Verleugnung der gemeinsamen Mentalität, der

²⁴⁴ Mit dem auf der offiziellen Website der Regierung veröffentlichten Dekret werden drei Gründe für den Stopp genannt: Die „nationale Sicherheit“ müsse sichergestellt werden; die Wirtschaftsbeziehungen mit Russland müssten „wiederbelebt“ werden und der Binnenmarkt müsse für Beziehungen „auf Augenhöhe mit der EU“ vorbereitet werden. Vorangegangen war eine Drohung seitens des russischen Präsidenten mit negativen Folgen für die ukrainischen Handelsbeziehungen mit Russland. Vgl. Tagesschau 2013.

²⁴⁵ Vgl. Shumylo-Tapiola 2012, S. 25. Die Autorin beschreibt und analysiert in ihrem Beitrag die Verhandlungen zum AA bis zum Jahr 2011 und kommt zu dem Schluss, das AA (im Gegensatz zur Eurasischen Zollunion) „*promises to have clear welfare benefits in five to ten years. It may also send a positive signal to foreign investors and create new possibilities for Ukrainian goods and services on EU markets through the improvement of norms and standards. The Ukrainian economy is supposed to become more transparent and the rules of the game for businesses are likely to improve significantly.*“

²⁴⁶ Vgl. Bühling 2018, S. 239.

gemeinsamen Kultur und der gemeinsamen historischen Wurzeln gleich. Das beabsichtigte weitreichende Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine stieß zwangsläufig auf die strikte Ablehnung des Kremls.²⁴⁷

Die Entscheidung der ukrainischen Regierung, das Assoziierungsabkommen nicht zu unterzeichnen, stürzte das Land in eine schwere Krise. Noch am selben Tag begannen Massenproteste auf dem *Independence Square* (Maidan) in Kiew.²⁴⁸ In den folgenden Wochen hielten die Demonstranten den Platz der Unabhängigkeit besetzt. Forderungen zur Absetzung der Regierung wurden laut. Die Verabschiedung von Gesetzen zur Beschränkung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit führten ab Januar 2014 zum weiteren Anwachsen der Massenproteste in Kiew, aber auch in einigen anderen ukrainischen Städten. Die Protestaktionen erfassten das ganze Land.

In der Nacht vom 20. auf den 21. Februar 2014 vermittelten in Kiew die Außenminister Steinmeier (Deutschland), Fabius (Frankreich) und Sikorski (Polen) zwischen den Konfliktparteien. Nach einem 30-stündigen Gespräch unterschrieben am 21. Februar 2014 die Opposition und die Regierung ein Abkommen, durch das die Proteste und Ausschreitungen beigelegt werden sollten. Diese Vereinbarung hielt jedoch nur wenige Stunden. Mit den gewaltsamen Auseinandersetzungen bei den Protesten auf dem Maidan überschlugen sich schließlich die Ereignisse. Kurz nach der Vereinbarung am 21. Februar 2014 verließ Janukowitsch fluchtartig über die Ostukraine das Land in Richtung Moskau. Noch am 22. Februar 2014 beschloss das ukrainische Parlament, Präsident Janukowitsch abzusetzen, eine Übergangsregierung zu ernennen und für den 25. Mai 2014 Neuwahlen auszuschreiben.

In den letzten Tagen des Februars 2014 begannen vor allem in den östlichen Regionen des Landes und in Simferopol, der Hauptstadt der Autonomen Republik Krim, Proteste gegen die Übergangsregierung. Am 27. Februar 2014 übernahmen bewaffnete und uniformierte Personen, die keine Insignien trugen, die Kontrolle über das Regierungsgebäude in Simferopol einschließlich des Parlamentsgebäudes. In einem umstrittenen Referendum²⁴⁹ entschied sich am 16. März 2014 die mehrheitlich russischsprachige Bevölkerung auf der Krim zum Anschluss an Russland.²⁵⁰ Am 18. März 2014 wurde die Übernahme der Krim

²⁴⁷ Vgl. Katz 2015, S. 59.

²⁴⁸ Der Bericht des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag unterbreitet eine chronologische Abfolge der Ereignisse; vgl. Internationale Criminal Court 2016, S. 33–42; ebenso Lauterbach 2015.

²⁴⁹ Von der UNO Generalversammlung als ungültig erklärt; vgl. UN News 2014.

²⁵⁰ Nach den Angaben der Organisatoren stimmten 95 % der Wahlberechtigten für die Vereinigung mit Russland bei 83 % Wahlbeteiligung. Nach Aussagen des russischen Menschenrechtsrats lag die Zustimmung aber nur bei 50 bis 60 % bei einer Wahlbeteiligung von 30 bis 50 %; Vgl. Wittkowsky 2021.

durch Russland bekannt gegeben. Damit wurde ein Teil des ukrainischen Territoriums abgespalten. Der Westen verurteilte Russlands Annexion der Krim als völkerrechtswidrig. Parallel zu den Ereignissen auf der Krim setzten sich die Proteste gegen die Regierung auch in anderen Regionen der Ukraine fort, vor allem aber im Osten des Landes. Pro-russische Separatisten und ukrainische Streitkräfte bekämpften sich, und regierungsfeindliche Demonstranten besetzten Regierungsgebäude in den östlichen ukrainischen Provinzen Charkiw, Donezk und Luhansk. Am 15. April 2014 gab die ukrainische Regierung den Beginn einer „Anti-Terror-Operation“ bekannt und verlegte Streitkräfte nach Donezk und Luhansk. Ende April 2014 musste die ukrainische Übergangsregierung eingestehen, dass sie nicht mehr die vollständige Kontrolle über das gesamte Territorium der beiden Oblaste²⁵¹ Donezk und Luhansk ausübte.²⁵²

Der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag²⁵³ hat im November 2016 die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen im Zeitraum bis zum 30. April 2014 als einen „nicht-internationalen bewaffneten Konflikt“ bewertet.²⁵⁴ Darüber hinaus kommt der Internationale Strafgerichtshof zu dem Urteil, dass die militärischen Auseinandersetzungen zwischen russischen Streitkräften und ukrainischen Regierungskräften spätestens ab Juli 2014 als „internationaler bewaffneter Konflikt“ bezeichnet werden muss.²⁵⁵ Das bedeutet, dass eine Beteiligung russischer Streitkräfte bei den Kämpfen in der Ostukraine aus Sicht des Internationalen Gerichtshofs als erwiesen gilt. Wegen dieser Bewertung hat Russland am 16. November 2016 seine Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof aufgekündigt.²⁵⁶

Die Ukraine hat inzwischen die Kontrolle über die Separatistengebiete vollständig

²⁵¹ Oblast bezeichnet das Gebiet eines Verwaltungsbezirks in der Ukraine. In der Ukraine existieren auf der obersten Verwaltungsebene 24 Oblaste, die Autonome Republik Krim sowie die beiden Städte Kiew und Sewastopol mit besonderem Status.

²⁵² Ein Augenzeugenbericht über die Lebensverhältnisse im Donbass, und wie die Separatisten ihren „Staat“ aufbauten und organisierten, ist nachzulesen bei: Sommerbauer 2016.

²⁵³ Der Internationale Strafgerichtshof ist ein ständiges internationales Strafgericht mit Sitz in Den Haag außerhalb der Vereinten Nationen. Seine juristische Grundlage beruht auf dem multilateralen Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998. Er ist zu unterscheiden von dem Internationalen Gerichtshof (IGH) der Vereinten Nationen, der für die Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten zuständig ist. Vgl. hierzu <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/internationales-recht/-/203432>; letzter Zugriff am 06.01.2021.

²⁵⁴ Das humanitäre Völkerrecht unterscheidet, je nach Konfliktpartei, zwischen internationalen (Auseinandersetzung zwischen Staaten) und nicht-internationalen Konflikten (z. B. Bürgerkriege, d. h. in der Regel interne und „asymmetrische“ Konflikte unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure wie „Warlords“, Partisanen, Terrornetzwerken etc.). Während der Krieg zwischen Staaten eine „internationale“ Dimension bereits begrifflich beinhaltet, machen heutzutage auch nicht-internationale (interne) Konflikte nicht (mehr) an Staatsgrenzen halt; vgl. Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag 2016.

²⁵⁵ Vgl. Internationale Criminal Court 2016.

²⁵⁶ Vgl. Zeit Online 2016.

verloren.²⁵⁷ Zusammen mit der Krim handelt es sich um ca. 12 % des ukrainischen Staatsgebiets, das sich der ukrainischen Kontrolle vollständig entzogen hat.²⁵⁸ Die Kämpfe, jetzt beschränkt auf einen Korridor von 30 km entlang der 500 km langen Kontaktlinie, dauern fort. Bis heute (Stand Dezember 2021) ist keine Lösung des Konflikts erkennbar.

Mit der Annexion der Krim durch Russland und mit der Abspaltung der Ostukraine vom ukrainischen Territorium ist die externe Funktionsbedingung der „Staatlichkeit“ des Demokratiekonzepts von Merkels betroffen.²⁵⁹ „Staatlichkeit“ ist kein konstitutives Element von Demokratie und damit auch kein unmittelbarer Gegenstand der folgenden Analyse des Demokratiestatus der Ukraine. Der im BTI dem Kriterium „Staatlichkeit“ zugeordnete Indikator „staatliches Gewaltmonopol“, der als Ermöglichungsbedingung der externen Einbettung relevant sein könnte, ist in den BTI-Zweijahresberichten 2016, 2018 und 2020 konstant geblieben.²⁶⁰

3.3.3 Die Beziehungen der EU zur Ukraine bis zum Euromaidan

Der erste Schritt zum Aufbau von Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine war die Eröffnung der Delegation der Europäischen Kommission im September 1993 in Kiew. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde die Delegation der Europäischen Kommission in die Delegation der Europäischen Union in der Ukraine umgewandelt. Die Delegation hat den Status einer diplomatischen Mission und vertritt die Europäische Union offiziell in der Ukraine. Das Mandat der EU-Delegation beinhaltet die Förderung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union, die Aufrechterhaltung umfassender Beziehungen zu Regierungsinstitutionen, die Stärkung der Wahrnehmung der EU, ihrer Institutionen und Programme in der Öffentlichkeit, die Überwachung der Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und der Ukraine und die Beteiligung an der Umsetzung der Hilfsprogramme der Europäischen Union.²⁶¹

²⁵⁷ Der genaue Zeitpunkt des Kontrollverlusts der Ukraine lässt sich wegen des Verlaufs des Konflikts nicht exakt terminieren. Bei einem Experteninterview in Kiew im April 2017 wurde dieser Kontrollverlust weiter erläutert und bestätigt.

²⁵⁸ Vgl. hierzu auch Bertelsmann Stiftung 2018, S. 3.

²⁵⁹ Merkel 2016, S. 461.

²⁶⁰ Zu den jeweiligen Bewertungen für 2016, 2018 und 2020 vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, Bertelsmann Stiftung 2018 sowie Bertelsmann Stiftung 2020c.

²⁶¹ Vgl. hierzu die Homepage der EU-Delegation in Kiew: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1936/about-eu-delegation-ukraine_en; letzter Zugriff am 01.1.2020. Interessanterweise wird auf der aktuellen Homepage noch auf das „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“ (PKA) Bezug genommen. Dabei ist das PKA seit Inkrafttreten des EU-UKR Assoziierungsabkommens überholt, und es gehört

Ein Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20.11.1996 (vor Unterzeichnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA)) gibt einen Überblick über die Unterstützung der EU für die Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit und unterbreitet Vorschläge für das weitere Vorgehen.²⁶² In der Einführung des Berichts wird herausgestellt, dass die Ukraine auf dem europäischen Kontinent eine Schlüsselposition einnimmt und absehbar ein unmittelbarer Nachbar der EU werden wird. Weiter wird auf den aktuellen Entwicklungsstand verwiesen und ausgesagt, dass die Ukraine mit der Entwicklung eines demokratischen Systems begonnen, einen wirtschaftlichen Übergang eingeleitet hat und sich schrittweise für die Weltwirtschaft öffnet. Sie tritt, so das Dokument, auf der internationalen Bühne mit einer stabilisierenden Rolle als zuverlässiger Partner auf. Verwiesen wird auf die finanzielle und technische Hilfe der EU, die für einen Zeitraum von fünf Jahren (1991-1995) 2,8 Mrd. ECU umfasst hat.²⁶³ Weiter wird im Bericht darauf verwiesen, dass grundsätzlich Fortschritte hinsichtlich der Demokratisierung erzielt wurden (freie Wahlen, Mehrparteiensystem, Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Achtung der Menschenrechte und faire Behandlung von Minderheiten). Es besteht allerdings auch Handlungsbedarf. So wird ausgeführt, dass die Fortführung des Transformationsprozesses die Entwicklung einer freien Zivilgesellschaft (politische Parteien, freie Gewerkschaften, Medien) erfordert, und auch erhebliche Anstrengungen bei der Ausbildung von Führungskräften in der Bevölkerung notwendig sind.²⁶⁴

Auf der Grundlage seiner Bewertung der gegenwärtigen Problemlage gibt der Bericht sechs Handlungsempfehlungen: Unterstützung der Reform der Wirtschaft; Unterstützung bei der regionalen Zusammenarbeit; soziale Transformation; Eingliederung der Ukraine in die europäische Sicherheitsarchitektur einschließlich der Stärkung des politischen Dialogs; Vertiefung der vertraglichen Beziehungen und die Reform des Energiesektors.²⁶⁵ Besonders augenfällig ist, dass der Bericht einen Aktionsplan mit umfangreichen konkreten Maßnahmen zur Wirtschaftsreform, Reform des Energiesektors und Verbesserungen im bilateralen Handel unterbreitet und die Einführung eines Rahmens für private Investitionen in der

zum Mandat der EU-Delegation, die Umsetzung des EU-UKR Assoziierungsabkommens zu überwachen.

²⁶² Vgl. Commission of the European Communities 1996.

²⁶³ Vgl. Commission of the European Communities 1996, S. 7 Die US-Hilfe belief sich auf 1,05 Mrd. ECU in diesem Zeitraum. Für den Zeitraum 1991 bis 1997 ist die EU mit einer Zuwendung (keine Kredite) von 1,473 Mrd. ECU der größte Geldgeber für die Ukraine. Vgl. Europäische Kommission 27.02.1998. Der ECU (European Currency Unit) wurde mit dem Beginn der dritten Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999 im Verhältnis 1:1 durch den Euro ersetzt.

²⁶⁴ Vgl. Commission of the European Communities 1996, S. 9–10.

²⁶⁵ Vgl. Commission of the European Communities 1996, S. 13.

Ukraine empfiehlt.²⁶⁶ Gleichzeitig wird lediglich ein Bereich genannt, welcher mit der Überschrift „*Transformation of Civil Society*“ betitelt ist und zwei Maßnahmen listet, welche der Demokratieförderung zugeordnet werden können: Ein gemeinsames Programm mit dem Europarat zur Anpassung der ukrainischen Gesetzgebung an demokratische Kriterien und ein Ausbildungsprojekt für ukrainische Abgeordnete zur Förderung und Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem Parlament.²⁶⁷ Der Schwerpunkt der Unterstützung der Ukraine in den Jahren 1991-1996 lag demnach nicht bei der Förderung von Demokratie, sondern bei der Reform der Wirtschaft und direkt damit zusammenhängender Bereiche.

Seit dem 1. März 1998 bildete das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) die Grundlage der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine. Nachdem es im Vorfeld am 14. Juni 1994 von den Europäischen Gemeinschaften und den damaligen zwölf Mitgliedstaaten und der Ukraine unterzeichnet worden war, konnte es nach der Erweiterung der EU um Österreich, Finnland und Schweden auf der Grundlage sämtlicher Ratifizierungen am 1. März 1998 in Kraft treten.²⁶⁸ In der Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27. Februar 1998 wird ausgeführt, dass vor dem Inkrafttreten des PKA am 1. März 1998 ein Interimsabkommen in Kraft war, das seit Februar 1996 den Handel betreffende Bereiche des PKA abdeckte. Dieses Interimsabkommen zielte darauf ab, die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Ukraine zu fördern.²⁶⁹ Das zentrale Anliegen des PKA formuliert Artikel 1, der die Ziele der Partnerschaft zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten begründet. Danach soll ein geeigneter Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien zum Ausbau der politischen Beziehungen geschaffen werden. Weiter geht es darum, Handel und Investitionen auszuweiten und die Wirtschaftsbeziehungen zu fördern und eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung zu begünstigen. Ferner wird ausgeführt, dass die Bestrebungen der Ukraine zur weiteren Festigung der Demokratie unterstützt werden sollen sowie die Vollendung des Übergangs zur Marktwirtschaft.²⁷⁰

Artikel 2 in Titel I bezieht sich auf die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie insbesondere in der Schlussakte von Helsinki und in der Pariser Charta herausgestellt werden, und auf die Grundsätze der Marktwirtschaft, wie sie unter

²⁶⁶ Vgl. Commission of the European Communities 1996, S. 26–35.

²⁶⁷ Vgl. Commission of the European Communities 1996, S. 27.

²⁶⁸ Vgl. Weitere Details zur Entwicklung und Geschichte der PKA und zu den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit im Jahr 1991 bis 2010 siehe auch in Böttger 2010, S. 45–49.

²⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission 27.02.1998.

²⁷⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, Art 1 S. 5.

anderem in den Dokumenten der KSZE-Konferenz in Bonn aufgestellt worden sind.²⁷¹ Titel II beinhaltet mit Artikel 6 bis 9 Ausführungen zum politischen Dialog, der die Annäherung zwischen der Gemeinschaft und der Ukraine unterstützen und den politischen und wirtschaftlichen Wandel in der Ukraine begleiten und festigen soll.²⁷²

Das Dokument enthält neben diesen allgemeinen Hinweisen zur Förderung von Demokratie keine weiteren Ausführungen. Sämtliche Erläuterungen in den Artikeln 10 bis 84 (mit Ausnahme des Artikels 59 zur allgemeinen und beruflichen Bildung,²⁷³ der mit der Zivilgesellschaft in Verbindung gebracht werden kann, ohne jedoch konkrete Inhalte zu benennen, die im Zusammenhang mit Demokratieförderung gebracht werden können) widmen sich wirtschaftlichen Themen und den damit zusammenhängenden Bereichen. Auch damit wird deutlich, dass der Schwerpunkt der Zusammenarbeit im Rahmen des PKA nicht im Bereich der Demokratieförderung lag.

Der Europäische Rat beschloss dann am 23. Dezember 1999 im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Strategie für die Ukraine und betonte damit, dass sich die strategische Partnerschaft zwischen der EU und der Ukraine auf gemeinsame Werte und Interessen stützt, die von entscheidender Bedeutung für die Stärkung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa sind. Weiter führt das Dokument in Teil I Art. 1 aus: *„Die Freiheit, die Unabhängigkeit und die Stabilität der Ukraine gehören zu den größten Errungenschaften des neuen Europas, das die alten Trennungslinien überwunden hat. Die Ukraine hat aufgrund der geographischen Gegebenheiten sowie der Größe, des Potentials ihrer Bevölkerung sowie ihrer Lage an der Nord-Süd- und der West-Ost-Achse eine einzigartige Stellung in Europa, und ihr kommt somit eine entscheidende Rolle in der Region zu.“*²⁷⁴ Teil II detailliert die drei Hauptziele, die mit der strategischen Partnerschaft verfolgt werden: (1) Unterstützung des demokratischen und wirtschaftlichen Übergangsprozesses in der Ukraine; (2) Wahrung von Stabilität und Sicherheit und Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen auf dem europäischen Kontinent und (3) Unterstützung des Ausbaus der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine im Kontext der EU-Erweiterung.²⁷⁵ Dabei enthält das Hauptziel I mit vier Artikeln weitere Detaillierungen zur Unterstützung des demokratischen Übergangsprozesses, die weiter reichen als die Ausführungen des PKA.²⁷⁶

²⁷¹ Vgl. Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, Art 2 S. 5.

²⁷² Vgl. Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, Art 6-9 S. 6.

²⁷³ Vgl. Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, Art. 59 S. 18.

²⁷⁴ Vgl. Europäischer Rat 1999, Teil I Art. 1.

²⁷⁵ Vgl. Europäischer Rat 1999, Teil II Art. 5.

²⁷⁶ Vgl. Europäischer Rat 1999, Teil II Art. 9-12.

Am 12. Mai 2004 erschien das Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Strategie der Europäischen Nachbarschaftspolitik.²⁷⁷ Ziel der ENP ist es nach diesem, die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand für alle Beteiligten gestärkt werden. Sie soll das Entstehen neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn verhindern und ihnen die Möglichkeit bieten, durch eine stärkere politische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit an verschiedenen EU-Aktivitäten teilzunehmen. Es wird eine Methode vorgeschlagen, gemeinsam mit den Partnerländern eine Reihe von Prioritäten zu definieren, deren Erfüllung sie näher an die Europäische Union heranführen wird. Diese Prioritäten sollen in gemeinsam vereinbarte Aktionspläne einfließen, die eine Reihe von Schlüsselbereiche für spezifische Maßnahmen umfassen: politischer Dialog und Reform; Handel und Maßnahmen zur Vorbereitung der Partner auf eine schrittweise Beteiligung am EU-Binnenmarkt; Justiz und Inneres; Energie, Verkehr, Informationsgesellschaft, Umwelt sowie Forschung und Innovation, Sozialpolitik und Kontakte zwischen den Menschen. Die privilegierten Beziehungen zu den Nachbarn sollen auf dem gegenseitigen Bekenntnis zu gemeinsamen Werten vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung, Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gutnachbarschaftlicher Beziehungen sowie den Grundsätzen der Marktwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung aufbauen.²⁷⁸

Auf der Grundlage der EU-Strategie zur ENP unterzeichneten die EU und die Ukraine dann am 21. Februar 2005 einen Aktionsplan, der bei einem Treffen des Präsidenten des Europäischen Rats (Tony Blair), dem Generalsekretär/Hohen Vertreter (Javier Solana), dem Präsidenten der Kommission (José Manuel Barroso) mit dem ukrainischen Premierminister (Juri Jechanurow) und dem Außenminister (Boris Tarasyuk) am 1. Dezember 2005 in Kiew wohlwollend zur Kenntnis genommen wurde. Die ukrainischen Teilnehmer bekräftigten damit das strategische Ziel der Ukraine, vollständig in die EU integriert zu werden. Die Staats- und Regierungschefs der EU begrüßten die Entscheidung der Ukraine für Europa und betonten, dass das Engagement der Ukraine für Demokratie und Reformen neue Perspektiven für eine beträchtliche Verbesserung des Niveaus und der Qualität der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine eröffnet.²⁷⁹

²⁷⁷ Vgl. Commission of the European Communities 2004.

²⁷⁸ Vgl. Commission of the European Communities 2004, S. 3.

²⁷⁹ Vgl. Council of the European Union 01.12.2005.

Einen erheblichen Mangel an demokratischem Fortschritt dokumentiert dann jedoch ein Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 4. Dezember 2006. Darin berichtet die Kommission über die Gesamtfortschritte bei der Umsetzung des EU-Aktionsplans für die Ukraine und konzentriert sich in erster Linie auf die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine, ohne jedoch konkrete Maßnahmen zum weiteren Vorgehen vorzuschlagen.²⁸⁰

Das Dokument kommt zu dem Ergebnis, dass beträchtliche Schritte zur Festigung der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit unternommen worden sind (z. B. Beseitigung des Drucks auf die Medien und die Zivilgesellschaft, Reform des Zollwesens) und ein breites Spektrum von Gesetzesreformen eingeleitet wurde. Allerdings werden mangelnde Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung und das Fehlen einer unabhängigen Justiz beklagt. Diese Punkte werden als die größten Hemmnisse weiterführender positiver Entwicklungen und für das Wirtschaftswachstum verstanden.²⁸¹ An anderer Stelle wird ergänzend darauf hingewiesen, dass die Ukraine seit 2005 Fortschritte im Bereich des Hochschulwesens erzielt hat, um, wie es heißt, ein hohes Niveau im Bereich des *human resource development* aufrechtzuerhalten. Dabei wird auch der Beitritt zum Bologna-Prozess im Mai 2005 erwähnt. Außerdem wird eine interministerielle Gruppe erwähnt, die eingesetzt wurde, um die Umsetzung sicherzustellen.²⁸²

Wie oben erwähnt, wurde eingebettet in die ENP im Jahr 2009 die Östliche Partnerschaft der EU gegründet und die Ukraine als ein *priority partner* eingestuft.²⁸³ Parallel dazu waren seit dem 5. März 2007 erste Verhandlungen der EU mit der Ukraine zu einem Assoziierungsabkommen im Gange.²⁸⁴ Das Assoziierungsabkommen wird im Teil V dieser Arbeit

²⁸⁰ Vgl. Commission of the European Communities 2006.

²⁸¹ Vgl. Commission of the European Communities 2006, S. 2.

²⁸² Vgl. Commission of the European Communities 2006, S. 16.

²⁸³ Vgl. hierzu die Ausführungen im Fact Sheet zu den EU-Ukraine-Beziehungen: „Ukraine is a priority partner for the European Union, also within the EU's Eastern Partnership. An Association Agreement, including a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) between the EU and Ukraine, was negotiated between 2007 and 2011 and signed on 21 March and 27 June 2014. It replaces earlier frameworks for cooperation. The Association Agreement is the main tool for bringing Ukraine and the EU closer together: it promotes deeper political ties, stronger economic links and the respect for common values. Parts of the Association Agreement have been provisionally applied since 1 November 2014. This has enhanced EU-Ukraine cooperation on human rights, fundamental freedoms and the rule of law; political dialogue and reforms; movement of persons; and strengthened cooperation in a number of sectors, including, energy; the environment and climate action; transport; financial services; public finances, including anti-fraud; agriculture and rural development; fisheries and maritime policies; consumer protection and civil society. The Agreement entered into force on 1 September 2017. The state of implementation of the Association Agreement is reported on annually. The latest report (2018) is available online.“ in: European Union External Action Service 2021.

²⁸⁴ Vgl. Zur Chronik des Assoziierungsabkommens für den Zeitraum 05.03.2007 bis 02.05.2012 siehe: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und et.al 2012.

detailliert aufgegriffen.

Für den Folgezeitraum 2010 bis 2014 analysiert und bewertet der Bericht des Europäischen Rechnungshofs die Unterstützung der Ukraine durch die EU.²⁸⁵ Zum spezifischen Kontext der EU-Hilfen für die Ukraine führt der Bericht aus, dass bis zum Jahr 2014 der Umstrukturierungsprozess durch einen Mangel an politischer Bereitschaft geprägt war, die EU-Programme vor Ort durchzuführen. Bei der Zusammenarbeit wurden erst nach dem Euromaidan in einigen Bereichen Fortschritte erzielt, in denen im gesamten Zeitraum von 2007-2013 Stillstand bestanden hatte. Die wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen, mit denen die Ukraine zu kämpfen hatte, beeinträchtigten in erheblichem Maße die Prioritäten der Regierung und die Tätigkeiten im öffentlichen Dienst. Der Bericht verweist darauf, dass die Kommission die mit dem oligarchischen System verbundenen Risiken seit 2010 mit Verweis auf die nicht funktionierende öffentliche Verwaltung und auf die Korruption in höheren Führungsebenen offener anspricht.

Die Kommission beurteilte das Risiko für Interessenkonflikte auf allen Ebenen der ukrainischen Verwaltung als sehr hoch und war bemüht, das Risiko durch einen formellen Dialog und die Aussetzung von Budgethilfen einzuschränken.²⁸⁶ Zwar wurde bei diesen formellen Gesprächen zwischen der EU und der Ukraine auch das Thema Korruption aufgenommen, allerdings wurde die Korruptionsbekämpfung im Länderstrategiepapier 2007–2013 und in den beiden nationalen Richtprogrammen (NRP 2007–2010 und 2011–2013) kaum erwähnt.²⁸⁷ Diese Bewertung des Rechnungshofs, wonach die EU-Unterstützung für die Ukraine im Zeitraum 2010 bis zum Euromaidan vor erheblichen Herausforderungen stand und seitens der Ukraine von einem Mangel an politischer Bereitschaft zu Reformen geprägt war, bestätigt auch die Bewertung von Kappeler, der die Amtszeit von Janukowitsch vom Februar 2010 bis Februar 2014 als „autoritäre Kleptokratie“ bezeichnete. Bekräftigt wird diese Bewertung auch von Freedom House, wo der zunehmende Verfall des demokratischen Fortschritts dokumentiert wird (siehe oben Tabelle 3).

Lankina et.al zeichnen ebenfalls ein Bild der gewaltigen innenpolitischen Herausforderungen, denen sich die Ukraine mit Beginn des Transformationsprozesses gegenüber sah. Die politische Landschaft war, so führen sie aus, durch Rivalitäten zwischen mächtigen politisch-wirtschaftlichen Gruppierungen und Einzelpersonen („Oligarchen“) geprägt. Sie

²⁸⁵ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016. Der Prüfbericht deckt insgesamt den Zeitraum 2007 bis 2015 ab.

²⁸⁶ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 13–14.

²⁸⁷ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 20.

verweisen auf Untersuchungen, die gezeigt haben, dass die Kontrolle der regionalen Wirtschaft durch Oligarchen auch den Wettbewerb bei den Wahlen ersticken kann. Grund hierfür ist, dass diese mächtigen Akteure den Wahlprozess manipulieren und die Wähler, über die sie die wirtschaftliche Kontrolle ausüben, unter Druck setzen können, damit sie in subnationalen und nationalen Wahlkämpfen bestimmte Kandidaten wählen. Die Oligarchen kontrollieren nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Medien, was wiederum die Manipulation der Wähler erleichtert, die Bürger frustriert zurücklässt und die Machtbasis der Oligarchen stabilisiert.²⁸⁸ Die Bemühungen der EU zur Unterstützung der Ukraine beim demokratischen und wirtschaftlichen Übergangsprozess wurden im Zeitraum seit der Unabhängigkeit der Ukraine bis zum Euromaidan mit einer Reihe von Grundlagendokumenten bekräftigt, allerdings konnten sie nur eingeschränkt Wirkung entfalten (vgl. hierzu Tabelle 4).

Tabelle 4: Wichtige Wegmarken der EU-UKR-Beziehungen im Zeitraum 1993–2014 [eigene Darstellung]

1993	EU-Delegation der Kommission eröffnet in Kiew
1994	Verhandlungen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine (PKA) sind am 14. Juni 1994 abgeschlossen
1998	PKA tritt am 1. März 1998 in Kraft nach entsprechendem Ratifizierungsprozess unter Beteiligung von Finnland, Schweden und Österreich
1999	Gemeinsame Strategie des Europäischen Rates für die Ukraine
2003	Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)
2005	EU-Ukraine Aktionsplan
2006	Fortschrittsbericht der EU zum EU-Ukraine Aktionsplan
2007	Überarbeiteter EU-Ukraine Aktionsplan über Freiheit, Sicherheit und Recht, Herausforderungen und strategische Ziele
2009	Begründung der Östlichen Partnerschaft der EU mit den sechs osteuropäischen Partnerländern Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Republik Moldau und der Ukraine
2014	Unterzeichnung des EU-Ukraine Assoziierungsabkommens, vollständig in Kraft nach entsprechendem Ratifizierungsprozess im Jahr 2017

3.3.4 Die EU-Demokratieförderung der Ukraine im Kontext internationaler Organisationen

Mit Beginn des Euromaidans und seit der Flucht des Präsidenten Janukowitsch im Februar 2014 ist die Internationale Gemeinschaft, namentlich die EU, die North Atlantic Treaty Organization (NATO) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in besonderer Weise darum bemüht, zur Konfliktbewältigung beizutragen. Alle drei

²⁸⁸ Vgl. Lankina et al. 2017, S. 6–7.

Organisationen tragen für die Sicherheit Europas besondere Verantwortung.²⁸⁹ Die NATO hat eine Reihe substanzieller Maßnahmen zur Stärkung der Bündnissolidarität und zur Abschreckung Russlands ergriffen, die der Sicherheit der Bündnispartner dienen sollen. Diese Maßnahmen unterstreichen die militärische Handlungsfähigkeit des Bündnisses, allerdings sichern sie nicht unmittelbar den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität der Ukraine. Die Ukraine ist kein Mitgliedstaat der NATO. Deshalb greift nicht Art. 5 des NATO-Vertrags, der den „Bündnisfall“ regelt und die Unterstützung der NATO-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs klärt.²⁹⁰ Die NATO beschränkt sich mit der personellen Unterstützung auf die militärische Dimension und im Wesentlichen auf die Beratung auch hinsichtlich der Einbettung von Streitkräften in demokratische Strukturen. In Kiew hat sie ein NATO Liaison Office eingerichtet u. a. zur Unterstützung der *Security Sector Reform*.²⁹¹ Dies ist im Vergleich zur EU allerdings nur eine Dimension außenpolitischen Handelns. Damit bleibt die NATO in ihrer Bedeutung für den innenpolitischen Reformprozess der Ukraine insgesamt weniger wirkungsmächtig als die EU.

Die OSZE verfügt im Vergleich zur EU und zur NATO mit einigen Projekten des *OSCE Project Co-Ordinators* zur Unterstützung von Reformen in der Ukraine²⁹² über einen vergleichsweise geringen Gestaltungsraum. Dennoch spielt die OSZE nach wie vor eine zentrale Rolle bei den Bemühungen, den Minsk-II-Vereinbarung²⁹³ mit der Überprüfung des Fortschritts durch die *OSCE Special Monitoring Mission UKR (OSCE SMM UKR)* zum Durchbruch zu verhelfen. Die politische Bedeutung der OSZE besteht insbesondere darin, dass ihr im Gegensatz zur EU und NATO auch Russland als Mitgliedstaat angehört.²⁹⁴ Für die *OSCE SMM UKR*, bei der auch Beobachter aus Russland beteiligt sind, bedeutet die

²⁸⁹ Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu den drei Organisationen und zu deren Bedeutungswandel angesichts aktueller Herausforderungen in: Kamp 2016.

²⁹⁰ Der Wortlaut der Artikel 5 des NATO-Vertrags ist nachzulesen in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de; letzter Zugriff am 02.08.2020.

²⁹¹ Details zur Unterstützung des Reformprozesses der ukrainischen Streitkräfte wurden bei Experteninterviews im April 2017 und September 2018 erörtert. Besonders wurde unterstrichen, dass das Aufgabenspektrum der Mitarbeiter in ihrer beratenden Mission mit den jeweiligen Dienststellen der UKR-Streitkräfte auf deren jeweiligen Bedarf eng abgestimmt wird ergänzt um den Hinweis, dass eine Bewertung des Einflusses dieser Beratung sehr schwer einzuschätzen ist.

²⁹² Vgl. hierzu die Homepage des *OSCE Project Co-Ordinators*, die auch die verschiedenen Arbeitsbereiche erläutert: <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine>.

²⁹³ Die Minsk-II-Vereinbarung im Wortlaut des Beschlusses des UN-Sicherheitsrats Vgl. United Nations Security Council 2015.

²⁹⁴ Russland ist auch personell seit Beginn der am 21. März 2014 mandatierten *OSCE SMM UKR* an dieser Mission ständig beteiligt. Mit Sachstand 13. Juli 2020 waren es 41 russische Beobachter von insgesamt 724; vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine 2020.

Mitgliedschaft Russlands in der OSZE auch, dass sie für die Sicherheit dieser Mission politische Verantwortung trägt.²⁹⁵

Die EU tritt als außenpolitischer Akteur gegenüber Russland²⁹⁶ durch Sanktionen in Erscheinung, aber auch bei der Unterstützung multilateraler und bilateraler Gespräche.²⁹⁷

EU-Sanktionen sind keine Maßnahme der Demokratie- und Menschenrechtsförderung. Es sind Strafmaßnahmen, und sie sind nicht mit dem Prinzip vereinbar, die demokratischen Werte im auswärtigen Handeln der EU zu berücksichtigen. Wie weiter oben ausgeführt wurde, ermöglicht der EUV auch Gestaltungsspielraum für das auswärtige Handeln der EU, um im Umgang mit autokratischen Regimen handlungsfähig zu bleiben. Die Themen De-




Internationale Organisation	Gegenüber Russland	Unterstützung der Ukraine
EU 	Sanktionen Unterstützung bi- und multilateraler Gespräche	Umfassende Unterstützung beim Reform- und Demokratisierungsprozess
NATO 	Stärkung der Bündnissolidarität und Abschreckung	Einzelne Projekte beim Reformprozess der Streitkräfte
OSZE 	Verhandlungen im Rahmen „Minsk“ Überprüfung „Minsk II“ durch OSCE SMM UKR	Einzelne Projekte des OSCE Project Co-Ordinators z.B. zur Verfassungs- und Strafrechtsreform, Ausbildung, Umweltschutz, etc.

Abbildung 6: Die Bedeutung der EU- Demokratieförderung im internationalen Kontext [eigene Darstellung]

mokratie- und Menschenrechtsförderung werden hierbei nachrangig eingeordnet (vgl. Abschnitt 3.1). Im Umgang mit Russland konnte die EU daher Sanktionen erlassen, ohne den EUV zu verletzen.

Hinsichtlich der Bedeutung von bi- und multilateralen Gesprä-

chen betont das EU-Parlament unter der Schirmherrschaft der Union, die Deeskalation und Lösung außenpolitischer Krisen zu unterstützen.²⁹⁸ Die EU verfügt im Vergleich zur NATO und OSZE über eine erhebliche innenpolitische normative Gestaltungskraft für die umfangreiche Unterstützung eines Reform- und Demokratisierungsprozesses (vgl. die Übersicht in

²⁹⁵ Diese politische Bedeutung der Mitgliedschaft Russlands in der OSZE wurde bei einem Experteninterview im April 2017 besonders unterstrichen.

²⁹⁶ Die Sanktionen der EU sind nicht an einzelne Maßnahmen des Minsk-II-Abkommens gekoppelt. Sie sind als „Gesamtpaket“ geschnürt und sehen nicht vor, dass einzelne Sanktionen an einzelne Fortschritte beim Friedensprozess gem. dem 12-Punkte-Plan aufgehoben werden könnten. Vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 2017. Zum aktuellen Sachstand der jeweiligen Sanktionen, die in ihrer Gesamtheit in Kraft sind (Stand Juni 2019); vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.

²⁹⁷ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teicht 2018, S. 346.

²⁹⁸ Vgl. Europäisches Parlament 2018a, Ziff 12.

Abbildung 6). Damit ist die EU im Vergleich zur NATO und OSZE der dominante Träger der Förderung von Demokratie in der Ukraine.

Das Thema dieser Arbeit nimmt die zentrale Rolle der EU bei der Unterstützung des umfangreichen Reformprozesses und der Demokratieförderung in der Ukraine in den Blick. Dabei werden auch die finanziellen Unterstützungsleistungen seitens der EU einbezogen. Hinsichtlich der finanziellen Unterstützungsleistungen für die Ukraine verdient auch der Internationale Währungsfonds (IWF, auch „International Monetary Fund (IMF)“) Erwähnung.

Unmittelbar nach dem Euromaidan hat der IWF im April 2014 mit der Ukraine ein entsprechendes Abkommen vereinbart.²⁹⁹ Dieses Abkommen wurde am 11. März 2015 durch eine neue Vereinbarung, eine sogenannte „Extended Fund Facility for Ukraine“, ersetzt. Die Vereinbarung belief sich auf einen Kredit von ca. 17,5 Mrd. US-Dollar.³⁰⁰ Mit der Unterzeichnung des Abkommens wurde zugleich die Auszahlung einer ersten Rate von ca. 2,7 Mrd. US-Dollar als Budgethilfe für den Haushalt der Ukraine bereitgestellt. Weitere Auszahlungen sollten auf der Grundlage der üblichen vierteljährlichen Überprüfungen und Leistungskriterien durch den IWF erfolgen. Diese Vereinbarung bietet einen stabilen politischen Rahmen für Finanzierungen durch multilaterale und offizielle bilaterale Gläubiger. Dieses Finanzierungspaket umfasst insgesamt rund 40 Mrd. Zusammen mit dem Programm vom April 2014, mit dem bereits 9 Mrd. US-Dollar zur Verfügung gestellt worden sind, beträgt die finanzielle Unterstützung für die Ukraine für den Zeitraum 2014 bis 2018 insgesamt ca. 50 Mrd. US-Dollar.

Diese finanzielle Unterstützung der Ukraine durch das IWF zielt darauf ab, die finanzielle Stabilität zu sichern, die öffentlichen Finanzen zu stärken und die Haushaltskonsolidierung in den kommenden Jahren ausgabenorientiert anzupassen. Entschlossene Anstrengungen, Strukturreformen voranzubringen, sollen dazu beitragen, das Geschäftsklima zu beleben, Investitionen anzuziehen und das Wachstumspotenzial der Ukraine zu steigern. Dazu gehören auch Reformen der Staatsführung, einschließlich Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Reformen im Justizwesen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die Auszahlung der jeweiligen Tranchen auch an diese Reformen gekoppelt ist. Damit reiht sich auch der IWF als ein weiterer außenpolitischer Akteur von Vorhaben der Demokratieförderung gegenüber der Ukraine ein, der im Zusammenspiel mit anderen Akteuren

²⁹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Giucci und Kirchner 2015.

³⁰⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen im IMF Press Release Nr 15/107 vom 11. März 2015 unter: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15107>.

hinsichtlich ihrer Wirkung nicht isoliert werden kann; auch dies ein Grund dafür, in einem ersten Teil dieser Arbeit die EU-Demokratieförderung auf die Analyse der EU-Strategie zu begrenzen.

3.4 Zusammenfassung

Die Ausführungen zu den konzeptionellen Grundlagen der EU-Demokratieförderung zeigen, dass sich die EU im Umgang mit ihren Partnern im Rahmen der Östlichen Nachbarschaftspolitik von den Partnern mehr Eigenverantwortung einfordert. Die EU bemüht sich um ein Vorgehen, das sich auf offenen und freien Dialog abstützt. Sie setzt auf die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen und gemeinsam erarbeiteten Kooperationsaktivitäten. Im Prozess der Demokratieförderung setzt sie auf das Prinzip der Augenhöhe. Konditionierungen sind dialogisch konzipiert und Vorhaben folgen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.

Darüber hinaus verdeutlichen die Ausführungen zu den konzeptionellen Grundlagen, dass die EU mit den Dimensionen „Demokratie“, Rechtsstaatlichkeit“ und „Menschenrechte“ zwar drei Grundwerte unterscheidet, diese jedoch nicht eindeutig definiert und differenziert. Das Konzept der Eingebetteten Demokratie dagegen integriert Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in seine Teilregime und bietet damit auch einen operationalisierbaren Ansatz, die EU-Demokratieförderung detailliert zu analysieren.

Bei den unterschiedlichen Zuständigkeiten wird deutlich, dass die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme in der alleinigen Verantwortung der Kommission für Wirtschaft und Finanzen angesiedelt ist. Damit fallen sie auch in den politischen Zuständigkeitsbereich des Rats für Wirtschaft und Finanzen und nicht des Rats für Auswärtige Angelegenheiten. Bei der Vorbereitung der Beschlussfassung des Rats wird allerdings innerhalb der Kommission zwischen der Kommission für Wirtschaft und Finanzen und der Kommission für Nachbarschaftspolitik und Erweiterung koordiniert, zumal der Kompetenzbereich der Demokratieförderung nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommission für Wirtschaft und Finanzen verankert ist. Da der Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung wiederum dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten zugeordnet ist, wird auf diesem Weg der Kompetenzbereich der Demokratieförderung eingebracht.

Der historische Rückblick auf das Verhältnis zwischen Russland und der Ukraine zeigt, weshalb die gemeinsame Geschichte dieser beiden Staaten bis heute nachwirkt. Die gemeinsame Historie ist die Ursache für die unterschiedlichen Sichtweisen und die gegensätzlichen

nationalen Interessenlagen. Russland begreift die damalige „RUS“ als den Vorläufer des Moskauer Staates und des späteren russischen Reiches und sieht darin die gemeinsamen Wurzeln und eine gemeinsame Tradition des russischen und ukrainischen Volkes. Vor diesem Hintergrund lehnt Russland heute noch eine Westorientierung der Ukraine ab. Für die Ukraine ist der Bezug auf die frühe Staatlichkeit von Kiew von zentraler Bedeutung, und sie begründet heute ihre Westorientierung mit der historischen und kulturellen Verbindung zum westlichen Europa bis zum 18. Jahrhundert. Die westlichen und zentralen Gebiete der Ukraine gehörten erheblich länger zu Litauen und Polen als zu Russland.

Aus der wechselhaften Geschichte der Ukraine wird deutlich, dass sie unter der prägenden Dominanz autokratischer Herrschaftsformen zu Beginn ihrer Unabhängigkeit im Dezember 1991 auf keine eigenen Erfahrungen mit demokratisch verfassten Regierungen zurückgreifen konnte. Die historisch bedingte prägende Dominanz autokratischer Herrschaftsformen über viele Jahrhunderte und die damit einhergehende „Fremdbestimmung“ hat in der Ukraine tiefe Spuren hinterlassen. Die Folge sind deutliche Defizite im Demokratiestatus.

Die EU war bis zum Jahr 2014 wie viele andere Gebernationen davon ausgegangen, dass die Ukraine zwar über schwache, aber dennoch funktionierende staatliche Institutionen verfügt, die lediglich etwas Unterstützung benötigten, um effektiver arbeiten zu können. Der Schwerpunkt der Unterstützung der Ukraine vor dem Euromaidan lag auch nicht bei der Förderung von Demokratie, sondern bei der Reform der Wirtschaft und direkt damit zusammenhängender Bereiche. Diese Grundannahme hat sich als falsch erwiesen.

Die Kernbedeutung von Demokratie, die nach Merkel et al. in der Verbindung von Volkssouveränität, den Prinzipien der politischen Gleichheit, der Freiheit und der Herrschaftskontrolle liegt,³⁰¹ war mit Beginn des Jahres 2014 nur eingeschränkt verankert. Diese Defizite im Demokratiestatus haben auch einen geringen Ausprägungsgrad demokratischer Werte und Normen zur Folge, die entsprechend tief verinnerlicht sind und sich in einem entsprechenden Transformationsprozess in Richtung Demokratie nur schrittweise und langfristig entwickeln lassen. Da diese Defizite sich auf demokratische Werte und Normen beziehen, die in den gegenabhängigen Teilregimen der Eingebetteten Demokratie verankert sind, sollten Vorhaben der Demokratieförderung in einer kohärenten Strategie umfassend angelegt sein, damit sich ein demokratisch-normativer Sinngebungsprozess entfalten kann.

Nach dem Euromaidan und angesichts der großen Herausforderungen, denen sich die Ukraine gegenüber sah, hat die EU begonnen, die Ukraine in einem Umfang zu unterstützen,

³⁰¹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 40.

der nur EU-Beitrittskandidaten vorbehalten war. In der Folge wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Förderung von Demokratie gelegt.

Die Erläuterungen zur EU-Demokratieförderung im internationalen Kontext und insbesondere in der Ukraine haben die vergleichsweise dominante Rolle der EU in diesem Bereich im Verhältnis zur NATO und OSZE verdeutlicht.

Teil IV

4. Konzeptionelle Überlegungen zur Messung von Demokratie

Die folgenden Überlegungen dienen dazu, die Grundlagen von Demokratiemessung zu erörtern und das Rational herauszuarbeiten, weshalb im Fortgang der Arbeit der Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House zur Analyse des Zustands der Demokratie der Ukraine herangezogen werden.

Pickel und Pickel erläutern in einem Beitrag zur empirischen Demokratieforschung das Rational der Demokratiemessung. Dieses Rational dient vorrangig dazu, einen vergleichbaren Bezugsrahmen für die Bewertung von Demokratien zu schaffen.³⁰² Die Autoren verstehen unter Demokratiemessung die empirisch vergleichende Analyse von Ländern auf der Mikroebene, und zwar mit dem primären Ziel, Demokratien zu klassifizieren und eine Typologie von Demokratien zu erstellen, die es auch erlaubt, Demokratien von nicht-demokratischen Regimen zu unterscheiden. Die Demokratiemessung stützt sich hauptsächlich auf Indizes zur Messung demokratischer Qualität ab. Besonders wird betont, dass die Gedanken von Robert Dahl als ein Kernkonzept der Demokratieforschung gelten, die sich in allen Demokratiekonzepten wiederfinden, die zur Messung von Demokratie herangezogen werden.³⁰³

Pickel und Pickel weisen darauf hin, dass nach Dahl Demokratie durch einen Imperfektionismus geprägt ist. Dabei ist die Demokratie für ihn das Ideal, das kein Staat erreicht, und die Polyarchie ein institutionelles Arrangement, das diesem Ideal nahekommt. Nach Dahl erstreckt sich die Polyarchie ausschließlich auf den politischen und nicht auf den sozialen oder wirtschaftlichen Aspekt von Demokratie. Zwar erkennt Dahl an, dass diese Bereiche als Rahmenbedingungen Einfluss auf die politischen Ausprägungen ausüben, wie z. B. das Wohlstandsniveau, was jedoch eine ausschließlich empirische Qualität beinhaltet ohne theoretische Implikation. Die acht Prinzipien einer demokratischen Ordnung nach Dahl lauten: „1. Freiheit, Organisationen zu gründen und ihnen beizutreten; 2. Meinungsfreiheit; 3. aktives Wahlrecht; 4. passives Wahlrecht; 5. Recht politischer Führer, um Unterstützung zu werben; 6. Informationsfreiheit; 7. freie und faire Wahlen; 8. Institutionen für die Politikgestaltung der Regierung (Exekutive) unterliegen der Wahl und anderen Möglichkeiten, Präferenzen auszudrücken.“³⁰⁴

³⁰² Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 151–152.

³⁰³ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 161.

³⁰⁴ Dahl zitiert in: Pickel und Pickel 2006, S. 164.

Pickel und Pickel bemerken in Anlehnung an Lauth kritisch zu Dahl, dass der gesamte Bereich der Rechenschaftspflicht (*accountability*) und der rechtsstaatlichen Kontrolle durch diese acht Prinzipien nicht berücksichtigt werden. Es würde ein zu starker Fokus auf die Freiheiten im politischen Prozess gelegt und rechtliche Prämissen würden nicht als eigenständige Indikatoren berücksichtigt.³⁰⁵

Nach den Worten von Pickel und Pickel lässt sich die Bedeutung von Dahl insgesamt daran ermessen, dass in fast allen neueren Versuchen der Demokratiemessung die acht Prinzipien der Polyarchie als Kernbestandteile einer demokratischen Ordnung aufzufinden sind. Dies wird nach ihrer Bewertung besonders bei der Messung von Freedom House deutlich.³⁰⁶

Auch wenn das Demokratiebarometer einzelne Defizite aufweist³⁰⁷, wäre es ein geeignetes Instrument für die vorliegende Arbeit zur Messung des Demokratiestatus der Ukraine. Das Demokratiebarometer zielt darauf ab, die konzeptionellen und methodologischen Schwächen bisheriger Demokratiemaße zu überwinden, um so die Qualitätsunterschiede von etablierten Demokratien messen und analysieren zu können. *„Der Index basiert auf einem ausdifferenzierten Demokratiekonzept, aus dem in mehreren transparenten Schritten die Messindikatoren abgeleitet werden: Aus den drei konstituierenden Prinzipien Freiheit, Gleichheit und Kontrolle werden zunächst neun grundlegende Funktionen deduziert, aus denen dann Komponenten und daraus wiederum Subkomponenten und schließlich Indikatoren abgeleitet werden.“*³⁰⁸ Da das Demokratiebarometer nur etablierte Demokratien untersucht, und da die Ukraine nicht zu diesem Kreis gehört, steht für die Ukraine kein entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung.³⁰⁹ Deshalb kann das Demokratiebarometer zur Analyse des Demokratiestatus der Ukraine nicht herangezogen werden.

Der Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House stellen entsprechende Daten

³⁰⁵ Vgl. hierzu Lauth zitiert in Pickel und Pickel 2006, S. 166–167.

³⁰⁶ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 166.

³⁰⁷ Das Demokratiebarometer hat Defizite, die sich auf die große Anzahl an Komponenten und die damit verbundene Gefahr der Redundanz der Komponenten beziehen. *„Auf der obersten Ebene des Konzeptbaumes ist dies zwar noch nicht der Fall, aber bereits auf der direkt darunter liegenden Ebene der neun Funktionen lässt sich ein gewisses ‚conceptual stretching‘, beispielsweise bei der ‚Rechtsstaatlichkeit‘, ausmachen.“* Vgl. Jäckle et al. 2013, S. 145. Darüber hinaus wird als besonderes Problem die Konzeptionalisierung und die schrittweise Ausdehnung des grundlegenden Konzepts über die einzelnen Stufen von den drei Grundprinzipien: Freiheit, Gleichheit und Kontrolle verstanden, über die neun Funktionen, 18 Komponenten, 51 Subkomponenten hin zu den 100 Indikatoren. Dieses Herangehen und die *„schiere Masse an Einzelindikatoren erhöhen unserer Meinung nach erstens die Gefahren der ‚redundancy‘ und ‚conflation‘ und zweitens die Gefahr, dass auf diese Weise zumindest teilweise outputs und/oder outcomes guter Regierungsführung als Indikator für die Demokratiequalität herangezogen werden.“* Vgl. hierzu Jäckle et al. 2013, S. 145–146.

³⁰⁸ Vgl. Bühlmann et al. 2012, S. 115.

³⁰⁹ Vgl. Bühlmann et al. 2012, S. 116.

zur Verfügung. Beide Indizes stellen auch Indikatoren zur Messung von „Rechtsstaatlichkeit“ bereit und greifen damit die o. a. Kritik an Dahl auf, der den gesamten Bereich der Rechenschaftspflicht ausklammert.

4.1 Der Bertelsmann Transformationsindex und Freedom House

4.1.1 Der Bertelsmann Transformationsindex

Der Bertelsmann Transformationsindex (BTI) erscheint alle zwei Jahre.³¹⁰ Damit können beobachtete Trends über einen längeren Zeitraum überprüft und die Effekte von transformapolitischen Strategien ermittelt werden. Bewertet wird der gesellschaftliche Wandel von Entwicklungs- und Transformationsländern. Der BTI verdichtet die Ergebnisse der Untersuchung von Transformationsprozessen und politischen Gestaltungsleistungen zu zwei Indizes:

„Der Status-Index erfasst mit seinen zwei getrennten Untersuchungsdimensionen (politische und wirtschaftliche Transformation) den Entwicklungsstand und verortet die 137 Länder auf dem Weg zu einer rechtsstaatlichen Demokratie und einer sozialpolitisch flankierten Marktwirtschaft. Der Governance-Index beurteilt die Qualität der politischen Gestaltungsleistung.“³¹¹

Dabei untersucht und bewertet der BTI insgesamt, *„ob und wie Entwicklungs- und Transformationsländer einen gesellschaftlichen Wandel in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft gestalten. Anhand eines standardisierten Codebuchs prüfen Länderexperten für jeden der 137 untersuchten Staaten, inwieweit insgesamt 17 Kriterien erfüllt wurden. Sie vergeben dafür nicht nur Punkte, sondern erläutern in ihren online verfügbaren Ländergutachten auch die Analyse, die den numerischen Bewertungen zugrunde liegt.“³¹²*

Die Bewertungen des BTI spiegeln jeweils die Situation des Landes zum Ende des jeweils zweijährigen Betrachtungszeitraums wider, und die zugehörigen Erläuterungen zeigen die

³¹⁰ Zur Entstehungsgeschichte des BTI; vgl. Brusis et al. 2012, S. 384–385.

³¹¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020a; mit dem BTI 2020 sind es jetzt 137 Länder (mit dem BTI 2003 waren es noch 116 Länder).

³¹² Zur Bewertung des Demokratiestatus heißt es in den Ausführungen des BTI zur Methode: *„Der Status politischer Transformation wird anhand von fünf Kriterien erhoben, die auf der Grundlage von 18 Einzelfragen bewertet werden. Das Demokratieverständnis des BTI geht weit über andere Definitionen von Demokratie hinaus, die sich vorrangig auf elementare Bürgerrechte und die Durchführung von freien Wahlen beschränken. Es umfasst eine Untersuchung der Staatlichkeit mit Einzelfragen zum staatlichen Gewaltmonopol und zu den Verwaltungsstrukturen eines Landes als Voraussetzung für politische Transformation ebenso wie die Analyse der Rechtsstaatlichkeit mit Blick auf Gewaltenteilung oder die Ahndung von Amtsmissbrauch. Zudem wird untersucht, inwieweit das demokratische System im Hinblick auf seine Akzeptanz, Repräsentativität und die politische Kultur konsolidiert ist.“* Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020a.

wichtigsten Entwicklungen auf, die den demokratischen Status kennzeichnen.³¹³ Dabei sind die Bewertungen des BTI zu den Jahren 2006 bis 2018 ohne Einschränkungen miteinander vergleichbar.³¹⁴ Der BTI misst diese Staus mit 5 Kriterien, die mit insgesamt 18 Indikatoren operationalisiert werden.³¹⁵ Diese 5 Kriterien und 18 Indikatoren sind in der Gesamtübersicht in Tabelle 5 gelistet.

Tabelle 5: Kriterien und Indikatoren des BTI-Demokratiestatus

Kriterien	Indikatoren
Staatlichkeit	Staatliches Gewaltmonopol Staatliche Identität Kein Einfluss religiöser Dogmen Grundlegende Verwaltungsstrukturen
Politische Partizipation	Freie und faire Wahlen Effektive Regierungsgewalt Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit Presse- und Meinungsfreiheit
Rechtsstaatlichkeit	Gewaltenteilung Unabhängigkeit der Justiz Ahndung von Amtsmissbrauch Bürgerrechte
Stabilität demokratischer Institutionen	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen Akzeptanz demokratischer Institutionen
Politische und Gesellschaftliche Integration	Parteiensystem Interessengruppen Zustimmung zur Demokratie Sozialkapital

Für die Einordnung als Demokratie oder als Autokratie sind für die drei Kriterien „Politische Partizipation“, „Rechtsstaatlichkeit“ und „Staatlichkeit“ insgesamt sieben Schwellenwerte definiert. Ein Staat wird dann als Autokratie klassifiziert, wenn ein Merkmal eines Indikators unter einen Schwellenwert fällt. Damit haben diese Indikatoren für die Einordnung als Demokratie ausschließlichen Charakter und damit besondere Bedeutung (siehe Tabelle 6).³¹⁶ Die Messung des BIT erfolgt auf einer Skala von 1 bis 10, wobei der Wert 1 den schlechtesten Wert darstellt mit dem geringsten Grad der Erfüllung des Indikators.

³¹³ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020f, S. 10–11.

³¹⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020b, S. 1.

³¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020a.

³¹⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020b, S. 3. Ergänzend zu dieser Typologisierung von „Autokratie“ durch den BTI wird auf einen Beitrag von Schmotz hingewiesen, der zum Idealtypus der Defekten Demokratie drei Typen defekter Autokratien unterscheidet: liberale, inklusive und kontrollierte Autokratien. Nach seiner Analyse übt das Teilregime ‚Wahlen‘ keinen konsistenten Einfluss auf das Risiko des Zusammenbruchs autokratischer Regime aus. Er kommt vielmehr zu dem Ergebnis, dass liberale Defekte wie die Kontrolle und Einschränkung ziviler Freiheiten für autokratische Regime überlebenswichtig und daher am bedrohlichsten sind. Vergleich hierzu Schmotz 2017, S. 593. Die Frage der „Bedrohlichkeit“ wird jedoch in dieser Arbeit nicht weiter vertieft, da auch diese Dimension mit entsprechenden Indikatoren untersucht werden müsste, die nicht verfügbar und auch für den BTI nicht von Bedeutung sind.

Tabelle 6: Schwellenwerte für die Einordnung eines Staates als Demokratie oder als Autokratie

Kriterium: Politische Partizipation		
Indikator: Freie Wahlen	< 6	Freie Wahlen werden nicht abgehalten oder sind durch gravierende Unregelmäßigkeiten und Einschränkungen gekennzeichnet.
Indikator: Effektive Regierungsgewalt	< 4	Demokratisch gewählte Herrschaftsträger haben de facto keine Regierungsgewalt.
Indikator: Organisations- und Versammlungsfreiheit	< 4	Organisations- und Versammlungsfreiheit existieren nicht oder zivilgesellschaftliche Organisationen werden unterdrückt.
Indikator: Presse- und Meinungsfreiheit	< 4	Presse- und Meinungsfreiheit existieren nicht oder sind massiv eingeschränkt.
Kriterium: Rechtsstaatlichkeit		
Indikator: Gewaltenteilung	< 4	Eine rechtsstaatliche Kontrolle der Legislative, Exekutive oder Judikative existieren nicht oder nur auf dem Papier.
Indikator: Bürgerrecht	< 4	Bürgerrechte werden systematisch verletzt.
Kriterium: Staatlichkeit		
Indikator: Staatliches Gewaltmonopol und Grundlegende Verwaltungsstrukturen (Durschnitt)	$\emptyset < 3.0$	Der Staat hat keine Kontrolle über weite Teile des Landes und kann wesentliche öffentliche Aufgaben nicht wahrnehmen.

Der Demokratiestatus mit fünf Kriterien und der Marktwirtschaftsstatus mit sieben Kriterien werden im „Statusindex“ des BTI zusammengeführt. Dieser „Statusindex“ wird ergänzt mit dem „Managementindex“ mit dem die Managementleistung der Transformationsakteure gewichtet wird. Nach der Bewertung von Pickel und Pickel verfolgt der BTI das Ziel, „sowohl eine rechtsstaatliche Demokratie als auch eine sozial verantwortliche Marktwirtschaft zur Abbildung einer marktwirtschaftlichen Demokratie in Anlehnung an Dahls Minimalkriterien zu verbinden“³¹⁷ Allerdings weisen Pickel und Pickel auch darauf hin, dass es aus demokratietheoretischer Sicht fraglich ist, „Demokratie“ mit „Marktwirtschaft“ zu verkoppeln.³¹⁸ Auch an anderer Stelle verweisen Pickel und Pickel darauf, dass Dahl „Marktwirtschaft“ nicht als einen integralen Bestandteil seines Konzepts von Demokratie verstanden hat,

³¹⁷ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 233.

³¹⁸ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 234.

sondern lediglich als eine ergänzende empirische Frage, die Einfluss auf die politische Ausprägung haben kann.³¹⁹

Dass (Markt-)Wirtschaft nicht als konstitutives Element von Demokratie angesehen werden kann, untermauern auch die Ergebnisse des BTI.³²⁰ Der BTI 2020 Länderbericht eines autokratischen Staates, z. B. China, bewertet den politischen Transformationsstatus mit einem niedrigen Wert von 3,33 und die wirtschaftliche Transformation mit einem vergleichsweise hohen Wert von 6,75. Zwischen diesen Bewertungen besteht keine positive Korrelation (vgl. Anlage 5). Damit korreliert die wirtschaftliche Transformation auch nicht positiv mit der politischen Transformation. Eine erfolgreiche wirtschaftliche Transformation ist auf der einen Seite zwar eine notwendige Voraussetzung (Funktionsbedingung) für einen politischen Transformationsprozess in Richtung Demokratie, dies gilt aber nicht für den Umkehrschluss, dass ein positiver politischer Transformationsprozess eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Transformation darstellt.

Die Schwächen des BTI liegen nach Pickel und Pickel vor allem darin, dass Nicht-Entwicklungsländer nicht einbezogen werden und anzunehmen ist, dass die nationalen Experten in ihre Bewertung „länderspezifische Subjektivität“ (Zuverlässigkeit) einfließen lassen und damit die „Interkoder-Reliabilität“ fraglich erscheint.³²¹ Auch wenn es sich beim BTI um einen weiteren „quasi-objektiven Ansatz“ handelt, betonen Pickel und Pickel die beeindruckende Spannbreite der im BTI abgefragten Kriterien, die es ermöglicht, auf Einzelindizes zurückzugreifen.³²² Die vorliegende Studie folgt dieser Bewertung von Pickel und Pickel, indem der Demokratiestatus isoliert herangezogen und „Marktwirtschaft“ nicht einbezogen wird. Der kritische Hinweis zum BTI, dass Nicht-Entwicklungsländer nicht in die Demokratiemessung einbezogen sind, kann vernachlässigt werden, da hier nicht das Ziel einer ländervergleichenden Analyse verfolgt wird, sondern die vorliegende Studie darauf abzielt, Ergebnisse einer Demokratiemessung für verschiedene Zeiträume zu analysieren. Die Befunde des BTI sind deshalb für die Zielsetzung dieser Studie hinreichend empirisch belastbar.³²³

4.1.2 Freedom House

³¹⁹ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 164.

³²⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020e.

³²¹ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 233.

³²² Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 233.

³²³ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 233–234.

Die Arbeit von Freedom House (FH) ist der Förderung von Freiheit und Demokratie verpflichtet. Freedom House setzt sich für die Verteidigung der Menschenrechte und die Förderung des demokratischen Wandels ein. Freedom House gibt mit *Freedom in the World* seit 1972 einen jährlichen Bericht über die globalen politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten heraus, der sich aus numerischen Ratings und Beschreibungstexten für jedes Land zusammensetzt.³²⁴ Die Methodik der Berichte leiten sich weitgehend aus der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ab, die 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. *Freedom in the World* basiert auf der Voraussetzung, dass diese Standards für alle Länder und Gebiete gelten, unabhängig von ihrem geografischen Standort, der ethnischen und religiösen Zusammensetzung oder dem Grad der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Bericht *Freedom in the World* beruht auf der Annahme, dass die Freiheit von Menschen in liberal-demokratischen Gesellschaften am besten erreicht wird.³²⁵

Freedom House bewertet die realen Rechte und Freiheiten, die der Einzelne genießt und nicht die Regierungen oder die Leistungen der Regierungen an sich. Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten können sowohl von staatlichen als auch von nicht staatlichen Akteuren, einschließlich Aufständischen und anderen bewaffneten Gruppen, beeinträchtigt werden.³²⁶ Freedom House sieht einen Zusammenhang von demokratischer Regierungsführung und wirtschaftlicher Entwicklung, wobei er demokratische Regierungsführung als ein Schlüsselement wirtschaftlicher Entwicklung begreift.³²⁷

Allerdings übernimmt der Autor dieser Arbeit nicht diese Sichtweise und folgt der Auffassung von Pickel und Pickel, dass es aus demokratietheoretischer Sicht fraglich ist, „Demokratie“ mit „Marktwirtschaft“ zu verkoppeln. Auch Dahl hat „Marktwirtschaft“ nicht als einen integralen Bestandteil seines Konzepts von Demokratie verstanden, ebenso wenig wie Merkel, der die wirtschaftliche Entwicklung der sozio-ökonomische Erfüllungsbedingung zuordnet und damit der externen Einbettung.

In Ergänzung zum BTI lassen sich mit Freedom House vergleichbare Daten für den Zustand

³²⁴ Vgl. Freedom House 2015b.

³²⁵ Vgl. UN Generalversammlung 1948.

³²⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Diamond 2015, der auf der Grundlage von Freedom House die globale Entwicklung von Demokratie im Zeitraum 1974 – 2013 analysiert

³²⁷ Im Gegensatz zum BTI ist bei Freedom House die wirtschaftliche Entwicklung nicht Gegenstand einer Messung. Freedom House definiert demokratische Regierungsführung wie folgt: *“Democratic governance is a key component of economic development and a basic necessity for long-term success, requiring active public participation. In addition to critical institution-building efforts—such as strengthening the rule of law, bolstering judicial independence, and ensuring free, fair, transparent, and inclusive elections—democracy programs should prioritize engaging and empowering local citizens so that institutional investments are effective and sustainable.”* Vgl. Freedom House 2019, S. 27.

der Demokratisierung der Ukraine für jedes Jahr von 2014 bis 2018 ermitteln. Freedom House listet zusätzlich das Kriterium „Korruption“ als Kriterium des Demokratiestatus, was für die Zuordnung der Kriterien zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie und für den Fortgang dieser Studie bedeutsam ist. Die sieben Kriterien von Freedom House finden sich in Tabelle 7.³²⁸

Tabelle 7: Freedom House Kriterien des Demokratiestatus
Nationale demokratische Regierungsführung
Wahlsystem
Zivilgesellschaft
Unabhängige Medien
Örtliche demokratische Regierungsführung
Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz
Korruption

Eine zentrale Kritik am Freedom House Index bezieht sich aus der Sicht von Pickel und Pickel auf die nur scheinbare Objektivität der Messung. Diese ist bedingt durch die qualitative Experteneinschätzung, durch extern angeworbene Experten und zusätzliche Expertengruppen, die durch Besu-

che in der Region und das Auswerten ergänzender unterschiedlicher Quellen zur Gesamtbewertung beitragen. Konsequenterweise kommt im Ergebnis keine vollständig objektive Beurteilung der untersuchten Länder zustande. Dem steht jedoch der methodische Vorteil von Freedom House gegenüber, nämlich die Erfassung der Realität und die Überwindung einer zu starken Institutionenfixierung, wie es anderer Ansätze der Demokratiemessung praktizieren. Darüber hinaus bietet die getrennte Verwendung der beiden Bereiche „Politische Rechte“ und „Zivile Freiheiten“ die Möglichkeit, beide Bereiche im Verhältnis zueinander zu analysieren und damit eine „Defekte Demokratie“ aufzuspüren, wenn zum Beispiel autoritäre Strukturen institutionalisierte Rechte überdecken.³²⁹

³²⁸ Vgl. hierzu Sushko und Olena Prystayko 2015. Freedom House stellt keine deutschsprachigen Berichte/Analysen zur Verfügung. Die Begriffe wurden vom Verfasser dieser Arbeit wie folgt übersetzt: Nationale Democratic Governance=Nationale demokratische Regierungsführung; Electoral Prozess=Wahlsystem; Civil Society=Zivilgesellschaft; Independent Media=Unabhängige Medien; Local Democratic Governance=Örtliche demokratische Regierungsführung; Judicial Framework and Independence=Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz; Corruption=Korruption.

³²⁹ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 218–220.

4.1.3 Konzeptionelle Unterschiede zwischen BTI und Freedom House

Die konzeptionellen Unterschiede zwischen BTI und Freedom House liegen in folgenden Bereichen:

BTI:

Die Bewertung des BTI bezieht sich jeweils auf einen Zweijahreszeitraum. Der BTI misst einen Statusindex, mit dem er den Demokratiestatus und den Wirtschaftsstatus zusammenführt. Darüber hinaus ermittelt der BTI einen Managementindex, der die Managementleistung der Akteure entsprechend des Schwierigkeitsgrads gewichtet. Der Demokratiestatus unterscheidet Kriterien und untergliedert diese Kriterien jeweils in Indikatoren. Diese Indikatoren werden jeweils einzeln bewertet. Der arithmetische Mittelwert bildet dann die Bewertung des zugehörigen Kriteriums. Dabei beruht die Messung des BTI auf der Annahme, dass jedem Kriterium innerhalb seiner Dimension das gleiche Gewicht zufällt.³³⁰

Die Messung der Indikatoren des BIT erfolgt auf einer Skala von 1 bis 10, wobei der Wert 1 den schlechtesten Wert darstellt mit dem geringsten Grad an der Erfüllung des Indikators bzw. des jeweils zugehörigen Kriteriums.

Freedom House:

Die Bewertung von Freedom House bezieht sich jeweils auf einen Einjahreszeitraum. Freedom House basiert die Messung der Demokratierealität auf zwei Charakteristika von Demokratie: Die Gewährung von bürgerlichen Freiheitsrechten als *Civil Liberties* (Schutz des Individuums in einem Staat) und die Gewährleistung politischer Rechte als *Political Rights* (Absicherung der Mitbestimmung durch die Bürger).³³¹ Mit dem Fokus der Messung auf die Demokratierealität weicht Freedom House von der rein institutionellen Betrachtungsweise ab und konzentriert sich auf die Erfassung der Wirklichkeit von Demokratie. Damit kann die jeweils ermittelte Punktzahl als Messung der freiheitlichen Qualität einer Demokratie angesehen werden.³³² Dabei erfolgt die Messung von Freedom House auf einer Skala von 1 bis 7, wobei der Wert 7 den schlechtesten Wert darstellt mit dem geringsten Grad an Freiheit. Mit einem ausdifferenzierten System werden die Ergebnisse von Expertenbefragungen als Schwellenwerte in die Skala 1 bis 7 transformiert.³³³ Freedom House klassifiziert seine

³³⁰ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 231–234.

³³¹ Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 210–214.

³³² Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 221.

³³³ Die Zuordnung zu diesen Werten von 1 bis 7 erfolgt in einem ausdifferenzierten System, in dem die jeweiligen Bewertungen von Expertenfragen (*checklist*), die in einer Spanne von 40 Bewertungspunkten

Bewertungen als „Kriterien“ und untergliedert diese Kriterien nicht weiter mit Indikatoren.

Fazit

Aus den jeweiligen Berichten des BTI wird deutlich, dass er seine Bewertungen der Indikatoren zum Demokratiestatus auf die institutionelle Dimension, z. B. Gesetze, Institutionen etc. fokussiert. Bei Freedom House hingegen konzentrieren sich die Bewertungen auf die freiheitliche Qualität der jeweiligen Kriterien. Aus diesen unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen von BTI und Freedom House ergeben sich teilweise verschiedene Bewertungen zu vergleichbaren Indikatoren. Dies wird deutlich, wenn man für die Ukraine z. B. die Bewertung des Kriteriums „Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz“ von Freedom House mit der Bewertung des Kriteriums „Rechtsstaatlichkeit“ des BTI für das Jahr 2016 vergleicht. Freedom House bewertet dieses Kriterium mit 5,75 und liegt damit über dem Durchschnitt (3,5 bei einer Skala von 1–7) in Richtung schlechtester Bewertung. Der BTI bewertet das Kriterium Rechtsstaatlichkeit mit dem Wert 6,75 und liegt damit über dem Durchschnitt (5 bei einer Skala von 1–10) in Richtung bester Bewertung.

Die Einbeziehung beider Indizes einschließlich der Analyse der Formulierungen dieser jeweiligen Bewertungen ist zweckmäßig, da die Indikatoren beider Indizes den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zugeordnet werden können und synergetisch die jeweiligen Befunde stärken.

Besonders hervorzuheben ist hier, dass der BTI Indikatoren bereitstellt, die Freedom House nicht enthält, und Freedom House wiederum Kriterien differenziert, die der BTI nicht enthält. So listet der BTI gesondert „Bürgerrechte“ mit einem Indikator und Freedom House listet gesondert die Kriterien „Nationale demokratische Regierungsführung“ und „Örtliche demokratische Regierungsführung“. Dies unterstreicht ebenfalls die Zweckmäßigkeit, beide Indizes für die Analyse des Demokratiestatus der Ukraine heranzuziehen.

Da die Skalierungen der Bewertungen der Kriterien und Indikatoren beider Indizes, BTI und Freedom House, nicht miteinander kompatibel sind, bleiben sie im Folgenden für die Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie und für die anschließende Analyse durchgehend getrennt erhalten.

liegen, abhängig von ihrer Klassifizierung (entweder als *Civil Liberties* oder als *Political Rights*) in die Skala 1-7 transformiert werden. Vgl. Pickel und Pickel 2006, S. 213.

4.2 Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des Bertelsmann Transformationsindex und der Kriterien von Freedom House zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie

Im Bertelsmann Transformationsindex (BTI) finden sich Kriterien zum Demokratiestatus, vergleichbar mit den Kriterien und Indikatoren der Teilregime des Konzepts der Eingebetteten Demokratie. Auch bei Freedom House sind Kriterien verankert, die mit dem Konzept der Eingebetteten Demokratie vergleichbar sind. Damit ein wissenschaftlich belastbares Ergebnis für die Ermittlung des Status der Demokratisierung der Ukraine für die Jahre 2014 bis 2018 ermittelt werden kann, und das Konzept der Eingebetteten Demokratie für den weiteren Fortgang der Studie als Grundlage herangezogen wird, wird eine neue Methode entworfen. Beide Indizes, BTI und Freedom House, werden den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zugeordnet und ersetzen dann die dort enthaltenen Indikatoren.

In einem ersten Schritt werden die Kriterien und Indikatoren des BTI den Teilregimen zugeordnet. In einem folgenden Schritt erfolgt dann ergänzend die Zuordnung der Kriterien von Freedom House. Abschließend werden dann die in der Eingebetteten Demokratie ursprünglich enthaltenen Kriterien und Indikatoren durch die von BTI bereitgestellten Indikatoren und durch die von Freedom House bereitgestellten Kriterien ersetzt. Freedom House benennt Kriterien und ordnet keine Indikatoren zu. Da die Freedom-House-Kriterien auf der gleichen Ebene angesiedelt sind, wie die Indikatoren von Bertelsmann, werden auch diese in Indikatoren umbenannt. Auf diese Weise wird das für diese Studie durchgängig genutzte Analyseraster entworfen.

4.2.1 Die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie

Die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie erfolgt in Tabelle 8.

Teil IV Die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie

Tabelle 8: Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI-Demokratiestatus zu den Teilregimen/Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Eingebettete Demokratie		BTI	
Teilregime/Kriterium	Indikatoren	Kriterien	Indikatoren
<p>A. Wahlregime</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktives und passives Wahlrecht • Freie und faire Wahlen • Gewählte Mandatsträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Exklusion de jure • Exklusion de facto • Offener und kompetitiver Wahlprozess • Korrekter Wahlablauf • Umfang ernannter Mandatsträger • Designationsquelle ernannter Mandatsträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Partizipation • Politische und Gesellschaftliche Integration 	<ul style="list-style-type: none"> • Freie und faire Wahlen • Parteiensystem
<p>B. Politische Teilhaberechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assoziationsfreiheit • Meinungs- und Pressefreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Politischer Pluralismus (auch Zivilgesellschaft) • Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit • Rechtliche Bestimmungen • Ökonomische Unabhängigkeit • Operative Gestaltungsfreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Partizipation • Politische und Gesellschaftliche Integration 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit • Presse- und Meinungsfreiheit • Interessengruppen • Sozialkapital
<p>C. Effektive Regierungsgewalt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektive Herrschaftsgewalt demokratischer Autoritäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Reservierte Politikdomänen • Institutionelle Vetopositionen • Interaktionsmodus zwischen Streitkräften, Polizei und ziviler Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Partizipation • Stabilität demokratischer Institutionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektive Regierungsgewalt • Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen
<p>D. Horizontale Gewaltenteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale Gewaltenteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewaltenteilung • Korruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsstaatlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewaltenteilung • Unabhängigkeit von Justiz • Ahndung von Machtmissbrauch
<p>E. Bürgerliche Freiheitsrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Schutzrechte • Justizrechte 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Bestimmungen • Performanz der Menschenrechte • Zugang zur Gerichtsbarkeit • Gleichbehandlung vor dem Gesetz 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsstaatlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerrechte

BTI-Indikatoren, die den Teilregimen/Kriterien nicht eindeutig zuzuordnen sind.		
	<ul style="list-style-type: none"> • Staatlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliches Gewaltmonopol • Staatliche Identität • Kein Einfluss religiöser Dogmen • Grundlegende Verwaltungsstrukturen
	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilität demokratischer Institutionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Akzeptanz demokratischer Institutionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Politische und Gesellschaftliche Integration 	<ul style="list-style-type: none"> • Zustimmung zur Demokratie

Erläuterungen zu Tabelle 8 mit der Zuordnung des BTI

„Staatlichkeit“ ist bei Merkel kein Bestandteil der inneren Einbettung, sondern der äußeren Einbettung und damit als Funktionsbedingung zugeordnet.³³⁴ Das BTI-Kriterium „Staatlichkeit“ lässt sich auch nicht eindeutig den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zuordnen. Der für diese Studie im Kriterium „Staatlichkeit“ enthaltene Indikator „Staatliches Gewaltmonopol“ betrifft das Verhältnis der Ukraine zu Russland und ist durch die Besetzung eines Teils des östlichen Territoriums und durch die Annexion der Krim nicht berührt (vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt 3.3.1). Deshalb bleibt bei der Analyse des Demokratiestatus der Ukraine das BTI-Kriterium „Staatlichkeit“ ausgeklammert und wird nicht weiter betrachtet.

Nach der Bewertung des Verfassers dieser Studie sind die in der Tabelle gelisteten Indikatoren des BTI „Akzeptanz demokratischer Institutionen“ des Kriteriums „Stabilität demokratischer Institutionen“ und „Zustimmung zur Demokratie“ des Kriteriums „Politische und Gesellschaftliche Integration“ auf den ersten Blick ebenfalls nicht eindeutig den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zuzuordnen. Folgt man den methodischen Hinweisen des BTI, handelt es sich beim Indikator „Akzeptanz demokratischer Institutionen“ jedoch nicht um die Legitimität und Akzeptanz des staatlichen Institutionengefüges, sondern ausschließlich der gewählten Institutionen.³³⁵ Der Indikator „Akzeptanz demokratischer

³³⁴ Vgl. Merkel 2016, S. 461.

³³⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020b, S. 4.

Institutionen“ lässt sich daher dem Teilregime „Wahlregime“ der Eingebetteten Demokratie zuordnen ebenso wie der Indikator „Zustimmung zur Demokratie“, der beim Teilregime „Wahlregime“ abgebildet ist. Deshalb bleiben beide Indikatoren in der weiteren Betrachtung einbezogen und werden dem Teilregime „Wahlregime“ zugeordnet. Es bleiben daher die beiden BTI-Kriterien „Stabilität demokratischer Institutionen“ und „Politische und Gesellschaftliche Integration“ bei der Analyse des Demokratiestatus der Ukraine vollständig erhalten.

„Korruption“ wird als Indikator bei der Eingebetteten Demokratie beim Teilregime „Horizontale Gewaltenkontrolle“ gesondert erwähnt. Der Indikator „Amtsmissbrauch“ des BTI beinhaltet zwar auch Erläuterungen zum Thema Korruption. Da aber der beim „Governance Index“ enthaltene Indikator „Antikorruptionspolitik“ des dort angesiedelten Kriteriums „Ressourceneffizienz“ weitere ausführliche Bewertungen zum Thema Korruption enthält, wird dieser Indikator zusätzlich in die Analyse des Demokratiestatus der Ukraine mit einbezogen. Dies entspricht auch der Systematik der Eingebetteten Demokratie, die den Indikator „Korruption“ dem Teilregime D „Horizontale Gewaltenkontrolle“ zuordnet und diesem Thema besondere Bedeutung beimisst.

Das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ ist mit vier unterschiedlichen Indikatoren unterlegt. Hier fällt bei der Zuordnung der Indikatoren und Kriterien von BTI und Freedom House auf, dass nur der BTI dieses Teilregime mit lediglich einem Indikator „Bürgerrechte“ versieht. Die Bewertungen zu diesem Indikator sind vergleichsweise kurzgefasst, was die Aussagekraft für dieses Teilregime einschränkt. Der gesamte Bereich der „Performanz der Menschenrechte“ wird damit nur skizzenhaft bedient. Die ergänzende Zuordnung mit den Kriterien von Freedom House enthält Tabelle 9.

Teil IV Die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des BTI zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie

Tabelle 9: Zuordnung der Indikatoren des BTI und der Kriterien von Freedom House zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Eingebettete Demokratie		BTI	Freedom House
Teilregime	Indikatoren	Indikatoren	Kriterien
<p>A. Wahlregime</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktives und passives Wahlrecht • Freie und faire Wahlen • Gewählte Mandatsträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Exklusion de jure • Exklusion de facto • Offener und kompetitiver Wahlprozess • Korrekter Wahlablauf • Umfang ernannter Mandatsträger • Designationsquelle ernannter Mandatsträger 	<ul style="list-style-type: none"> • Freie und faire Wahlen • Parteiensystem • Akzeptanz demokratischer Institutionen • Zustimmung zur Demokratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlsystem
<p>B. Politische Teilhaberechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assoziationsfreiheit • Meinungs- und Pressefreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Politischer Pluralismus • Politischer Pluralismus (auch Zivilgesellschaft) • Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit • Rechtliche Bestimmungen • Ökonomische Unabhängigkeit • Operative Gestaltungsfreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit • Presse- und Meinungsfreiheit • Interessengruppen • Sozialkapital 	<ul style="list-style-type: none"> • Unabhängige Medien • Zivilgesellschaft
<p>C. Effektive Regierungsgewalt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effektive Herrschaftsgewalt demokratischer Autoritäten 	<ul style="list-style-type: none"> • Reservierte Politikdomänen • Institutionelle Vetopositionen • Interaktionsmodus zwischen Streitkräften, Polizei und ziviler Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektive Regierungsgewalt • Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale demokratische Regierungsführung • Örtliche demokratische Regierungsführung
<p>D. Horizontale Gewaltenteilung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Horizontale Gewaltenteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewaltenteilung • Korruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewaltenteilung • Unabhängigkeit von Justiz • Ahndung von Machtmissbrauch • Antikorruptionspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Korruption • Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz
<p>E. Bürgerliche Freiheitsrechte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Schutzrechte • Justizrechte 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Bestimmungen • Performanz der Menschenrechte • Zugang zur 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerrechte 	

	Gerichtsbarkeit <ul style="list-style-type: none"> • Gleichbehandlung vor dem Gesetz 		
--	---	--	--

Erläuterungen zu Tabelle 9 mit der Zuordnung von Freedom House

Wie aus der Zuordnungstabelle erkennbar ist, lassen sich die sieben Kriterien von Freedom House ebenfalls den Teilregimen zuordnen.³³⁶ Auch bei Freedom House wird das Kriterium „Korruption“ als Indikator für den Demokratiestatus herangezogen, was auch hier die Bedeutung dieses Kriteriums unterstreicht.

Merkel bezieht beim Teilregime „Politische Teilhaberechte“ auch Bereiche mit ein, die der Zivilgesellschaft zugeordnet werden können und die auch Freedom House dort zuordnet, wie „soziale (Protest-)Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Interessenverbände, direktdemokratische Beteiligungsformen wie Referenden, (deliberative) Bürgerforen und die Beteiligung an der Planung von großen Infrastrukturprojekten und Bürgerhaushalten.“ Dabei kommt nach Merkel der Entfaltung eines freien Meinungs Austausches besondere Bedeutung zu, die durch ein Mediensystem ohne einseitige Konzentrationstendenzen garantiert wird.³³⁷ Die Freedom House Kriterien „Zivilgesellschaft“ und „Unabhängige Medien“ werden damit dem Teilregime „Politische Teilhaberechte“ zugeordnet.

Dabei ist „Zivilgesellschaft“ eng mit dem Indikator „Sozialkapital“ des BTI verzahnt, folgt man den Formulierungen von Freedom House und BTI. Beide sind nicht eindeutig voneinander unterscheidbar. (Vgl. hierzu beispielhaft die Formulierungen des BTI 2018 und Freedom House 2017 in Anlage 2.)

Diese Ausführungen verdeutlichen auch, dass sich einzelne Indikatoren inhaltlich nicht immer eindeutig voneinander trennen lassen. Für diese Studie sind diese „Unschärfen“ hinnehmbar und lassen sich auch nicht auflösen, da es sich um ein immanentes Problem von qualifizierenden Indizes handelt, wie sie durch den Bertelsmann Transformationsindex und von Freedom House verwendet werden. Freedom House bietet kein Kriterium für das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ und nimmt für sich in Anspruch, die Menschenrechte

³³⁶ Auch hier kommt es zu Unschärfen. Da sich der Fokus der späteren Analyse auf die Kriterien der Eingebetteten Demokratie konzentriert, kann dies mit Blick auf den Gesamtzusammenhang vernachlässigt werden. So inkludiert z. B. Freedom House bei der Analyse des Indikators „Nationale demokratische Regierungsführung“ auch eine Bewertung über das Staatliche Gewaltmonopol hinsichtlich der Frage, inwieweit die Regierung die Kontrolle über das gesamte nationale Territorium ausübt; vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 663.

³³⁷ Merkel 2015, S. 17.

insgesamt bei seinen Bewertungen einfließen zu lassen. Diese lassen sich jedoch dort nicht isolieren. Diese Problematik wird in der Zusammenfassung zu diesem Kapitel aufgegriffen und erörtert (siehe Abschnitt 6.2).

4.2.2 Das Analyseraster der Teilregime mit BTI und Freedom House

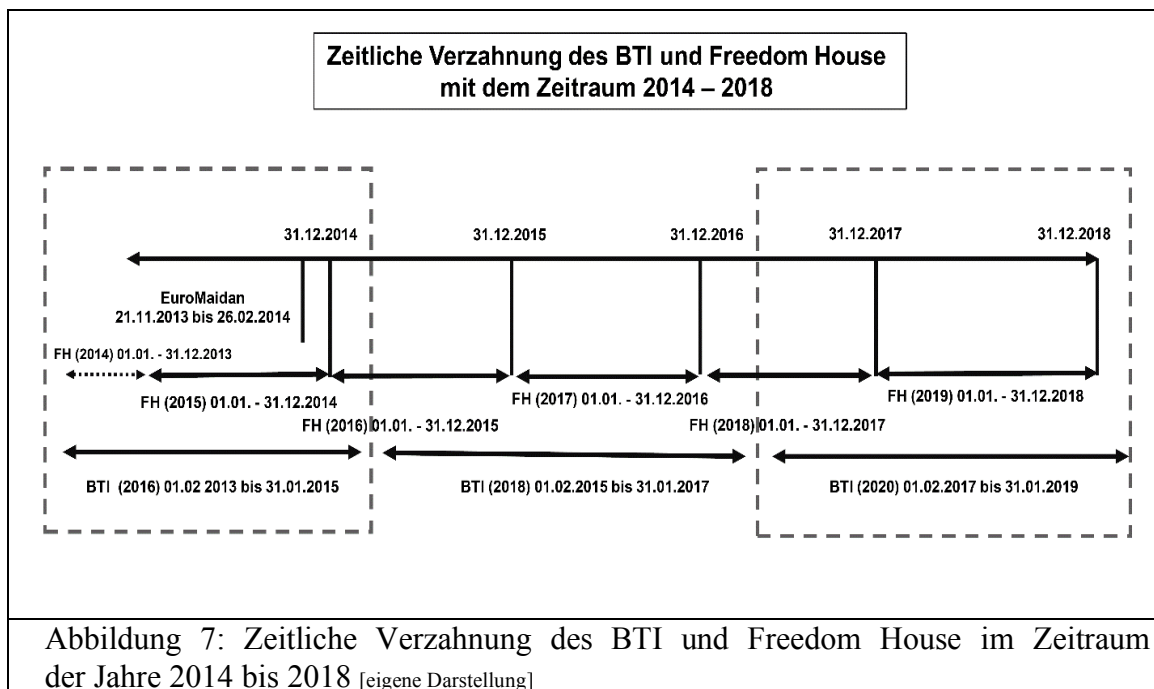
Indem die BTI-Indikatoren und die Freedom-House-Kriterien die ursprünglichen Indikatoren und Kriterien der Teilregime ersetzen, ergibt sich ein Analyseraster, das für die gesamte Studie herangezogen werden kann (siehe Tabelle 10). Dabei werden die von Freedom House benannten Kriterien für das Analyseraster ebenfalls als Indikatoren benannt.

Tabelle 10: Analyseraster [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren
Wahlen	Parteiensystem
	Freie und faire Wahlen
	Akzeptanz demokratischer Institutionen
	Zustimmung zur Demokratie
	Wahlssystem
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit
	Zivilgesellschaft
	Unabhängige Medien
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit
	Sozialkapital
	Interessengruppen
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung
	Nationale demokratische Regierungsführung
	Effektive Regierungsgewalt
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen
Horizontale Gewaltenkontrolle	Antikorruptionspolitik
	Korruption
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz
	Gewaltenteilung
	Unabhängigkeit von Justiz
	Ahndung von Machtmissbrauch
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte

4.3 Die zeitliche Verzahnung des BTI und FH im Zeitraum der Jahre 2014 bis 2018

Wie oben erwähnt, wird der Zustand der Demokratisierung der Ukraine mit den Erkenntnissen des BTI und Freedom House erhoben, indem beide Indizes auf der Zeitachse miteinander verzahnt werden (vgl. Abbildung 7). Die Umrandungen unterstreichen die Bedeutung der Jahre 2014 und 2018 als Start und Ende des Betrachtungszeitraums.



Mit Abbildung 7 wird deutlich, dass sich die Bewertungen des BTI auf einen Zweijahreszeitraum erstrecken, während Freedom House jeweils einen Einjahreszeitraum abdeckt. Abbildung 7 zeigt auch, dass es bei den Befunden des BTI und den Befunden von Freedom House zu zeitlichen Überschneidungen kommt. So beginnt beispielsweise der BTI 2016 den Zweijahreszeitraum mit dem 01.02.2013 und erstreckt sich bis zum 31.01.2015. Der BTI 2016 deckt damit das gesamte Jahr 2014 ab. Zwar umfassen die Bewertungen des BTI 2016 auch den Januar 2015, allerdings lassen sich keine detaillierten Erkenntnisse für diesen Monat isolieren. Der Methodologie des BTI folgend beziehen sich die Bewertungen jeweils auf das Ende des Zweijahreszeitraums und lassen sich daher auch auf das Jahr 2014 verdichten. Freedom House 2015 deckt ebenfalls das gesamte Jahr 2014 ab, der Bewertungszeitraum reicht vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2014.

Für die Untersuchung des Demokratiestatus für die Jahre 2014, 2016 und 2018 werden die entsprechenden BTI-Zweijahresberichte zugrunde gelegt und jeweils mit den beiden zugehörigen Jahresberichten von Freedom House verzahnt. Bei einzelnen Abschnitten werden

ergänzende Quellen herangezogen, um die Bewertungen weiter zu verdichten.³³⁸

Die Erläuterungen zu den jeweiligen Kriterien und Indikatoren des BTI und von Freedom House sind ausführlich und enthalten über die Jahre hinweg zum Teil gleichlautende oder ähnliche Formulierungen. Gleichlautende und ähnliche Formulierungen wurden deshalb beibehalten und aus den Originalberichten übernommen, da sich dadurch Veränderungen im Bewertungszeitraum deutlicher nachvollziehen lassen. Sie unterstreichen die umfangreichen und komplexen Reformen, welche die Ukraine politisch und gesellschaftlich auf dem Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat zu bewältigen hat. Diese ausführlichen Erläuterungen sind für die Analyse von Veränderungen auch deshalb notwendig, um die Auswahlentscheidung eines Projekts für die Case Study mit detaillierten belastbaren Ergebnissen zu unterfüttern. Die Erläuterungen basieren auf den jeweiligen englischsprachigen Originalberichten des BTI und Freedom House und wurden vom Verfasser dieser Studie ins Deutsche übersetzt.

³³⁸ Zum Beispiel das World Economic Forum zu Korruption und Wirtschaft, Transparency International zu Korruption, Amnesty International zur Menschenrechtslage und Reporter ohne Grenzen zur Meinungs- und Pressefreiheit.

Teil V

5. Der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 und die Strategie der EU zur Demokratieförderung

5.1 Der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014

Zur Ermittlung des Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2014 wird der BTI 2016 herangezogen, der den Zeitraum 01.02.2013 bis 31.01.2015 abdeckt und Freedom House 2015, der den Zeitraum 01.01.2014 bis 31.12.2014 umfasst.³³⁹

5.1.1 Der Bertelsmann Transformationsindex 2016³⁴⁰

Der Länderbericht des BTI 2016 zur Ukraine erläutert und bewertet den Demokratiestatus mit den jeweiligen Kriterien und Indikatoren.

*Politische Partizipation (7,75)*³⁴¹- *Freie und faire Wahlen (8)*

Regelmäßige Parlamentswahlen sichern die Verteilung der politischen Ämter. Dabei ist das allgemeine Wahlrecht in geheimer Abstimmung gewährleistet. Beide Wahlen, für den Präsidenten im Mai 2014 und für das Parlament im Oktober 2014, wurden als frei und fair bewertet, obgleich es in einigen Wahlkreisen zu Unregelmäßigkeiten kam, die sich jedoch nicht auf das Gesamtergebnis der Abstimmung auswirkten.³⁴²

- *Effektive Regierungsgewalt (6)*

Gewählte Mandatsträger verfügen über die Macht zu regieren. Die Regierungskoalition hat die verfassungsmäßige Mehrheit im Parlament, ist entscheidungsfähig und arbeitet professionell. Der Präsident und der Premierminister konnten bisher zusammenarbeiten, obwohl ihre Beziehung nicht frei von Konflikten ist. Der Präsident genießt eine vergleichsweise hohe gesellschaftliche Unterstützung und verfügt grundsätzlich über die Mittel, politische Entscheidungen durchzusetzen, allerdings konnten mächtige Blockaden gegen Reformen nicht

³³⁹ Die Dokumente des BTI und Freedom House sind in englischer Sprache formuliert und wurden vom Verfasser dieser Arbeit übersetzt. Der Terminologie wurde auch bei der Übersetzung gefolgt, um die Authentizität der Originale zu wahren.

³⁴⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a.

³⁴¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 8–12.

³⁴² Vgl. hierzu die Ausführungen in Civil Network OPORA 2014, S. 11–12.

überwunden werden. Seit der Unabhängigkeit der Ukraine haben wirtschaftliche Interessen die Politik fest im Griff. Mächtige Akteure/Oligarchen auf regionaler und lokaler Ebene können die Umsetzung politischer Entscheidungen untergraben und damit die Effizienz effektiver Regierungsgewalt einengen. Dies betrifft insbesondere den Donbass³⁴³, wo das Klientel von Janukowitsch immer noch einflussreich ist und die Entwicklung dieser Region insgesamt negativ beeinflusst.

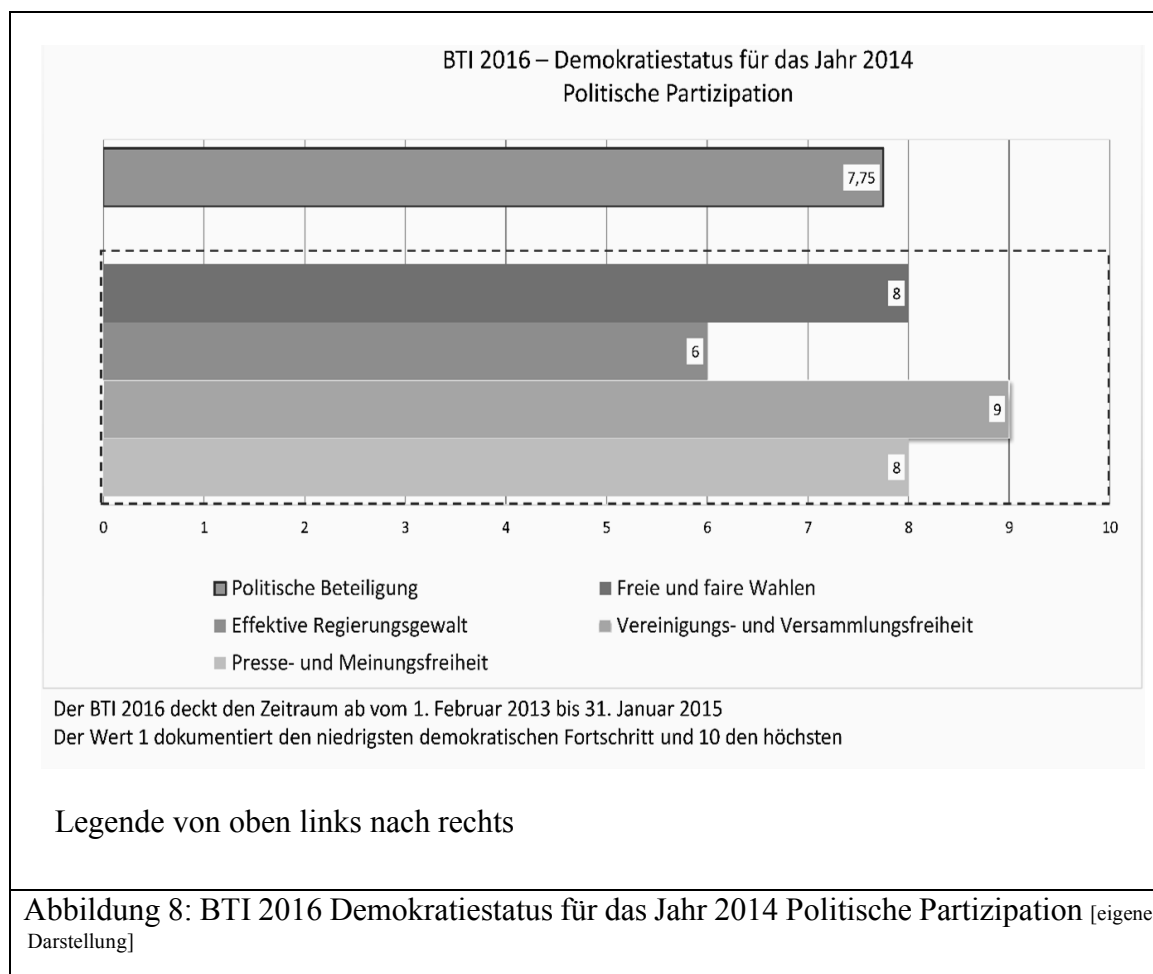
- *Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (9)*

Die Verfassung garantiert die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. In der gesamten Ukraine haben seit dem Ende des Euromaidans eine Vielzahl friedlicher Versammlungen stattgefunden. Es kam zu keinen Einschränkungen bei Versammlungen der Zivilgesellschaft.

- *Presse- und Meinungsfreiheit (8)*

Das Verbot der Zensur in der Ukraine wird durch die Verfassung, durch das Informationsgesetz und das Gesetz über Fernsehen und Rundfunk garantiert. Darüber hinaus wurde im April 2014 das Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verabschiedet, allerdings mit weiterem Reformbedarf. Weitere dringende Reformen betreffen die Transparenz des Besitzes von Medien und die Reform der staatlichen Medien.

³⁴³ Als „Donbass“ wird das Donezbecken bezeichnet. Der Donbass ist ein großes Steinkohle- und Industriegebiet beiderseits der russisch-ukrainischen Grenze. Innerhalb der Ukraine gehören zum Donezbecken der nördliche und mittlere Teil der Oblast Donezk, der südliche Teil der Oblast Luhansk und der äußerste Osten der Oblast Dnipropetrowsk.

- *Zusammenschau*

*Rechtsstaatlichkeit (6,25)*³⁴⁴

- *Gewaltenteilung (7)*

Die Gewaltenteilung ist in der ukrainischen Verfassung verankert. Am letzten Tag des Euromaidans wurde die Verfassung geändert und auf die Fassung zurückgeführt, die nach der Orangen Revolution des Jahres 2004 Gültigkeit hatte. Sie sieht ein semipräsidentielles System vor und stärkt das Parlament und die Regierung gegenüber dem Präsidenten. Obwohl die Regierungskoalition eine überwältigende Mehrheit hat, ist das Parlament in der Lage, die Regierung zu kontrollieren. Hauptsächlich bedingt durch die volatile politische Situation im Land ist die politische Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden noch nicht erreicht. Es gibt verschiedene Initiativen, um diese Mängel zu beheben.

³⁴⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 10–12.

- *Unabhängigkeit der Justiz (6)*

Nach dem Machtwechsel in der Folge des Euromaidans wurde im April 2014 ein Gesetz zur Wiederherstellung des Vertrauens in das Justizsystem der Ukraine verabschiedet. Es ermächtigte die Richter in jedem Gericht, den Präsidenten des jeweiligen Gerichts (der zuvor zentral ernannt wurde) zu wählen. In den meisten Gerichten wurde jedoch die Kontrolle von denselben Personen wie bisher ausgeübt. Dieses Problem soll im Rahmen des „Lustrationsprozesses“³⁴⁵ angegangen werden, der noch den Anforderungen der Venedig-Kommission des Europarates genügen muss.³⁴⁶

Es mangelt ebenfalls an einem System, das die Ernennung und Beförderung von Richtern regelt. Das derzeit gültige Gesetz „Über die Justiz und den Status von Richtern“ definiert keine objektiven Kriterien für die erforderliche Qualifikation zum Richteramt. Es existieren auch keine Regelungen zur Bewerbung auf freie Stellen und es existiert keine Regelung zur Ernennung und Beförderung von Richtern. Die Übernahme von Richterämtern bleibt intransparent.

- *Ahndung von Amtsmissbrauch (5)*

Nach wie vor ist in der Ukraine die politische Korruption weit verbreitet. Bisher gab es kaum Fälle, in denen jemand hierfür vor Gericht gestellt wurde. Eine Reihe von Antikorruptionsinitiativen, darunter die Einrichtung des Antikorruptionsbüros, wurden nach dem Euromaidan verabschiedet, sind jedoch noch nicht implementiert. Der Leiter des Nationalen Antikorruptionskomitees, ein bekannter Antikorruptionsaktivist, trat im August 2014 zurück und behauptete, dass in der Ukraine kein politischer Wille bestehe, überzeugende Maßnahmen gegen die Korruption zu ergreifen. Der mit der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes im September 2014 eingeleitete Lustrationsprozess sieht Interessenkonflikte als ein Kriterium vor, das die Ausübung eines öffentlichen Amtes verbietet. Das Gesetz wird jedoch noch weiteren Änderungen unterworfen und ist noch nicht implementiert.

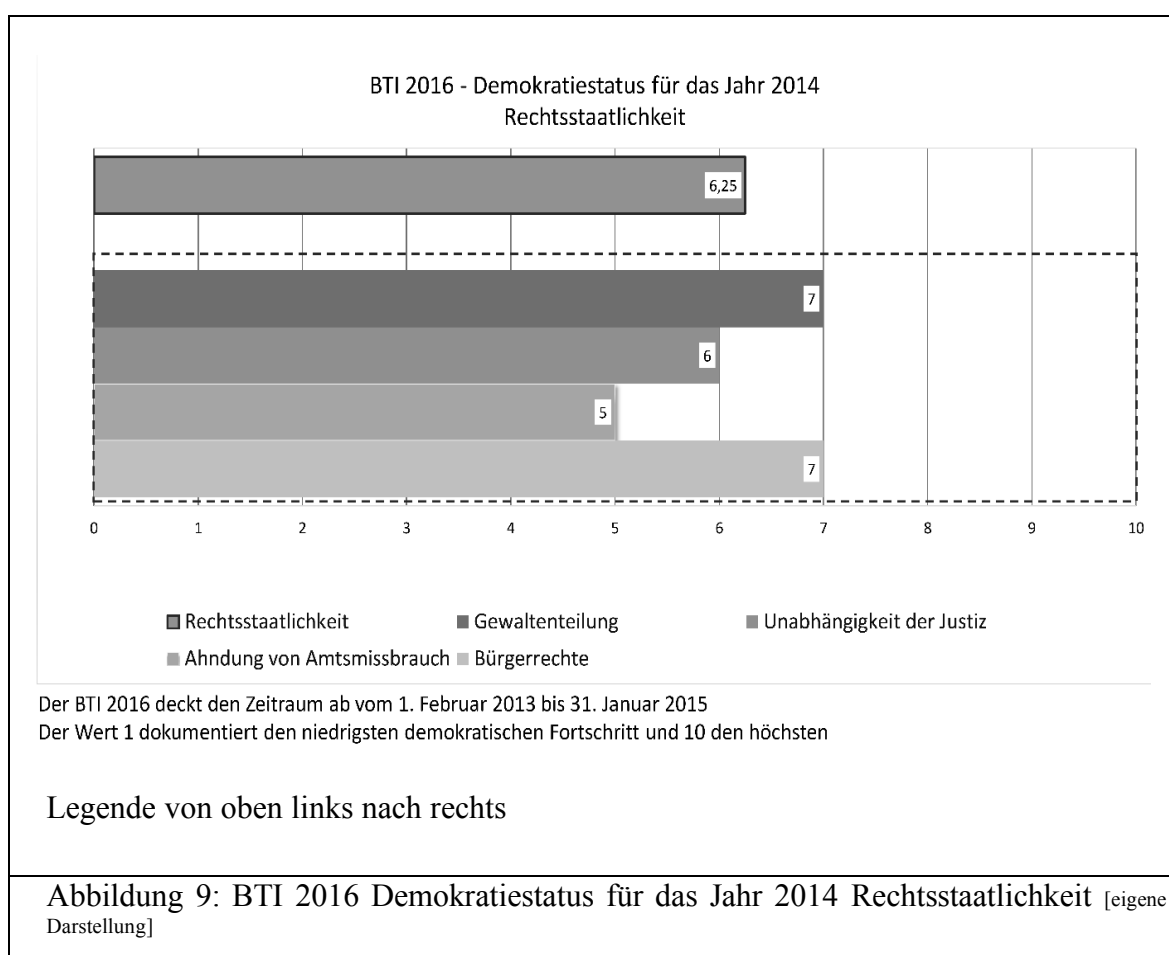
³⁴⁵ Sinngemäß bedeutet „Lustration“ die Entfernung von politisch belasteten Mitarbeitern aus dem öffentlichen Dienst. Präsident Petro Poroschenko hat eine Gesetzesinitiative ergriffen („Über die Säuberung des Regierungsapparates“), die auch Lustrationsgesetz genannt wird. Damit sollten Staatsbedienstete, die unter Ex-Präsident Wiktor Janukowitsch Ämter innehatten, sanktioniert bzw. entlassen werden.

³⁴⁶ Die Venedig-Kommission (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) wurde am 10.03.1990 gegründet und ist eine Einrichtung des Europarates, die Staaten verfassungsrechtlich berät. Weitere Details zum Europarat in https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=DE und zur Venedig-Kommission in https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=DE, zuletzt geprüft am 05.10.2021.

- *Bürgerrechte (7)*

Die Situation hinsichtlich der Bürgerrechte hat sich nach dem Regierungswechsel im Februar 2014 erheblich verbessert. Die Regierung hat das Ausmaß möglicher Eingriffe in die Bürgerrechte durch Behörden, einschließlich der Generalstaatsanwaltschaft, grundsätzlich beschränkt. Diese Befugnisse ermächtigten Staatsanwälte zur unmittelbaren Überprüfung von Unternehmen mit direkter Androhung von Strafmaßnahmen, was erhebliches Potenzial für Korruption mit sich brachte. Es ist für den einzelnen Bürger immer noch schwierig, sich vor der allgemeinen Gerichtsbarkeit zu schützen, da es Einzelpersonen immer noch verwehrt ist, sich direkt an das Verfassungsgericht zu wenden.

- *Zusammenschau*



*Stabilität demokratischer Institutionen (7)*³⁴⁷

- *Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen (6)*

Seit dem Ende der Euromaidan-Protteste wurden wichtige demokratische Institutionen

³⁴⁷ Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 12–13.

wiederhergestellt. Die Ukraine kehrte zu der Verfassung zurück, die die Machtteilung zwischen dem Präsidenten, dem Parlament und der Regierung sicherstellt. Es fanden vorgezogene Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt, die frei und fair waren und eine bemerkenswert hohe Wahlbeteiligung aufwiesen. Allerdings ist die Arbeit dieser Institutionen teilweise noch durch die vorangegangene Präsidentschaft Janukowitschs⁴ beeinträchtigt, da die Justiz, der öffentliche Dienst, das Büro des Generalstaatsanwalts und andere Institutionen immer noch von Personen geleitet sind, die von Janukowitsch ernannt worden waren und ihm treu geblieben sind. Um dieses Problem zu lösen, wurde im September 2014 ein Lustrationsgesetz verabschiedet. Das Gesetz sieht vor, dass Beamte, Richter und Angestellte von Strafverfolgungsbehörden von anderen öffentlichen Einrichtungen hinsichtlich ihrer Aktivitäten zu Sowjetzeiten überprüft werden. Gleiches gilt für Aktivitäten während der Präsidentschaft Janukowitschs⁴ und für Aktivitäten hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte. Bei positivem Befund wird den entsprechenden Personen das öffentliche Amt entzogen und die Amtsausübung für 10 Jahre untersagt. Das Gesetz wurde von Menschenrechtsgruppen und der Venedig-Kommission des Europarates jedoch kritisiert. Als Ergebnis wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema „Lustration“ eingerichtet, die Änderungen der oben genannten Rechtsvorschriften vorschlagen wird.

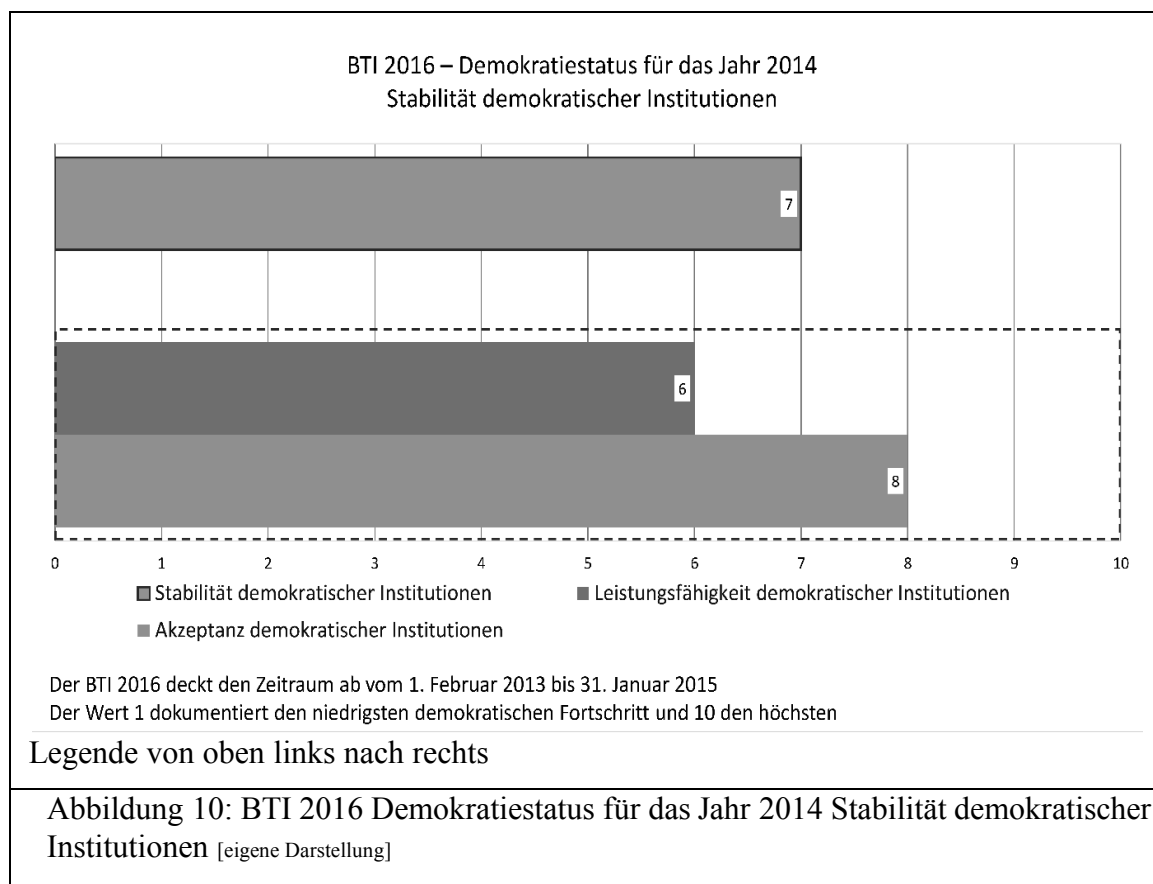
Abgesehen von diesen Hinterlassenschaften behindern noch eine Reihe anderer Faktoren das Funktionieren demokratischer Institutionen. Dazu gehören eine unzureichende Aufteilung der Befugnisse zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister, eine unzureichende Aufteilung der Befugnisse zwischen den Vertretern der Exekutive und den gewählten Behörden auf lokaler Ebene sowie Ineffizienz im öffentlichen Dienst, insbesondere in den Strafverfolgungsbehörden und in der Justiz. Eine Reihe von Reforminitiativen zur Lösung dieser Probleme wurden eingeleitet oder stehen noch auf der Tagesordnung.

- *Akzeptanz demokratischer Institutionen (8)*

Alle einflussreichen politischen Akteure akzeptieren offiziell die demokratischen Institutionen zumindest hinsichtlich ihrer Verlautbarungen und der politischen Programme. Keine politische Kraft vertritt die Auffassung, dass die Demokratie der Ukraine „fremd“ ist oder von „außen aufgezwungen“ wurde. In der Praxis besteht jedoch die Versuchung, politische Macht zu missbrauchen und damit demokratische Grundsätze zu untergraben. Die politische Kultur in der Ukraine ist noch nicht ausgereift genug, und die demokratischen Institutionen sind zerbrechlich. Vielen politischen Akteuren ist der demokratische Wertekanon fremd, z. B. Toleranz gegenüber anderslautenden Meinungen. Darüber hinaus werden einige

demokratische Institutionen, wie z. B. die Justiz, nicht als legitim akzeptiert. Der Vorwurf lautet, sie wären immer noch von antidemokratischen Kräften durchsetzt, die mit dem ehemaligen Präsidenten Janukowitsch in Verbindung standen.

- *Zusammenschau*



Politische und Gesellschaftliche Integration (5,5)³⁴⁸

- *Parteiensystem (3)*

Das Parteiensystem in der Ukraine ist instabil und zerbrechlich. Es gibt zahlreiche politische „Parteien/Objekte“, die je nach Kontext auftauchen und wieder verschwinden, aber es existiert kein etabliertes Parteiensystem. Vorhandene Parteien haben auch keine klaren Programmunterschiede und sind weiterhin in erster Linie politische Instrumente für einzelne führende Politiker zur Durchsetzung ihrer persönlichen Interessen. Insgesamt sind die Trennlinien zwischen den Parteien verwischt, ändern sich häufig und sind ein Spiegelbild individueller Machtinteressen anstelle von politischer inhaltlicher Programmatik.

Vor den vorgezogenen Parlamentswahlen im Oktober 2014 hat das Parteiensystem in

³⁴⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 13–17.

der Ukraine eine weitere bedeutende Änderung erfahren. Die meisten politischen Parteien, die die Schwelle von 5 % überschritten haben, sind neu registriert, allerdings mit denselben „alten“ Politikern. Dies gilt für die „Präsidentenpartei“, den „Petro-Poroschenko-Block“ (die größte Fraktion mit 147 Sitzen); die „Volksfront“ (die zweitgrößte Fraktion mit 83 Sitzen, darunter Arsenij Jazenjuk, dem derzeitigen Premierminister) und den „Oppositionsblock“ (die drittgrößte Fraktion mit 40 Sitzen), der sich aus ehemaligen Janukowitsch-Verbündeten und Vertretern der „Partei der Regionen“ zusammensetzte und sich mit der Flucht des früheren Präsidenten nach Russland auflöste. Obwohl einige neue politische Parteien, die aus der Zivilgesellschaft hervorgegangen sind, wie die „Demokratische Allianz“ oder „Die Kraft der Bürger“, eine neue Errungenschaft darstellen, haben sie keine Chance, als sichtbare und erfolgreiche politische Parteien wahrgenommen zu werden.

Es existiert keine unabhängige staatliche Finanzierung für politische Parteien, obwohl das entsprechende Gesetz in erster Lesung verabschiedet wurde. Eine solche Finanzierung würde neuen Parteien, die nicht über eine starke finanzielle Unterstützung verfügen, die Möglichkeit eröffnen, sich an Wahlen zu beteiligen und Wähler zu erreichen. Die aktuelle Finanzierung politischer Parteien ist intransparent und begünstigt „Klüngelwirtschaft“, in die auch umfangreiche private Mittel von Oligarchen einfließen, die damit versuchen, ihre persönlichen Interessen zu wahren.

- *Interessengruppen (6)*

Die Zivilgesellschaft hat ihre Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs und in der Politik durch die Bildung verschiedener Plattformen und Organisationen gestärkt. Zu diesen Organisationen gehört *New Citizen*, die sich für einen besseren Zugang zu Informationen einsetzt; *Stop Censorship*, eine Bewegung von über 130 Journalisten, Aktivisten der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen, die Verstöße gegen die Medienfreiheit anprangern und sich für die Medienfreiheit insgesamt einsetzen, und *Chesno*, ein Netzwerk von mehr als 150 Organisationen, das die ukrainische Gesellschaft auf Abgeordnete aufmerksam machen soll, die in Korruption oder ähnliche Machenschaften verstrickt sind.

Nach dem Euromaidan wurde das sogenannte Reanimations-Reformpaket (*Reanimation Package of Reforms (RPR)*) mit rund 300 Experten in verschiedenen Reformbereichen auf den Weg gebracht, das mit einer Gruppe von 24 Abgeordneten aus verschiedenen Parteien über Rückhalt im Parlament verfügt. Darüber hinaus wurde beim Ministerkabinett das sogenannte „Reformunterstützungszentrum“ eingerichtet, es fungiert als Bindeglied zwischen Regierung und dem RPR. Oligarchen spielen bei politischen Entscheidungsprozessen, meist

über intransparente Kanäle, eine bedeutsame Rolle. Oligarchen wie Rinat Akhmetov, Dmytro Firtash, Ihor Kolomoysky oder Viktor Pinchuk, um nur einige zu nennen, besitzen einflussreiche Medien, finanzieren politische Parteien oder einflussreiche Politiker und stellen so sicher, dass ihre Interessen bei Entscheidungsprozessen gewahrt bleiben. Einer kürzlich durchgeführten Meinungsumfrage zufolge halten 90,3 % der Ukrainer die Oligarchen weiterhin für eine einflussreiche politische und wirtschaftliche Kraft im Land.

Gewerkschaften spielen trotz relativ hoher Mitgliederzahlen nur eine begrenzte Rolle bei der Wahrung und Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen wie z. B. Arbeitssicherheit oder soziale Rahmenbedingungen. Die Konsumenten in der Ukraine, obwohl eine der größten Interessengruppen, sind nicht organisiert, um Einfluss auf die Politik zu nehmen. Wirtschaftsverbände haben begonnen, ihre Interessen im Hinblick auf das Assoziierungsabkommen mit der EU wahrzunehmen und diese gegenüber der Regierung zu artikulieren. Wegen geringer Durchsetzungsfähigkeit bleibt ihr Einfluss jedoch gering. Ethnische, nationalistische und religiöse Gruppierungen haben bei der Bildung von Interessengruppen in der Ukraine keine Rolle gespielt.

- *Zustimmung zur Demokratie (6)*

Die Bevölkerung in der Ukraine befürwortet zwar grundsätzlich demokratische Werte und Normen. Umfragen zeigen jedoch, dass die Qualität der Demokratie hauptsächlich an der Fähigkeit des Staates gemessen wird, Sozialhilfe zu leisten sowie die Wirtschaft zu fördern und damit für Wohlstand zu sorgen. In Anbetracht der erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und des Konflikts in Donbass haben individuelle Überlebensstrategien Vorrang. Im Dezember 2014 ergab eine repräsentative Umfrage der *Democratic Initiatives Foundation (DIF)*, dass die Bürger die dominierenden Herausforderungen darin sehen, die Situation im Donbass zu normalisieren und Frieden herbeizuführen (79 %), die materielle Situation zu verbessern und Löhne und Renten zu erhöhen (48 %), für Wirtschaftswachstum zu sorgen (43 %), die Korruption zu bekämpfen (34 %) sowie die Landeswährung zu stärken, die Inflation zu bekämpfen und den Preisanstieg einzudämmen (29 %). Weitere in der Umfrage erwähnte Herausforderungen sind die Notwendigkeit einer Verfassungsreform (12,5 %), die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht der Behörden (12,3 %), die Dezentralisierung und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung (5,5 %), die Reform des Wahlrechts (1,8 %) und die Förderung unabhängiger Medien (1,3 %). Das Vertrauen der Öffentlichkeit in politische Institutionen ist nach wie vor gering, aber höher als 2013. Das Misstrauen überwiegt gegenüber dem Parlament mit 56,9 % gegenüber dem Wert für

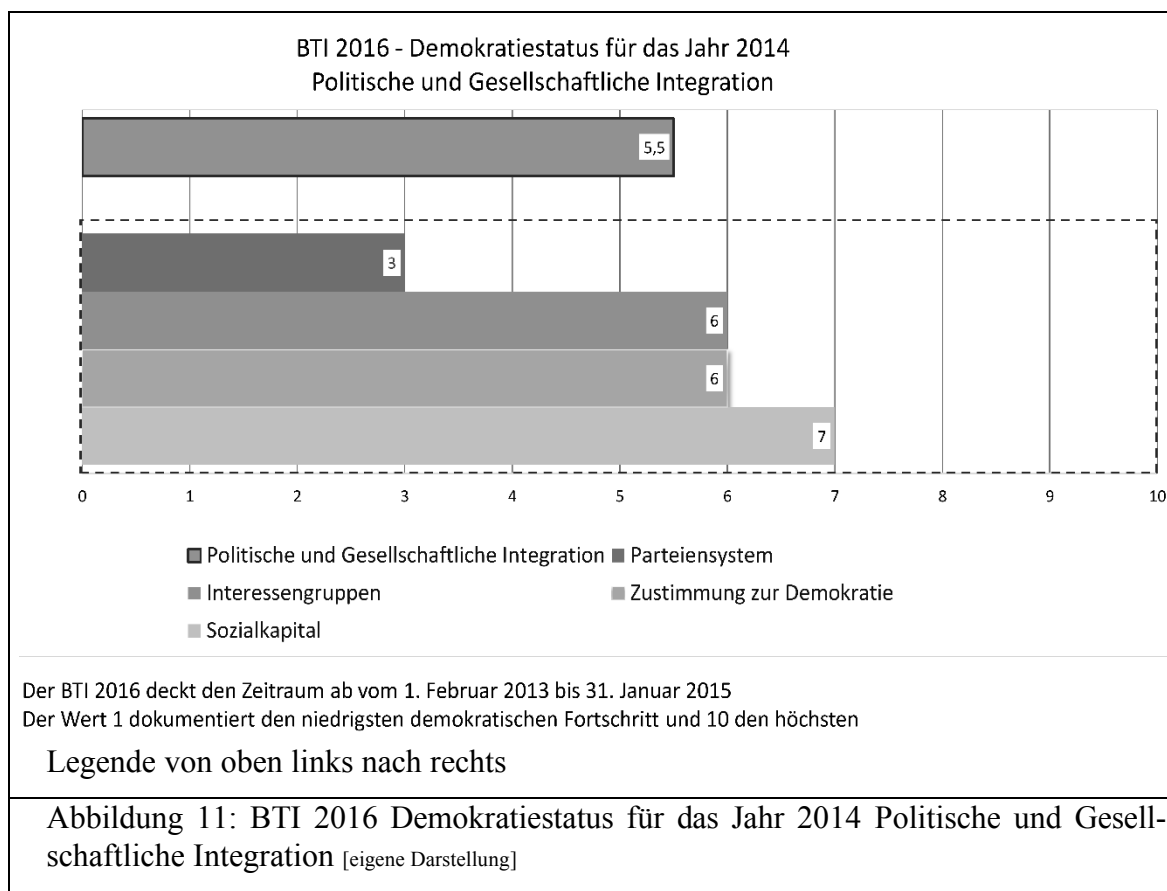
Vertrauen von 31,2 %; dem Misstrauen gegenüber der Regierung von 54,2 % gegenüber dem Wert für Vertrauen von 35,8 %. Den Strafverfolgungsbehörden und der Justiz wird ein noch viel höheres Maß an Misstrauen entgegengebracht. Die Präsidentschaft der Ukraine ist die einzige politische Institution, die mehr öffentliches Vertrauen als Misstrauen genießt.

- *Sozialkapital (7)*

Das Wachstum des Sozialkapitals in der Ukraine war sowohl während der Euromaidan-Proteste und auch danach bemerkenswert. Besonders bemerkenswert ist, dass die Mehrheit der Demonstranten (70 %) keiner politischen Partei, zivilgesellschaftlichen Organisation oder Bewegung angehörten. Laut einer von der DIF durchgeführten öffentlichen Befragung hat sich die Zahl der Angehörigen von Bürgerbewegungen, von denen die meisten entstanden sind, um die Herausforderungen des Euromaidans zu bewältigen, zwischen Dezember 2013 (6 %) und Februar 2014 (14 %) um mehr als verdoppelt. Vom ersten Tag der Proteste an organisierte die Zivilgesellschaft schnell die notwendige Infrastruktur, um mit Geldspenden, Nahrungsmitteln, Kleidung, Medikamenten und freiwilligem Engagement den Euromaidan zu unterstützen.

Angesichts der russischen Aggression nach dem Euromaidan entstand seitens der Bevölkerung eine erhebliche Spendenbereitschaft zur Unterstützung der Armee. Es kam zu freiwilligen Initiativen wie der Aufstellung von Freiwilligen-Bataillonen. Nach Angaben der größten ukrainischen Bank, der „Privatbank“, die ein spezielles Unterstützungsprogramm für die Armee aufgelegt hat, spendeten die Ukrainer zwischen Juni und September 2014 mehr als 3,4 Mio. UAH³⁴⁹ für die Armee. Einer Meinungsumfrage zufolge haben 77,7 % der Ukrainer zwischen Mai und September 2014 die Armee und Binnenvertriebene unterstützt. Mit Blick auf die Gewalt gegenüber Demonstranten wurden eine Reihe von Initiativen ergriffen. So wurden Listen von Verletzten, Vermissten oder Inhaftierten zusammengestellt sowie ein Sanitätsdienst und Selbstverteidigungseinheiten organisiert. Freiwillige Initiativen genießen insgesamt mehr Vertrauen bei der Bevölkerung als staatliche Behörden.

³⁴⁹ Der „Hrywnja“ ist seit 1996 die offizielle Währung in der Ukraine. Der ISO-Code der „Hrywnja“ lautet „UAH“. Nach Wertstellung vom Juli 2020 entsprechen 3,4 Mio. UAH ungefähr 100.000 €; angesichts der Vermögensverhältnisse der Bürger in der Ukraine ist dies eine erhebliche Summe.

- *Zusammenschau**Aufnahme des Indikators „Antikorruptionspolitik“ des „Governance-Index“³⁵⁰*- *Antikorruptionspolitik (4)³⁵¹*

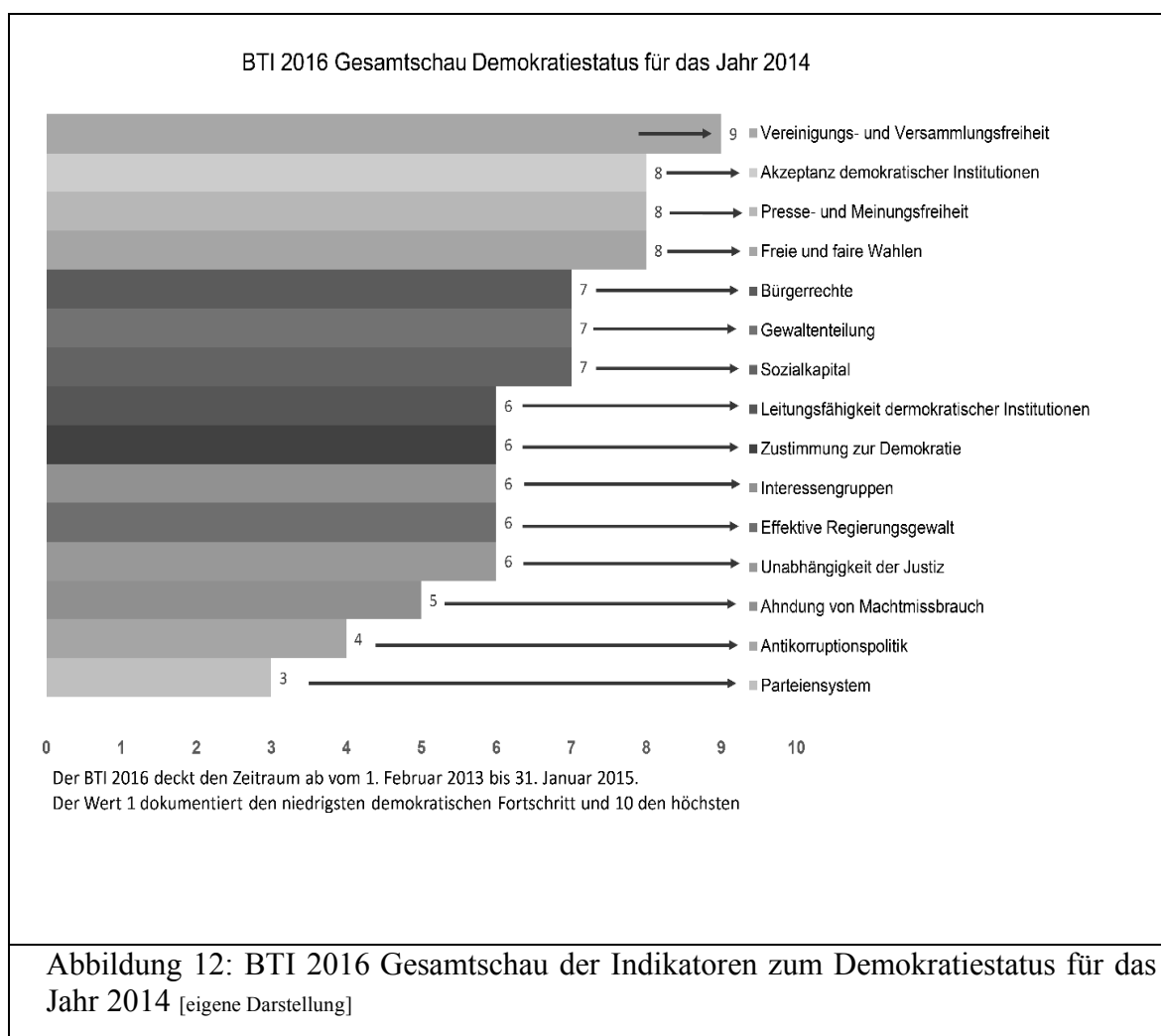
Während der Präsidentschaft Janukowitschs erreichte das Ausmaß der Korruption in der Ukraine ein beispielloses Niveau. Die Korruptionsbekämpfung war eine der Hauptforderungen des Euromaidans und hat für die Post-Euromaidan-Regierung und den Präsidenten Poroschenko, zumindest rhetorisch, Priorität. Bisher blieben die Ergebnisse im Bewertungszeitraum insgesamt dürftig. Zu den verschiedenen Initiativen gehört das Gesetz „Über den Zugang zu öffentlichen Informationen“, das, sofern es umgesetzt wird, die Arbeit verschiedener öffentlicher Institutionen und die jeweiligen Entscheidungsprozesse transparenter machen

³⁵⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 30–42. Im BTI 2016 UKR Country Report steht für diesen Index der Begriff „Transformations Management“ und nicht „Governance Index“ wie im BTI 2018 UKR Country Report, obgleich die entsprechenden untergeordneten Indizes unverändert mit derselben Begriffswahl versehen sind. Um in dieser Arbeit konsistent zu bleiben, wird auch hier der Begriff „Governance Index“ gewählt. Da in der Fortführung dieses Abschnitts nicht die Gesamtheit der Indizes des „Governance-Index“, sondern nur der Indikator „Antikorruptionspolitik“ eingeführt wird, wird die entsprechende Referenz in der Fußnote aufgeführt.

³⁵¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2016a, S. 35–36.

soll. Ein weiteres wichtiges neues Gesetz heißt „*On Public Procurement*“ (Öffentliches Beschaffungswesen). Eine zentralisierte Beschaffung soll Experten zufolge dazu beitragen, jährlich bis zu 70 Mrd. UAH einzusparen. Im Oktober 2014 nahm das Parlament das Gesetzespaket zur Korruptionsbekämpfung an, einschließlich der Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2014–2017. Mit dem Gesetzespaket wurde auch das Anti-Korruptionsbüro als ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene eingerichtet. Weitere Maßnahmen umfassen die Einrichtung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Korruption und des Nationalen Rates zur Korruptionsbekämpfung als beratendes Organ für den Präsidenten. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Korruption ist ein zentrales Exekutivorgan, das für die Ausarbeitung und Umsetzung der staatlichen Antikorruptionspolitik zuständig ist. Es lässt sich noch nicht abschließend bewerten, wie diese Maßnahmen in der Praxis funktionieren werden.

Die Indikatoren einschließlich „Antikorruptionspolitik“ aus dem „Gouvernance-Index“ ergeben folgendes Bild:



Die Zusammenschau visualisiert die defizitären Demokratiedimensionen. Für das Jahr 2014 ergibt sich folgende priorisierte Rangfolge:

Tabelle 11: BTI 2016 defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

BTI defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge von oben nach unten sortiert	
1.	Parteiensystem
2.	Antikorruptionspolitik
3.	Ahndung von Machtmissbrauch
4.	Unabhängigkeit der Justiz gleichrangig mit Effektiver Regierungsgewalt, Interessengruppen, Zustimmung zur Demokratie und Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen
5.	Sozialkapital gleichrangig mit Gewaltenteilung und Bürgerrechte
6.	Freie und faire Wahlen gleichrangig mit Presse- und Meinungsfreiheit und Akzeptanz demokratischer Institutionen
7.	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit

Dem BTI folgend wird die Ukraine für das Jahr 2014 als defekte Demokratie qualifiziert und verharrt auch trotz einer Konsolidierung in den folgenden Jahren in dieser Kategorie³⁵². (Vgl. hierzu Anlage 3.)

5.1.2 Freedom House 2015³⁵³

Der Bericht von Freedom House aus dem Jahr 2015 zum Status der Demokratie in der Ukraine umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2014. In dem Bericht wird auch Bezug genommen auf die jeweilige Bewertung des Kriteriums für das Jahr 2013.

- *Nationale demokratische Regierungsführung (6)*³⁵⁴

Die Ukraine kehrte 2014 auf einen demokratischen Kurs zurück, doch die Stabilität und Sicherheit ihrer neuen Regierung und die fragilen Institutionen wurden durch die russische Invasion ernsthaft herausgefordert. Nachdem Janukowitsch im Februar 2014 geflohen war, stimmte das ukrainische Parlament für seine Entlassung und kündigte eine vorzeitige Präsidentschaftswahl für den 25. Mai 2014 an. Der Gesetzgeber änderte auch die Verfassung und stärkte die Rolle des Parlaments gegenüber der Präsidentschaft. Arsenij Jazenjuk, der Führer

³⁵² Vgl. Spranger 2018, S. 4.

³⁵³ Vgl. Freedom House 2015a.

³⁵⁴ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 663.

der damaligen Partei „Vaterland“, wurde als Premierminister einer Übergangsregierung eingesetzt. Russland besetzte und annektierte die Krim am 18. März 2014 nach einem fragwürdigen Referendum, das von den Vereinten Nationen nicht anerkannt wurde.³⁵⁵ Im April löste Russland im Donbass einen bewaffneten Aufstand aus und unterstützte die selbst ernannten Volksrepubliken in Donezk und Luhansk. Die ukrainische Regierung verlor die Kontrolle über ca. 35 % der beiden Regionen, und der Kampf zwischen den Regierungstruppen und den von Russland unterstützten Separatisten wurde im Berichtszeitraum fortgesetzt. Trotzdem wurden im Mai und Oktober 2014 Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Ukraine abgehalten. Im Dezember 2014 trat ein neues Kabinett unter der Führung von Premierminister Jazenjuk an und erklärte seinen Willen zu radikalen Reformen.

Da das Ergebnis dieser Reformen Ende des Jahres noch ungewiss war, Teile des nationalen Territoriums unter Besatzung standen und das Land weiterhin durch einen kriegerischen Konflikt und andere Gewalttaten erschüttert war, bleibt die Bewertung für den Indikator „Nationale demokratische Regierungsführung“ bei 6.

- *Wahlsystem (3,5)*³⁵⁶

Die Präsidentschaftswahlen im Mai 2014 und die Parlamentswahlen im Oktober 2014 verliefen fair und demokratisch, trotz der Tatsache, dass ca. 15 % der Wähler wegen der Besetzung der Krim und Teile des Donbass nicht teilnehmen konnten. Präsident Poroschenko, ein Anhänger der Euromaidan-Proteste, gewann die Präsidentschaftswahlen mit 54,7 % der Stimmen im ersten Wahlgang. Die Parlamentswahlen brachten bedeutende Umwälzungen im politischen Establishment, wobei fünf der sechs Fraktionen, welche die 5 % Hürde überwinden konnten, auf neue Parteien entfielen: Jazenjuks Volksfront, der Petro-Poroschenko-Block Samopomitsch (Selbständigkeit), der Oppositionsblock (hauptsächlich ehemalige Mitglieder der Partei der Regionen von Janukowitsch) und die Radikale Partei.

Eine Mehrheit der neu gewählten Abgeordneten hatte noch nie zuvor in der Werchowna Rada ein Mandat ausgeübt. Aufgrund der Rückkehr des Landes zu fairen und demokratischen Wahlen im Jahr 2014 nach Jahren von Wahlmanipulationen unter Janukowitsch steigerte sich der Wert von 4 für das Jahr 2013 auf den Wert 3,5 für das Jahr 2014.

³⁵⁵ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstreicht mit einer Resolution am 27.03.2014 die Ungültigkeit des Referendums und lehnt es ab, die Annexion der Krim völkerrechtlich anzuerkennen. Vgl. United Nations General Assembly 2014.

³⁵⁶ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 663.

- *Zivilgesellschaft (2,25)*³⁵⁷

Die Zivilgesellschaft spielte bei den Euromaidan-Protesten eine entscheidende Rolle und war Auslöser von Kampagnen für umfassende Reformen. Mitte Januar 2014 versuchte noch die Regierung von Janukowitsch, Nichtregierungsorganisationen strenge Beschränkungen aufzuerlegen, verdächtige NGOs, sich von obskuren Geldgebern finanzieren zu lassen und forderte sie auf, sich als „Auslandsagenten“ registrieren zu lassen. Dieses Gesetz wurde im Zuge der Euromaidan-Proteste zwei Wochen später wieder aufgehoben.

Die zunehmenden Aktivitäten der Zivilgesellschaft gelten für den Beobachtungszeitraum als ein Hauptvermächtnis des Euromaidans. In mancher Hinsicht übten die Akteure der Zivilgesellschaft weiterhin Funktionen aus, die der schwache Staatsapparat nicht bewältigen konnte, beispielsweise die Unterstützung von Vertriebenen der Konfliktzonen und materielle Unterstützung für die Streitkräfte. Aufgrund der zunehmenden Aktivität und des Einflusses der Zivilgesellschaft im Laufe des Jahres steigerte sich der Wert von 2,5 des Jahres 2013 auf den Wert 2,25 des Jahres 2014.

- *Unabhängige Medien (4)*³⁵⁸

Die Ukraine hat einen vielfältigen und wettbewerbsintensiven Medienmarkt, und die Verfassung und die rechtlichen Rahmenbedingungen gewährleisten grundsätzlich die Unabhängigkeit der Medien. Der Sturz der Regierung Janukowitsch im Februar 2014 führte zu einem Rückgang des staatlichen Drucks. Während der direkte Druck auf Journalisten durch die Zentralregierung weitgehend beseitigt war, wurden einige besorgniserregende Vorfälle auf regionaler Ebene verzeichnet. Im Verlauf des Jahres wurden mindestens fünf Journalisten und zwei Medienschaffende wegen ihrer Berichterstattung über den Donbass getötet. Viele weitere wurden verletzt, entführt oder auf andere Weise bei ihrer Arbeit behindert. Russische Fernsehnachrichtensender, die heftige anti-ukrainische Propaganda verbreiteten, wurden aus den ukrainischen Medien entfernt, und einige ukrainische Sender nutzten die russische Aggression zu ihrem eigenen Vorteil für die Pflege von Ressentiments.

Die freie politische Berichterstattung durch die politischen und geschäftlichen Interessen der Inhaber der Medien blieb eingeschränkt. Auch Präsident Poroschenko behielt nach seiner Wahl zum Präsidenten den Fernsehsender „Kanal 5“ in seinem Besitz. Der Gesetzgeber hat jedoch Schritte unternommen, um die staatlichen Medien in öffentlich-rechtliche

³⁵⁷ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 663–664.

³⁵⁸ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 664.

Anstalten umzuwandeln, und der Prozess sollte 2015 abgeschlossen sein. Aufgrund des insgesamt verringerten Drucks der Regierung auf den Journalismus nach der Flucht von Janukowitschs hat sich die Bewertung der Ukraine für Unabhängige Medien von 4,25 des Jahres 2013 auf 4,00 des Jahres 2014 verbessert.

In Ergänzung zu Freedom House führt die Organisation Reporter ohne Grenzen zur Frage der Medienfreiheit in der Ukraine für das Jahr 2014 mit Verweis auf die Abhängigkeit des Anzeigemarkts von Oligarchen das Folgende aus: *„Dass das Misstrauen gegenüber den Medien groß ist, liegt vor allem daran, dass die wichtigsten Medienunternehmen, vor allem die einflussreichen privaten Fernsehsender, alle unverändert von Oligarchen kontrolliert werden. Medienexperten sprechen von einer ‚Medienoligarchie‘ in der Ukraine, bei der Medienmacht, politischer Einfluss und Kapital zu stark miteinander verflochten sind [...]. Die Milliardäre müssen an ihren Medien nicht verdienen, sondern betreiben sie als eine Art PR-Abteilung zum Schutz ihrer sonstigen Geschäfte nebenbei.“*³⁵⁹

- *Örtliche demokratische Regierungsführung (5,5)*³⁶⁰

Die Ukraine ist ein stark zentralisierter Staat, und mit den Ereignissen des Jahres 2014 kamen Vorschläge zur Dezentralisierung ganz oben auf die politische Tagesordnung. Ein Konzeptdokument zur Dezentralisierung wurde im April 2014 von der Regierung angenommen, die Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Plans waren jedoch zum Jahresende noch nicht gebilligt. Entwürfe von Verfassungsänderungen, die von Präsident Poroschenko eingebracht worden waren, wurden noch geprüft. Die ersten Schritte zur Dezentralisierung der öffentlichen Finanzen wurden mit dem im Dezember 2014 angenommenen Staatshaushalt für das Jahr 2015 unternommen. Unterdessen fanden im Mai 2014 in vielen Regionen erfolgreiche Kommunalwahlen statt, darunter eine Bürgermeisterwahl in Kiew, die eine Rückkehr zur Normalität für die Kommunalpolitik bedeutete.

Es wurde versucht, den besetzten Gebieten von Donezk und Luhansk im Rahmen eines im September 2014 unterzeichneten Friedensabkommens einen vorübergehenden „Sonderstatus“ innerhalb der Ukraine zu gewähren. Die Umsetzung des Abkommens scheiterte jedoch, und die von Russland unterstützten Separatisten setzten ihre Kämpfe fort. Sie beharrten auf ihrer Forderung nach vollständiger Unabhängigkeit. Da wegen mangelndem Konsens die umfassende Dezentralisierungsreformen aufgehalten wurden und weiterhin ernsthafte

³⁵⁹ Vgl. Reporter ohne Grenzen 2016, S. 11.

³⁶⁰ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 664.

Herausforderungen hinsichtlich der Sicherheitslage bestehen, bleibt die Bewertung der Ukraine für die demokratische Regierungsführung auf örtlicher Ebene unverändert bei 5,5.

- *Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz (6)*³⁶¹

Die gewaltsamen Vorgehensweisen in der Zeit des Euromaidans haben erhebliche Mängel bei der Justiz- und den Strafverfolgungsbehörden der Ukraine offenbart, die nicht mit den Standards eines demokratischen Staates vereinbar sind. In vielen Bereichen wurden wichtige Reformprozesse eingeleitet, doch zum Jahresende waren noch erhebliche Fortschritte ausgeblieben. Einige Gesetze wurden ausgearbeitet und die nach den Parlamentswahlen gebildete neue Regierungskoalition stufte die Justizreform als eine ihrer obersten Prioritäten ein. Poroschenko setzte einen Rat für die Justizreform ein und als dessen Koordinator den stellvertretenden Leiter der Präsidentialverwaltung. Gleichzeitig warfen die russische Annexion der Krim und der Krieg³⁶² auf dem Donbass neue rechtliche Probleme hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechen und der Besetzung auf. Die Bewertung der Ukraine für Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz bleibt unverändert bei 6.

In Ergänzung zu Freedom House beklagt Amnesty International, dass nach dem Sturz von Präsident Janukowytsch die neue Regierung öffentlich versprochen hatte, dass man diejenigen strafrechtlich verfolgen werde, die für Tötungen und Misshandlungen von Protestierenden auf dem Maidan verantwortlich gewesen seien, doch folgten so gut wie keine konkreten Schritte.³⁶³

- *Korruption (6)*³⁶⁴

Massive Korruption auf höchster Regierungsebene war eines der Hauptanliegen des Euromaidans und die Absetzung von Präsident Janukowitsch war ein wichtiger erster Schritt, dieses Problem zu bewältigen. Ein neues Lustrationsgesetz, das im Oktober 2014 in Kraft trat, zielte darauf ab, Beamte hinsichtlich ihrer Beteiligung an Missbräuchen unter sowjetischer Herrschaft oder unter der Präsidentschaft von Janukowitsch zu durchleuchten. Die Venedig-Kommission des Europarates und andere internationale Gremien stellten jedoch fest, dass die Menschenrechtsnormen nicht eingehalten wurden, eine Revision des

³⁶¹ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 665.

³⁶² Da Freedom House den Begriff „war“ in seinen Ukraine-Länderberichten benutzt, bleiben die folgenden Erläuterungen in der Übersetzung bei der Terminologie „Krieg“, auch wenn der Internationale Strafgerichtshof die Auseinandersetzung aus völkerrechtlicher Sicht als „Internationalen bewaffneten Konflikt“ qualifiziert.

³⁶³ Vgl. Amnesty International 2015.

³⁶⁴ Vgl. Sushko und Olena Prystayko 2015, S. 665.

Lustrationsgesetzes sollte deshalb bis zum Jahresende erfolgen. Ebenfalls im Oktober 2014 verabschiedete das Parlament ein Paket von Antikorruptionsmaßnahmen, einschließlich der Einrichtung eines Antikorruptionsbüros und neuer Vorschriften zur Offenlegung von Vermögenswerten. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Gesetze könnte zu erheblichen Verbesserungen der demokratischen Regierungsführung beitragen, obwohl die vollständigen Auswirkungen Ende 2014 noch nicht absehbar waren. Aufgrund des Sturzes der Janukowitsch-Elite und anderer Anzeichen von Fortschritten verbessert sich die Bewertung von 6,25 für das Jahr 2013 auf den Wert 6 und damit auf den Wert des Jahres 2014.

In Ergänzung zu den Befunden von Freedom House ist der Blick auf eine Bevölkerungsbefragung in der Ukraine vom Dezember 2014 erkenntnisreich. Die überwiegende Mehrheit bewertet das Justizsystem als insgesamt korrupt (94 %). Genannt werden die folgenden Merkmale: - von Politikern und Oligarchen abhängige Richter (80,5 % bzw. 80 %); - „bezahlte“ Entscheidungen (77 %); - gegenseitige Vertuschung im Justizsystem (73 %); - niedriges Moralniveau der Mehrheit der Richter (66 %); - mangelnder Zugang zur Gerichtsbarkeit durch den normalen Bürger (52 %); Intransparenz des Justizsystems (50,5 %).³⁶⁵ Transparency International listet die Ukraine im Jahr 2014 auf Rang 142 und damit im letzten Drittel der weltweit von Korruption betroffenen Staaten mit einem Wert von 26 und damit auch im Bereich von „hoch korrupt“ (Skala von 0 bis 100 = frei von Korruption).³⁶⁶ Das *World Economic Forum (WEF)* listet „Korruption“ in der Ukraine mit 17,8 % als den Faktor, der die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten am meisten beeinträchtigt.³⁶⁷

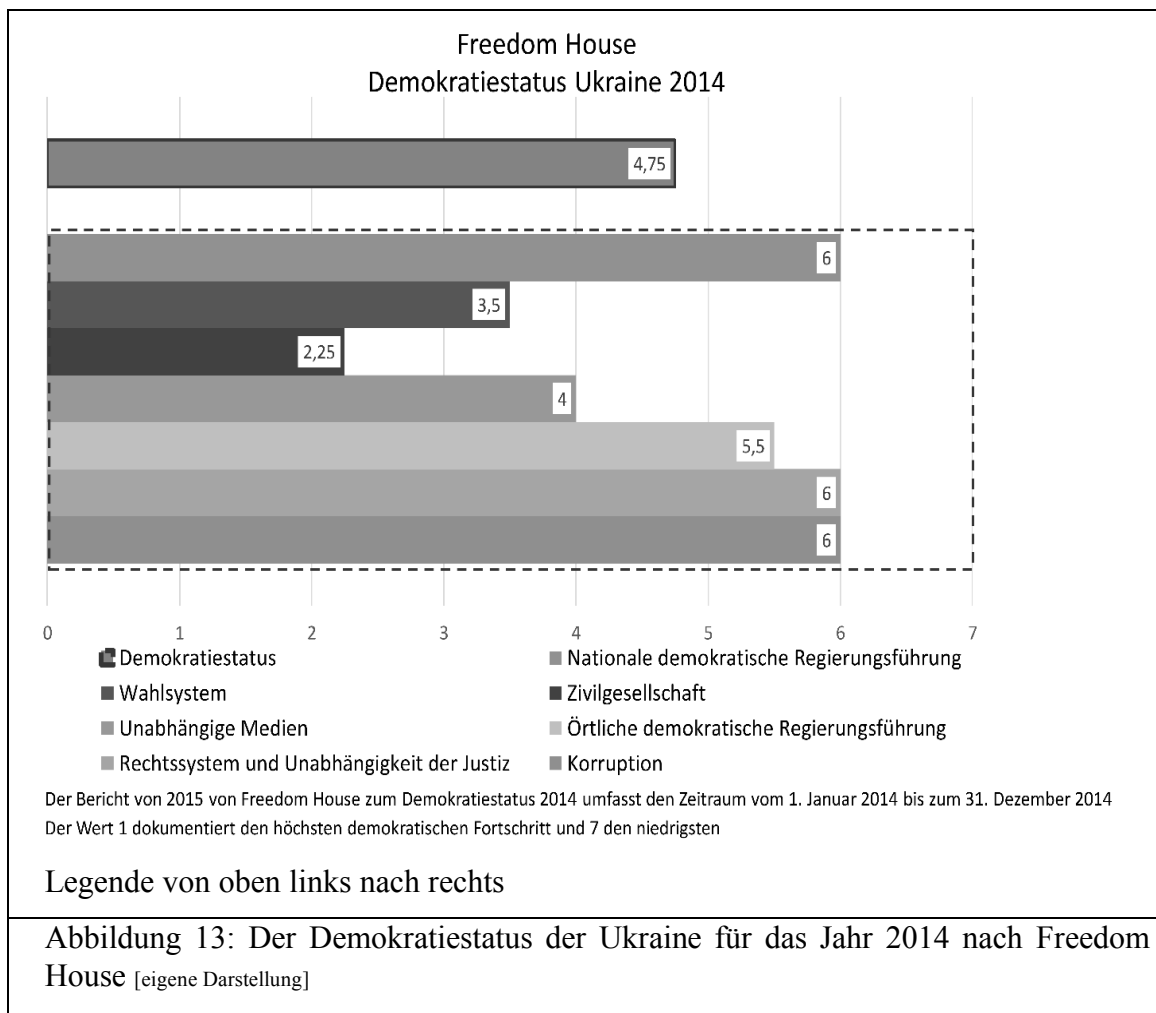
³⁶⁵ Vgl. Kucheriv 2015.

³⁶⁶ Vgl. Transparency International 2015.

³⁶⁷ Vgl. World Economic Forum 2015, S. 372.

- Zusammenfassung

Die Zusammenschau der Kriterien von Freedom House für den Demokratiestatus der Ukraine ergibt folgendes Bild:



Die Zusammenschau visualisiert die defizitären Demokratiedimensionen. Für das Jahr 2014 ergibt sich die in Tabelle 12 gelistete priorisierte Rangfolge.

Tabelle 12: Freedom House defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

Freedom House defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2014 nach Rangfolge von oben nach unten sortiert	
1	Korruption, gleichrangig mit Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz sowie Nationale demokratische Regierungsführung
2	Örtliche demokratische Regierungsführung
3	Unabhängige Medien
4	Wahlsystem
5	Zivilgesellschaft

5.1.3 Zusammenfassung des Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2014, Ankerpunkte für die Demokratieförderung und Überblick Reformbedarf

Die Zusammenfassung der Ergebnisse des Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2014 erfolgt auf der Grundlage des Konzepts der Eingebetteten Demokratie. Entsprechend werden die jeweiligen Indikatoren (BTI) und Kriterien (Freedom House) gemeinsam gelistet und den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zugeordnet.

Damit ein einheitlicher numerischer Wert für die Bewertungen des BTI und von Freedom House zur Verfügung steht, werden die Bewertungen von beiden Indizes normiert. Dabei wird der Wert von Freedom House in einem ersten Schritt umgekehrt skaliert. So wird zum Beispiel der Wert 4 für „Unabhängige Medien“ (Freedom House 2014) zu dem Wert 3 auf der Skala 1 bis 7. Durch die Umkehrung der Skalierung wird dann der Wert 1 der niedrigste Wert demokratischen Fortschritts und 7 der höchste Wert. Dann werden die Werte der Indikatoren des BTI und die Werte der Kriterien Freedom House auf den gemeinsamen Nenner 70 der beiden Indizes normiert/hochgerechnet. Der Wert 1 kennzeichnet jetzt den niedrigsten demokratischen Fortschritt, der Wert 70 den höchsten Fortschritt.

Innerhalb der jeweiligen Teilregime wurden die Indikatoren/Kriterien nach ihrem demokratischen Fortschritt geordnet. Die unterschiedliche Spreizung der Werte der Indikatoren des BTI und bei Freedom House innerhalb der Teilregime ist in der Abbildung deutlich erkennbar. Diese Spreizung der Bewertungen des BTI zu den Bewertungen von Freedom House ergeben sich aus den verschiedenen Maßstäben, die den Bewertungen zugrunde liegen. Dennoch ist die inhaltliche Beschreibung zu den Bewertungen jeweils vergleichbar. Zum Beispiel ist die inhaltliche Beschreibung des Indikators „Korruption“ bei Freedom House vergleichbar mit der inhaltlichen Beschreibung des Indikators „Antikorruptionsbekämpfung“ beim BTI, auch wenn die Werte der Indikatoren des BTI und von Freedom House voneinander deutlich abweichen (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.1.3).

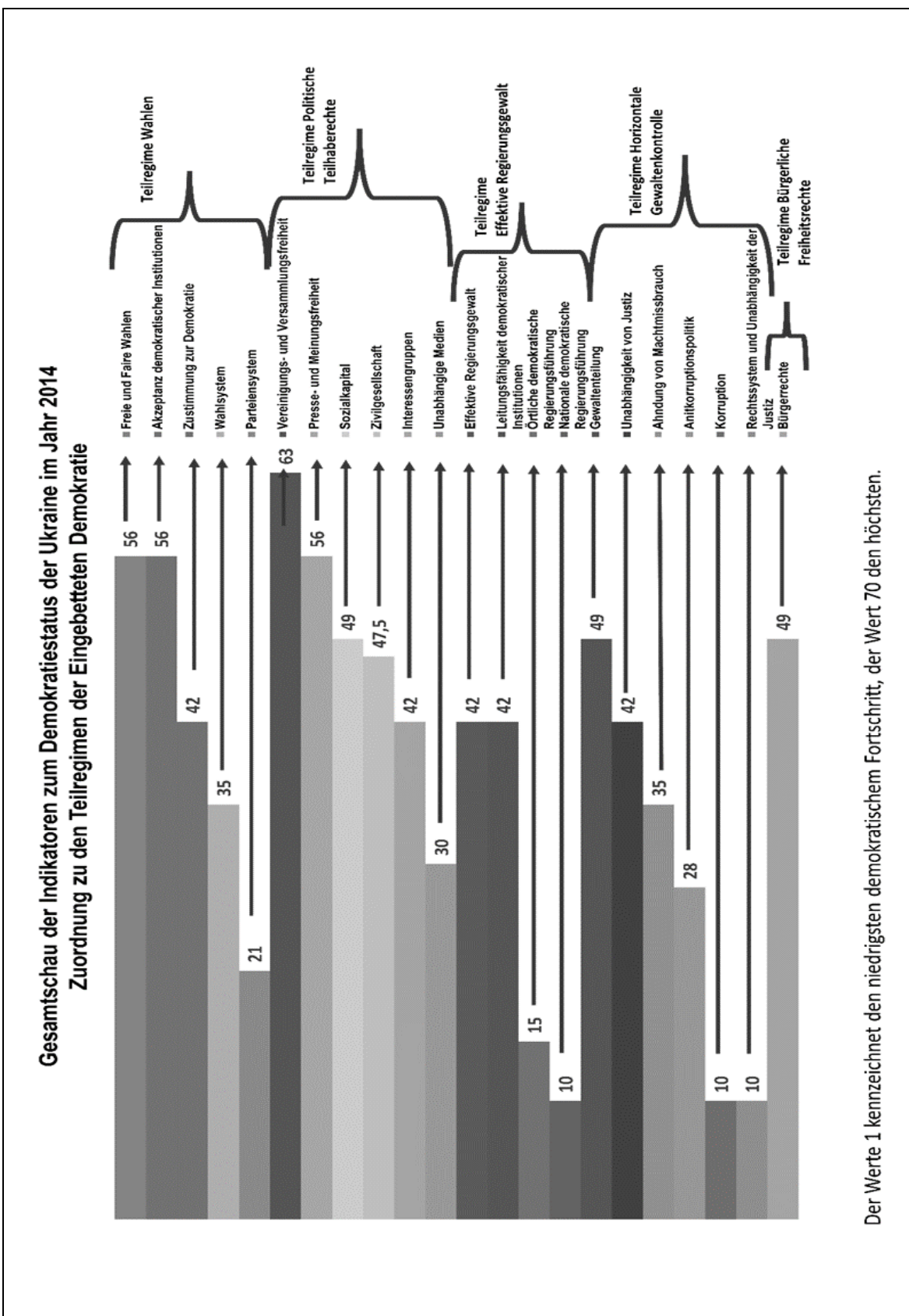


Abbildung 14: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Da die Anzahl der Indikatoren des BTI und die Indikatoren von Freedom House in identischer Anzahl über die Teilregime gleich verteilt sind, ist es möglich, den Mittelwert der Indikatoren der Teilregime für die Rangfolge der defizitären Dimensionen heranzuziehen. Dies gilt jedoch nur eingeschränkt für das Teilregime „Wahlen“ (Freedom House mit nur einem Indikator) und das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ (BTI nur mit einem Indikator). Die Bewertung der Teilregime ist jeweils in Klammern beigefügt. Bei einer Skalierung von 1 bis 70 liegt der höchste demokratische Fortschritt bei dem Wert 70, der niedrigste bei dem Wert 1. Aus diesem Mittelwert, der den Teilregimen jeweils in Klammern zugeordnet ist, ergibt sich die qualitative Bewertung der Werte und Normen für die Anknüpfungspunkte von Vorhaben der Demokratieförderung. Nach der qualitativen Bewertung der Werte und Normen ergibt sich die Reihenfolge der Teilregime.

Tabelle 13: Qualitative Bewertung der Werte und Normen für die Anknüpfungspunkte von Vorhaben der Demokratieförderung [eigene Darstellung]

Teilregime	Index	Indikatoren	2014
Bürgerliche Freiheitsrechte (49)	BTI	Bürgerrechte	49
Politische Teilhaberechte (47,91)	BTI	Presse- und Meinungsfreiheit	56
	FH	Zivilgesellschaft	47,5
	FH	Unabhängige Medien	30
	BTI	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	63
	BTI	Sozialkapital	49
	BTI	Interessengruppen	42
Wahlen (42)	BTI	Parteiensystem	21
	BTI	Freie und faire Wahlen	56
	BTI	Akzeptanz demokratischer Institutionen	56
	BTI	Zustimmung zur Demokratie	42
	FH	Wahlsystem	35
Horizontale Gewaltenkontrolle (29)	BTI	Antikorruptionspolitik	28
	FH	Korruption	10
	FH	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	10
	BTI	Gewaltenteilung	49
	BTI	Unabhängigkeit der Justiz	42
	BTI	Ahndung von Machtmissbrauch	35
Effektive Regierungsgewalt (27,25)	FH	Örtliche demokratische Regierungsführung	15
	FH	Nationale demokratische Regierungsführung	10
	BTI	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	42
	BTI	Effektive Regierungsgewalt	42

Die Zusammenschau zeigt, dass die Verankerung der Werte und Normen der „Politischen Teilhaberechte“ überdurchschnittlich ausgeprägt ist ebenso wie das Wahlregime, allerdings

mit der Einschränkung, dass BTI- und Freedom House Indikatoren dort nicht in identischer Anzahl vorhanden sind. Auch die Bürgerrechte sind überdurchschnittlich verankert. Die Werte und Normen der „Horizontalen Gewaltkontrolle“ und der „Effektiven Regierungsgewalt“ sind dagegen unterdurchschnittlich ausgeprägt und insbesondere durch Korruption und Defizite bei der nationalen demokratischen Regierungsführung belastet.

Aus der Gesamtschau der Indikatoren für den Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 ergibt sich, dass seitens der EU davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche demokratischen Werte und Normen in der Ukraine in unterschiedlicher sozialer Ausprägung bereits bestehen. Damit sind Ankerpunkte vorhanden, um über die Zielsetzung und Vorhaben der Demokratieförderung Einvernehmen herzustellen. Gleichermaßen ist damit die Motivation seitens der Ukraine für einen demokratischen Transformationsprozess abgesichert, da von einem Minimalkonsens über demokratische Werte und Normen ausgegangen werden kann.

Auch wenn im Jahr 2014 von einem Minimalkonsens über demokratische Werte und Normen ausgegangen werden kann, und damit eine gesicherte Basis für die EU-Demokratieförderung vorhanden ist, handelt es sich bei der Ukraine um eine defekte Demokratie³⁶⁸ mit deutlichem Reformbedarf, den der folgende Überblick veranschaulicht. Dieser Reformbedarf ergibt sich aus den Bewertungen des BTI und Freedom House für das Jahr 2014. Die Reihenfolge der Teilregime erfolgt in Anlehnung an Tabelle 13.

Der Reformbedarf für das Teilregime Bürgerliche Freiheitsrechte besteht darin, den Zugang der Bürger zur allgemeinen Gerichtsbarkeit sicherzustellen.

Für das Teilregime Politische Teilhaberechte besteht Reformbedarf darin, einen öffentlich-rechtlichen Medienverbund und unabhängig finanzierte staatliche Rundfunk- und Fernsehsender einzurichten. In diesem Zusammenhang geht es auch darum, die freie Berichterstattung und die persönlichen Rechte und die körperliche Unversehrtheit von Journalisten abzusichern. Im Rahmen der Reformbemühungen muss auch die Zivilgesellschaft weiter unterstützt werden ebenso wie Gewerkschaften und Interessenverbände. Weitere Reformbemühungen sollten auch den Schutz von Verbrauchern ins Visier nehmen.

Der Reformbedarf beim Teilregime Wahlen liegt darin, die staatliche Finanzierung politische Parteien zu gewährleisten, wozu auch die Überwachung und Kontrolle der

³⁶⁸ Vgl. hierzu Anlage 3: Entwicklungsstand der politischen Transformation Ukraine in den Jahr 2016 und 2018

Finanzierung gehört, um „Klüngelwirtschaft“ zu verhindern. Ferner muss es das Ziel sein, langfristig ein stabiles Parteiensystem zu etablieren. Weiterer Reformbedarf besteht darin, entsprechende Maßnahmen zur Verhinderung von Stimmenkauf zu ergreifen. Weiterhin muss es darum gehen, die Zustimmung zur Demokratie zu fördern, indem Anstrengungen unternommen werden, die demokratischen Grundsätze, Werte und Normen in der politischen Kultur und im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern.

Für das Teilregime Horizontale Gewaltenteilung wurde der Reformbedarf ermittelt, die Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten, das Lustationsgesetz unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Venedig-Kommission zu überarbeiten und rechtsstaatliche Regelungen für die Auswahl und Beförderung von Richtern zu etablieren. Ferner besteht Reformbedarf darin, die Korruptionsbekämpfung unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien erheblich zu forcieren und die dazu notwendigen Behörden einzurichten sowie die Gewaltenteilung zu stärken.

Der Reformbedarf für das Teilregime Effektive Regierungsgewalt besteht darin, die Dezentralisierungsreform entsprechend umzusetzen, wozu auch die Reform der öffentlichen Finanzen gehört. Darüber hinaus ist es auch notwendig, auf örtlicher Ebene die Befugnisse der Exekutive gegenüber der Legislative eindeutig zu regeln. Weiterer Reformbedarf besteht darin, die Leistungsfähigkeit der Justiz und des öffentlichen Dienstes auch auf lokaler Ebene zu steigern. Dazu gehört auch, die Stärkung der Befähigung und Befugnisse der örtlichen Entscheidungsträger.

5.2 Die Strategie der EU-Demokratieförderung in der Ukraine seit 2014

Da die Frage nach einer kohärenten Strategie nur auf der Grundlage einer Definition von kohärenter Strategie erfolgen kann, wird eine eigenständige Definition entworfen, die wie folgt lautet:

Unter einer kohärenten Strategie der EU-Demokratieförderung wird verstanden, wenn die Zielsetzungen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite in der Ukraine ausgerichtet sind, und wenn das jeweilige Vorgehen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgt, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können.

Die folgenden Abschnitte analysieren die statische Dimension mit der Frage, ob die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie mit den Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung übereinstimmen und damit auf die Demokratiedefizite der Ukraine zugeschnitten sind. Die dynamische Dimension geht der Frage nach, ob das jeweilige Vorgehen den Prinzipien aus einer sozialkonstruktivistischen Perspektive folgt, das mit demokratischen Werten und Normen unterfüttert ist. Die Analyse umfasst die folgenden zentralen Dokumente und Vorhaben der EU seit dem Jahr 2014.

Direkt nach dem Euromaidan bereitete ein Memo der EU-Kommission ein Paket konkreter Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine vor, die in den folgenden Monaten umgesetzt wurden und liefert einen Überblick über die entsprechenden finanziellen Unterstützungsleistungen.

Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU (*Macro-Financial Assistance Programmes* (MFAs)) sind ein weiterer Meilenstein. Sie stellen ein wichtiges Instrument dar, um die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine insgesamt zu stabilisieren. Da die jeweiligen Konditionierungen konkret auf die Demokratieförderung gerichtet sind, werden diese MFAs hier in die Analyse einbezogen.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wird als das zentrale Dokument für die Reformen in der Ukraine angesehen und umfasst unter anderem wesentliche Inhalte zu Reformvorhaben, die mit der Förderung von Demokratie im Einklang stehen. Darin eingebettet sind die Projekte im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik.

Der Rat der EU hat am 23. Juni 2014 die Einrichtung einer Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Unterstützung der Ukraine etabliert. Es handelt sich um die *EU Advisory Mission to Ukraine (EUAM Ukraine)* in Kiew.

Die Gründung eines Europäisch-Ukrainischen Assoziationsrats ist im Assoziierungsabkommen verankert. Er hat am 16. März 2015 die aktualisierte Assoziierungsagenda gebilligt, die den Prozess der verstärkten Reformen und der wirtschaftlichen Modernisierung in der Ukraine maßgeblich lenken soll. Diese Assoziierungsagenda bildet den praktischen Rahmen, mit dem die allgemeinen Ziele der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration erreicht werden sollen und eine Liste von Reformprioritäten, die mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind.

Mit der Gründung des Europäisch-Ukrainischen Parlamentarischen Assoziationsausschusses und der damit verbundenen Einbindung des EU-Parlaments und der Verochwna Rada wird die politische Tragweite des Assoziierungsabkommens unterstrichen. In diesem Assoziationsausschuss wird der Grundstein für die Entwicklung solider interparlamentarischer Beziehungen und für die fortgesetzte gegenseitige Verpflichtung zur Unterstützung der Demokratie gelegt.

Die Analyse erfolgt auf der Grundlage der oben entworfenen Definition von kohärenter Strategie. Wie weiter oben erwähnt, werden im weiteren Fortgang sämtliche Messwerte, auch die ursprünglich als „Kriterien“ benannten Messwerte von Freedom House, als „Indikatoren“ bezeichnet. Die Indikatoren, auf die sich die Zielsetzungen und Vorhaben beziehen, erfolgen im weiteren Fortgang in *kursiver Schrift*, damit die Zuordnung zu den jeweils nachfolgenden Tabellen nachvollzogen werden kann.

5.2.1 Memo vom 5. März 2014: Die EU-Kommission unterstützt die Ukraine

Die EU-Kommission hat frühzeitig, am 5. März 2014, die wichtigsten konkreten Maßnahmen dargelegt, die sie zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Ukraine vorschlägt. Es ging darum, Hilfestellung zur Förderung politischer und wirtschaftlicher Reformen als Beitrag zur Unterstützung einer integrativen Entwicklung zum Nutzen aller Ukrainer zu leisten. Diese Maßnahmen, so führt das Dokument aus, umfassen ab dem Jahr 2014 finanzielle Unterstützungsleistungen in Höhe von mindestens 11 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt und den in der EU niedergelassenen internationalen Finanzinstitutionen in Ergänzung zu der Unterstützung durch den IWF und der Weltbank.³⁶⁹

Zu den Darlehen, die in der Folge zugesagt wurden, gehören unter anderem:³⁷⁰

³⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission 2014, S. 1.

³⁷⁰ Die Übersichten über die finanzielle Unterstützung der Ukraine seit 2014 aus: European External Action Service 2021b.

- 4,3 Mrd. € in Form von Darlehen, welche die Europäische Investitionsbank (EIB) seit 2014 zugesagt hat, um die Entwicklung der Infrastruktur und Reformen in den Bereichen Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Bildung und Kommunen zu unterstützen.
- 4,31 Mrd. € als Investitionen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, um unter anderem den Banken- und Agrarsektor, den Verkehrssektor und kleine Unternehmen zu entwickeln und zu reformieren.
- Der EU-Investitionsplan (EIP); dabei handelt es sich um eine Schlüsselinitiative der EU, die zur Förderung öffentlicher und privater Investitionen eingerichtet wurde. Der EIP schafft eine Hebelwirkung für zusätzliche Investitionen, indem finanzielle Risiken mit dem neuen EU-Garantiefonds (1,5 Mrd. €) gemildert und EU-Zuschüsse mit Darlehen von europäischen Finanzinstitutionen über die Nachbarschaftsinvestitionsplattform (NIP) kombiniert werden. Seit 2014 wurden über das NIP mehr als 205 Mio. € an die Ukraine weitergeleitet, um die Finanzierung von Infrastruktur in Bereichen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Energieeffizienz, Verkehr, Anbindung und Umwelt, Unterstützung von KMU, kommunale Infrastruktur und Darlehen in Landeswährung zu unterstützen.

Das Memo bezieht sich auch auf das Assoziierungsabkommen, das zu diesem Zeitpunkt noch nicht unterzeichnet war. Es unterstreicht, dass die EU zur Unterzeichnung des AA bereitsteht und ihre Bemühungen fortsetzt, die Ukraine auf ihrem Weg zu politischen und wirtschaftlichen Reformen zu unterstützen und die vertiefte und umfassende Freihandelszone in diesem Reformprozess einzubeziehen.

Darüber hinaus betont das Memo auch, dass es entscheidend ist, die Öffentlichkeit in der Ukraine und in Drittländern für die Chancen zu sensibilisieren, dass solche Reformen Vorteile nicht nur für die Ukraine, sondern auch für die Region insgesamt bieten können.³⁷¹

Vorrangig geht es in diesem Dokument allerdings um den Vorschlag zu detaillierten Maßnahmen zur Wirtschafts- und Finanzhilfe und um die Unterstützung der Funktionsfähigkeit der neuen Verwaltung. Erst am Ende des Dokuments werden unter der Überschrift „Weitere Maßnahmen“ Inhalte aufgenommen, die sich der Demokratieförderung zuordnen lassen, wie „Rechtsstaatlichkeit“ und „Bekämpfung von Korruption.“³⁷²

³⁷¹ Vgl. Europäische Kommission 2014, S. 1.

³⁷² Dort lautet es: „Die Kommission wird der Ukraine weiterhin beim Aufbau von Institutionen helfen, die den Interessen des Staates und der Menschen dienen, indem sie gute Regierungsführung (good governance), Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption fördert. Die Funktionsfähigkeit dieser Institutionen zu gewährleisten, ist nicht nur Selbstzweck, sondern auch ein Weg, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes mittel- und langfristig zu sichern.“ Vgl. Europäische Kommission

Der Europäische Rat hat am 20. März 2014 erneut hervorgehoben, dass die Zusammenarbeit mit der Ukraine als eine Angelegenheit von politischer Priorität behandelt werden sollte und raschen Handlungsbedarf zur Unterstützung eines ehrgeizigen Programms erfordert. Daraufhin hat die EU-Kommission am 29. April 2014 die Finanzierung der beiden Maßnahmen *State Building Contract* und *Ukraine Civil Society Support Programme* aus dem *European Neighbourhood Instrument* angekündigt.³⁷³

Am 13. Mai 2014 trafen sich dann der EU-Kommissionspräsident Barroso und der ukrainische Ministerpräsident Jazenjuk in Brüssel und unterzeichneten eine gemeinsame Finanzierungsvereinbarung für einen *State Building Contract* im Wert von 355 Mio. €. Hinzu kamen 10 Mio. € zur Unterstützung der Zivilgesellschaft als *Ukraine Civil Society Support Programme*.³⁷⁴ (Indikatoren „Zivilgesellschaft“ und „Sozialkapital“).

Die Auszahlung der ersten Tranche über 250 Mio. € erfolgte am 13. Juni 2014. Mit der Auszahlung der zweiten Tranche über einen Betrag von 105 Mio. € in den kommenden Monaten wurden Erwartungen (als *expected results* bezeichnet) an Fortschritte in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, öffentlicher Dienst, Verfassungsreform, Wahlgesetzgebung und Justiz geknüpft. Konkret handelte es sich um die folgenden Forderungen:

- Fortschritte bei der Verfassungs- und Justizreform (Indikatoren „Gewaltenteilung“, „Unabhängigkeit von Justiz“, „Ahndung von Machtmissbrauch“, „Korruption“ und „Antikorruptionspolitik“) sowie eine Reform der Wahlgesetzgebung (Indikator „Wahl-system“) im Einklang mit internationalen Empfehlungen und Regelung der Finanzierung der politischen Parteien (Indikator „Parteiensystem“);
- Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit der Reform des Justizsektors, Durchsetzung von Bestimmungen gegen unrechtmäßige Bereicherung sowie Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Beschaffungswesens (Indikatoren „Korruption“, „Antikorruptionspolitik“ und „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“);
- Im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung (Indikatoren „Nationale demokratische Regierungsführung“ und „Örtliche demokratische Regierungsführung“): ein leistungsorientierter öffentlicher Dienst, der politische Arbeitsbereiche von Bereichen

2014, S. 9.

³⁷³ Vgl. European Commission 2014d, 2015b.

³⁷⁴ Vgl. European Commission 2014e.

der öffentlichen Verwaltung eindeutig abgrenzt, die von politischen Interessen unabhängige Einstellung und Beförderung von Beamten der höheren und mittleren Ebene (*Indikatoren* „*Effektive Regierungsgewalt*“, „*Leistungsfähigkeit demokratische Institutionen*“), hinreichende Beschäftigungssicherheit und Schutz vor unbegründeten Entlassungen (*Indikator* „*Bürgerrechte*“).³⁷⁵

Konkrete Kriterien für die Auszahlung der zweiten Tranche für den *State Building Contract* sind in Annex I zur Finanzierungsentscheidung der EU-Kommission niedergelegt und dort mit folgendem ergänzenden Hinweis versehen: „*In consideration of the rapidly evolving situation in Ukraine, in case of unforeseen developments main expected results related to the second budget support disbursement could be revised based on a common agreement.*“³⁷⁶

Damit sind die Konditionierungen und die Erfolgskontrolle flexibilisiert und können lageabhängig im gegenseitigen Einvernehmen auch geändert werden. Gegenseitiges Einvernehmen beruht auf einem Konsens. Das bedeutet, dass nicht die EU-Kommission in alleiniger Zuständigkeit die Auszahlung der zweiten Tranche verhindert, wie es bei den Makrofinanzhilfen möglich ist. Darüber hinaus ist im Annex I zur Finanzierungsentscheidung der Kommission zum *State Building Contract* festgelegt, dass es einen regelmäßigen Dialog zwischen den EU-Dienststellen und der ukrainischen Regierung im Rahmen der Gemeinsamen Überwachungsgruppe für Budgethilfe geben wird ebenso wie Sitzungen mit Beteiligung der Zivilgesellschaft.³⁷⁷

Weitere Details zum *Ukraine Civil Society Support Programme* und zu *expected results and main activities* sind im Annex II zur Finanzierungsentscheidung der EU-Kommission niedergelegt, die die regelmäßige Überprüfung des Fortschritts absichert.³⁷⁸ Mit diesem frühzeitig gesondert aufgelegten *Ukraine Civil Society Support Programme* in einer Größenordnung von 10 Mio. € wird die Bedeutung der Zivilgesellschaft im demokratischen Reformprozess in besonderer Weise hervorgehoben (*Indikator* „*Zivilgesellschaft*“).³⁷⁹

Ebenso wird im Annex II zur Finanzierungsentscheidung hervorgehoben, dass die neue Regierung die klare Absicht bekundet hat, einen radikalen Ansatz für die Umsetzung der

³⁷⁵ Vgl. European Commission 13.06.2014.

³⁷⁶ Detaillierte Regelungen für die Auszahlung der zweiten Tranche für den *State Building Contract* sind niedergelegt in European Commission 2014b, S.8-9.

³⁷⁷ Vgl. European Commission 2014b, S. 10.

³⁷⁸ Vgl. European Commission 2014c, S. 27 Ziff 4.6 u. 4.7. mit dem Wortlaut: „*Monitoring of the activities will be ensured through a monitoring element embedded in each of the contracts, in order to measure performance and achievement of the assigned objectives [...]*“.

³⁷⁹ Einen detaillierten Überblick der finanziellen Unterstützung der EU für Ukraine in den unterschiedlichen Bereichen seit 2014 enthält: European External Action Service 2021b.

Reformen insgesamt und insbesondere für die Korruptionsbekämpfung zu verfolgen. Die neue Regierung bietet jetzt der Zivilgesellschaft größere Chancen als je zuvor, in den demokratischen Übergangsprozess einbezogen zu werden und damit Erwartungen verbunden, einen wirksamen Beitrag zur Kontrolle der öffentlichen Behörden zu leisten.³⁸⁰

Die Analyse der Ankerpunkte für einen erfolgreichen Reformprozess in Abschnitt 5.1.3 hat ergeben, dass die soziale Verankerung der Werte und Normen der „Politischen Teilhaberechte“, der die Zivilgesellschaft einbezieht, im Jahr 2014 überdurchschnittlich ausgeprägt war. Auch der Euromaidan war maßgeblich von der Zivilgesellschaft getragen. Mit dem *Ukraine Civil Society Support Programme* knüpft die EU an den positiven Ausprägungsgrad von Werten und Normen der „Politischen Teilhaberechte“ an. Die unterstreicht damit die Bedeutung, die sie der Zivilgesellschaft für den Transformationsprozess in Richtung Demokratie zumisst.

5.2.1.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Frühzeitig, am 5. März 2014, hat die EU die wichtigsten konkreten Maßnahmen dargelegt, die sie zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Ukraine vorschlägt. Ziel war es, Hilfestellung zur Förderung politischer und wirtschaftlicher Reformen als Beitrag zur Unterstützung einer integrativen Entwicklung zum Nutzen aller Ukrainer zu leisten. Diese finanzielle Unterstützung der EU sollte unmittelbar nach dem Euromaidan einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine insgesamt zu stabilisieren.

Mit einem Gesamtvolumen von 11 Mrd. € auf mehrere Jahre verteilt sollten die erheblichen Defizite des ukrainischen Haushalts aufgefangen und die Zahlungsunfähigkeit verhindert werden. Vorrangig ging es daher zu diesem Zeitpunkt um Wirtschafts- und Finanzhilfe, allerdings wurden auch künftige Reformen in den Blick genommen, die der Demokratieförderung unmittelbar dienen sollten, wie „Rechtsstaatlichkeit“, „Bekämpfung von Korruption“ und der Aufbau von Institutionen zur Förderung von *good governance*, was dazu dienen sollte, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Ukraine abzusichern.

Unmittelbar darauf folgte die Entscheidung der EU-Kommission, zwei durch das EUNachbarschaftsinstrument finanzierte Maßnahmen aufzulegen: einen *State Building Contract* sowie ein *Ukraine Civil Society Support Programme* mit den Schwerpunkten Verfassungs- und Justizreform, Reform der Wahlgesetzgebung, Reform im Bereich der

³⁸⁰ Vgl. European Commission 2014c, S. 16.

öffentlichen Verwaltung und Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Diese Zielsetzungen der EU lassen sich in das Konzept der Eingebetteten Demokratie einordnen.

Die finanzielle Unterstützung verfolgte vorrangig das Ziel, die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Ukraine zu stabilisieren und kann der externen Einbettung zugeordnet werden.³⁸¹ Die finanzielle und wirtschaftliche Lage, als ein Element der sozio-ökonomischen Funktionsbedingung, wird seitens der EU priorisiert und als Voraussetzung dafür etabliert, damit Maßnahmen zur Demokratieförderung in den oben genannten Bereichen ergriffen werden können.

Merkel et al. definieren Demokratie als Gesamtregime, das in eine Umwelt eingebettet ist, die die Demokratie ermöglicht, stabilisiert oder behindert und destabilisiert. Deshalb folgt das Vorgehen der EU, die finanzielle und wirtschaftliche Lage der Ukraine zu verbessern,

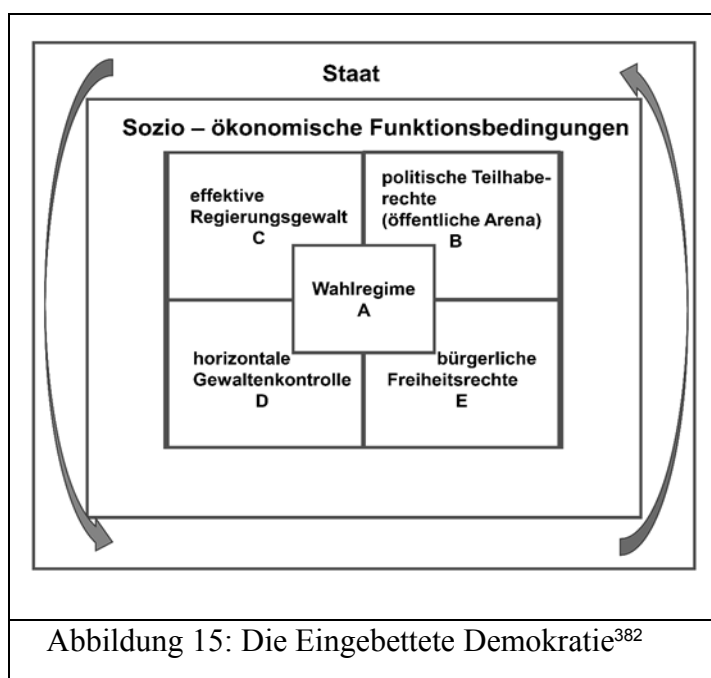


Abbildung 15: Die Eingebettete Demokratie³⁸²

der Funktionslogik der Eingebetteten Demokratie. Es geht darum, stabilisierend zu wirken und die Voraussetzung für eine erfolgreiche Demokratieförderung zu schaffen (siehe Abbildung 15). Merkel identifiziert allerdings keinen direkten Wirkungszusammenhang zwischen externer Einbettung mit den einzelnen Teilregimen. Er verweist auf die empirische Belastbarkeit des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Ent-

wicklung und Demokratiefähigkeit insgesamt.³⁸³

³⁸¹ Vgl. Merkel et al. 2003, S. 50. Merkel hat in einer späteren Arbeit die äußere Einbettung begrifflich verändert und „Zivilgesellschaft“ und „Regionale Integration“ eingefügt. So heißt es: „Jede Demokratie ist als Gesamtregime ebenfalls in eine Umwelt eingebettet. Diese umschließt die Demokratie, ermöglicht und stabilisiert beziehungsweise behindert oder destabilisiert sie. Sie sind Möglichkeits- oder Unmöglichkeitsbedingungen, sie verbessern oder verschlechtern die Qualität rechtsstaatlicher Demokratien, aber sie sind keine definierenden Bestandteile der Demokratie selbst. Die wichtigsten externen Einbettungsringe sind sozio-ökonomischer Kontext, Zivilgesellschaft und internationale wie regionale Integration; Vgl. Merkel 2016, S. 461. Damit die Konsistenz dieser Arbeit gewahrt bleibt, bleibt die Begrifflichkeit wie von Merkel ursprünglich zugeordnet, zumal die „Zivilgesellschaft“ bei ihm im Teilregime „Politische Teilhaberechte“ verankert ist und dort dann auch bleibt. Vgl. Merkel et al. 2003, S. 84.

³⁸² Abbildung nach Merkel et al. 2003, S. 50 mit zeichnerischer Ergänzung durch den Verfasser.

³⁸³ Vgl. Merkel 2016, S. 465 ff,

Teil V Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Tabelle 14 enthält eine Übersicht der Zuordnung der Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Kommission vom 5. März 2014 und der beiden Vereinbarungen zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie.

Tabelle 14: Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Kommission vom 5. März 2014 und Zuordnung zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	Memo EU-Kommission mit Folgemaßnahmen
Wahlen	Parteiensystem	✓
	Freie und faire Wahlen	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	
	Zustimmung zur Demokratie	
	Wahlsystem	✓
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit	
	Zivilgesellschaft	✓
	Unabhängige Medien	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	
	Sozialkapital	✓
	Interessengruppen	
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓
Horizontale Gewaltkontrolle	Antikorruptionspolitik	✓
	Korruption	✓
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓
	Gewaltenteilung	✓
	Unabhängigkeit von Justiz	✓
	Ahndung von Machtmissbrauch	✓
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	✓

5.2.1.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Mit dem Memo der EU-Kommission vom 5. März 2014 sind frühzeitig die wichtigsten

konkreten Maßnahmen niedergelegt, die in erster Linie zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Ukraine dienen sollten. Dabei wird betont, dass Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von Korruption und der Aufbau von Institutionen zur Förderung von *good governance* dazu dienen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Ukraine abzusichern. Auf der Grundlage dieses Dokuments wurde durch die EU und die Ukraine eine gemeinsame Finanzierungsvereinbarung für einen *State Building Contract* sowie ein *Ukraine Civil Society Support Programme* mit den Schwerpunkten Verfassungs- und Justizreform, Reform der Wahlgesetzgebung, Reform im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements unterzeichnet. Die mit diesen beiden Verträgen verbundenen Regelungen sehen vor, dass der Fortschritt und die Erfolgskontrolle dieser Maßnahmen flexibel und lageabhängig im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt. Gleiches gilt für die gegebenenfalls notwendigen Nachsteuerungen.

Einvernehmen beruht auf anerkannten demokratischen Werten und Normen. Dieses Einvernehmen impliziert eine positive Motivation seitens der Ukraine für diese Vorhaben. Die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Akteure bei der Ausgestaltung des jeweiligen Aushandlungsprozesses ist gewährleistet, ebenso wie die gleichberechtigte Kontrolle der Agenda, das gegenseitige Einvernehmen bei der Erfolgskontrolle und gegebenenfalls die Nachsteuerung des Transformationsprozesses auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen. Die Gleichberechtigung von ‚Förderer‘ und ‚Geförderten‘ am Aushandlungsprozess auf ‚Augenhöhe‘ ist damit abgesichert. Die einvernehmliche Erfolgskontrolle sowie gegebenenfalls Nachsteuerung folgt ebenfalls den Grundsätzen der dialogisch konzipierten Konditionalität, die den Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet.

Dieses Vorgehen mit dem Memo der EU-Kommission vom 5. März 2014 und den in der Folge gemeinsam unterzeichneten Vereinbarungen folgt den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich entfalten.

5.2.2 Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU

Die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU (Macro-Financial Assistance Programm (MFAs)) komplettieren die Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine. Sie sind vorrangig ein wichtiges Instrument, die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine insgesamt zu stabilisieren. Damit sind die MFAs eindeutig der sozio-ökonomischen Funktionsbedingung der externen Einbettung zuzuordnen. Sie werden deshalb in die Analyse

einbezogen, da jeweiligen Konditionierungen konkret auf die Demokratieförderung ausgerichtet sind.

Rechtliche Grundlagen für die MFAs

Die rechtliche Grundlage für die EU-Außenhilfe hinsichtlich der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern bildet Art. 212 des EUAV. Dort ist in Abs. 1 verankert, dass die Union Drittländer, die keine Entwicklungsländer sind, mit wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Zusammenarbeit unterstützt, wozu auch die Unterstützung im finanziellen Bereich gehört. Weiter wird betont, dass diese Maßnahmen mit den Grundsätzen und Zielen des auswärtigen Handelns der EU im Einklang stehen, und diese Maßnahmen der EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und sich diese gegenseitig verstärken.³⁸⁴

Wie ein Bericht der Kommission an das Parlament und den Rat betont, gilt für die MFAs das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das für jede spezifische Maßnahme die Zustimmung des Europäischen Parlament und des Rats erfordert.³⁸⁵

Das Europäische Parlament und der Rat haben in einer gemeinsamen Erklärung im Jahr 2013 zu den Grundsätzen von MFAs festgelegt, dass diese nur in Ausnahmefällen als Finanzinstrumente zum Einsatz kommen, und zwar in Form einer ungebundenen und nicht zweckgewidmeten Zahlungsbilanzhilfe für als Empfänger in Betracht kommende Drittländer und Gebiete.³⁸⁶

Das bedeutet, dass mit den MFAs keine Zweckbindung für den Haushaltsvollzug der Empfängerländer einhergehen sollte. Die Kommission nimmt die erforderlichen Mittel an den Kapitalmärkten auf und reicht sie an die Empfängerländer weiter oder gestaltet sie in Ausnahmefällen in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse aus dem EU-Haushalt. Die gemeinsame Erklärung aus dem Jahr 2013 führt weiter aus, dass eine der Vorbedingungen für die Gewährung einer Makrofinanzhilfe darin bestehen sollte, dass das Empfängerland über wirksame demokratische Mechanismen verfügt. Zu diesen gehören ein parlamentarisches Mehrparteiensystems sowie die Achtung des Rechtsstaatsprinzips und der Menschenrechte. Damit sind die Bewilligungen von MFAs an konkrete politische Voraussetzungen gebunden, und die Kommission ist aufgefordert, zu prüfen, ob diese Vorbedingungen bei der

³⁸⁴ Vgl. Europäische Union 2010, S. 142.

³⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission 2018b, S. 14.

³⁸⁶ Die Ziele von Makrofinanzhilfen (MFAs) sind im Teil B des Dokuments unter „Grundsätze“ formuliert. Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013, S. 19.

Bewilligung und während des Zeitraums der Auszahlungen erfüllt sind.³⁸⁷

Weiter führt das Dokument aus, dass Makrofinanzhilfen an wirtschaftspolitische Strukturreformen und Reformen des öffentlichen Finanzwesens zu koppeln sind, die innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums zu erfolgen haben. Diese Konditionierungen sind in einem zwischen der Kommission und dem Empfänger zu vereinbarem *Memorandum of Understanding* (MoU) festzulegen.³⁸⁸

Diese Konditionierungen sollen Strukturreformen hinsichtlich solider Finanzen und wirtschaftlicher Maßnahmen spezifizieren, da davon ausgegangen wurde, dass die genannten Vorbedingungen von wirksamen demokratischen Mechanismen abhängig sind. Zu diesen gehören ein parlamentarisches Mehrparteiensystem und die Achtung des Rechtsstaatsprinzips sowie der Menschenrechte. Diese Konditionierungen werden dann in den jeweiligen MoUs der MFAs im Detail spezifiziert.

Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der MFAs wurden der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen. Die EU-Kommission war dann im Namen der EU zuständig für die federführende Erarbeitung und Unterzeichnung der jeweiligen MoUs.³⁸⁹

Im Falle der Ukraine wurden sämtliche MFAs in Form von Krediten gewährt. Die MFAs werden in Tranchen ausbezahlt, die an die erfolgreiche Umsetzung von Reformen geknüpft sind, damit die Wirtschaft wieder nachhaltig stabilisiert werden kann und sich nachhaltig weiterentwickelt. Die MFAs setzen ein internationales abgeschlossenes Anpassungs- und Reformprogramm des IWF mit der Ukraine voraus und sind damit an IWF-Kredite für die Ukraine gekoppelt.³⁹⁰

Der Vollständigkeit halber wird hier noch darauf hingewiesen, dass auch die USA die Ukraine seit 1991 mit einem Gesamtbetrag von 7 Mrd. Dollar unterstützt haben, und zwar mit drei weiteren Kreditgarantien mit jeweils einer weiteren Mrd. Dollar im Jahr 2013.³⁹¹

³⁸⁷ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013, S. 21.

³⁸⁸ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013, S. 21 Ziff. 6.c).

³⁸⁹ Sämtliche Dokumente zu den jeweiligen MFAs können abgerufen werden unter: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/international-economic-relations/enlargement-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine>, zuletzt geprüft am 17.06.2020.

³⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission 2018b, S. 2. Ein Experteninterview in Straßburg im Juli 2019 ergab, dass die Bedingungen jeweils für Kredite der EU und des IWF nicht untereinander abgestimmt sind. Vorher hatte ein Experteninterview in Kiew im April 2017 ergeben, dass der IWF mit der Kreditvergabe im Vergleich zur EU wesentlich flexibler agieren kann, da für die Auszahlung der jeweiligen Tranchen keine nationale Zustimmung erforderlich ist im Gegensatz zur EU, bei der die EU-Mitgliedstaaten jeweils zustimmen müssen, vgl. auch Internationaler Währungsfonds 2018, S. 40–54.

³⁹¹ Vgl. Krienke 2019, S. 202. Der Beitrag von Krienke erläutert auch die strategische Bedeutung der

Wie oben erwähnt, ist ein wesentliches Kennzeichen dieser MFAs die Konditionierung. Das bedeutet, dass Leistungen jeweils an Gegenleistungen gekoppelt sind. Dabei werden diese Gegenleistungen direkt an Reformfortschritte im Bereich der Demokratisierung gekoppelt, das bedeutet auch, dass die Auszahlungen jeweils in Tranchen abhängig von konkreten Reformfortschritten bewilligt werden. Diese konkreten Bedingungen sind in umfangreichen Bulletins (MoUs) zu den jeweiligen Vereinbarungen (MFAs) niedergelegt, die von der EU-Kommission gemeinsam mit Vertretern der ukrainischen Regierung unterzeichnet sind. Erst wenn die jeweiligen Bedingungen von der ukrainischen Regierung erfüllt und von der EU-Kommission überprüft sind, sollen die Tranchen freigegeben werden.

Mit diesem Vorgehen wird ein Vorhaben der EU, das der externen Einbettung als Funktionsbedingung zugeordnet ist, direkt mit Vorhaben der Demokratieförderung gekoppelt, die den Teilregimen der inneren Einbettung zugeordnet sind. Deshalb sind die MFAs in diesem Abschnitt als Projekte der Demokratieförderung aufgenommen, da sie mit ihren Konditionierungen direkt auf die Demokratieförderung gerichtet sind.

Diese Konditionierungen in Richtung Demokratieförderung sind im MFA I noch unspezifisch angelegt, werden jedoch mit den darauffolgenden MFAs zunehmend umfassender und konkreter ausformuliert.

MFA I

Auf der Grundlage der Beschlüsse aus den Jahren 2002³⁹² und 2010³⁹³ war ein erstes MFA-Paket mit einem Gesamtvolumen von 610 Mio. € zur Verfügung gestellt worden (110 Mio. € aus 2002 und 500 Mio. € aus 2010), um den anhaltenden Finanzierungsschwierigkeiten der Ukraine zu begegnen. Die erste Tranche von 100 Mio. € wurde im Mai 2014 ausgezahlt, gefolgt von einer zweiten Auszahlung von 260 Mio. € im November 2014 und einer letzten Auszahlung von 250 Mio. € im April 2015.³⁹⁴

Das Vorgehen hinsichtlich der Konditionierungen ist im MoU vom Februar 2013 wie folgt festgelegt. „*The quantitative performance criteria attached to the EU assistance will*

Ukraine für die USA, verweist aber auch auf die unübersichtliche US-Quellen- und Dokumentenlage und die fehlende Nachvollziehbarkeit der Verteilung von Mitteln, hierzu Krienke 2019, S. 206–207.

³⁹² Vgl. Rat der Europäischen Union 2002. Der Beschluss von 2002 wurde seitens des Rats unterzeichnet von der dänischen Ratspräsidentschaft durch T. Pedersen in Vertretung des Ratspräsidenten B. Bendtsen.

³⁹³ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2010. Der Beschluss von 2010 wurde seitens des Europäischen Parlaments unterzeichnet vom Parlamentspräsidenten Jerzey Buzek und seitens des Rates im Namen der belgischen Ratspräsidentschaft, unterzeichnet von Oliver Chastel.

³⁹⁴ Vgl. European Commission 2013 Das Memorandum wurde seitens der Kommission unterzeichnet vom Vizepräsidenten der Europäischen Kommission für Wirtschaft und Finanzen, Olli Rehn.

be those stipulated under the Arrangement to be agreed between Ukraine and the IMF”.³⁹⁵

Interessant ist, dass das MFA festschreibt, dass erst nach Erhalt der Konformitätserklärungen der ukrainischen Behörden und vor der Freigabe der zweiten und den nachfolgenden Tranchen die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den Behörden der Ukraine und den Mitarbeitern des IWF die Fortschritte bei der Erfüllung der quantitativen Leistungskriterien und einer ausgewählten Anzahl von Strukturreformkriterien bewerten. Allerdings werden keine detaillierten Erfüllungskriterien hinsichtlich der Reform in Richtung Demokratisierung festgelegt.

Im MoU zum MFA I wird dazu in Ziffer 9. allgemein formuliert: *„This assistance is implemented on the understanding that the authorities of Ukraine will continue to respect the Rule of Law, Democracy, and Human Rights.*”³⁹⁶ In Annex I Ziff. 3 ist darüber hinaus eine unspezifisch formulierte Forderung zur Antikorruptionsbekämpfung niedergelegt. Unter der Überschrift *„Public Finance Management*” heißt es: *„Adopt a national anti-corruption strategy that is in line with internationale best practice and a State Programme with time-bound deliverables to implement it.*”³⁹⁷

MFA II

In der Folge des Euromaidans und angesichts der drastischen Verschlechterung der ukrainischen Zahlungsbilanz hat die EU-Kommission am 5. März 2014 ein umfassendes Hilfspaket angekündigt. Dieses Hilfspaket wurde auf der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 6. März 2014 verabschiedet.³⁹⁸ Zur Begegnung der akuten Zahlungsbilanzkrise der Ukraine schlug die Kommission noch während der Auszahlungen zu MFA I am 19. März 2014 eine zweite Makrofinanzhilfe von bis zu 1 Mrd. € vor, die dann vom Rat am 14. April 2014 beschlossen wurde. Die beiden Tranchen von jeweils 500 Mio. € wurden im Juni und Dezember 2014 ausbezahlt.³⁹⁹

Die im Beschluss zum MFA I enthaltenen grundlegenden Ausführungen zu demokratischen Werten sind auch im MFA II enthalten und benennen erneut Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Achtung der Menschenrechte.⁴⁰⁰ In Ergänzung wird aber eine

³⁹⁵ Vgl. European Commission 2013, Ziff. 2.

³⁹⁶ Vgl. European Commission 2013, Ziff. 9.

³⁹⁷ Vgl. European Commission 2013, ANNEX I, Ziff. 3.

³⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission 2014.

³⁹⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union 2014a. Der Beschluss wurde im Namen des Rats unterzeichnet von Catherine Ashton, der damaligen Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Das zugehörige MoU wurde unterzeichnet vom Vizepräsidenten, auch zuständig für Finanzen.

⁴⁰⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union 2014a, Ziff. (17).

Vorbedingung für die Gewährung der Makrofinanzhilfe genannt, die im MFA I so nicht enthalten ist und darauf verweist, dass die Ukraine als Vorbedingung über effektive Mechanismen verfügen sollte. Dazu gehören ein parlamentarisches Mehrparteiensystem und die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.⁴⁰¹

Mit diesen Konditionierungen, die konkret an demokratische Werte und Normen gekoppelt sind, wird deutlich, dass die EU mit den Ereignissen des Euromaidans erkannt hat, dass es ein Fehler war, darauf zu vertrauen, dass die Ukraine zwar über schwache, aber dennoch über funktionierende staatliche Institutionen verfügt, die lediglich etwas Unterstützung benötigten, um effektiver arbeiten zu können (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.3.3).

Im MoU zum MFA II wird im allgemeinen Teil ebenfalls die Erwartung aufgegriffen, dass davon ausgegangen wird, dass effektive demokratische Mechanismen respektiert werden einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems und die Rechtsstaatlichkeit, und dass die Achtung der Menschenrechte garantiert werden.⁴⁰² Diese Formulierung als Forderung wird allerdings im MoU nicht mit konkreten Forderungen spezifiziert.⁴⁰³

Konditionierungen MFA II

Das MoU für die Auszahlung der 2. Tranche fordert einen detaillierten Erfüllungsgrad zur Korruptionsbekämpfung, indem die Umsetzung eines Gesetzes über die Grundsätze der Korruptionsprävention und -bekämpfung erfolgt sein soll. Darüber hinaus wird erwartet, dass eine jährliche Vermögenserklärung (Vermögen, Einkommen, Ausgaben und finanzielle Verpflichtungen) von Personen vorgesehen ist, die im Gesetz als Meldepflichtige definiert sind. Diese Erwartungen sollen umgesetzt werden, indem die ukrainische Regierung einen Gesetzesentwurf ausarbeitet und entsprechende Verordnungen erlässt.⁴⁰⁴ (*Indikatoren „Antikorruptionspolitik und Korruption“*).

Der Bericht der EU-Kommission zur Wirkung der Konditionierungen der MFAs I und II zu Korruptionsbekämpfung kommt zu einem ambivalenten Ergebnis. Es sind zwar signifikante Fortschritte in den letzten 3 Jahren (neuer gesetzlicher und institutioneller Rahmen) erzielt worden, dennoch bestehen noch erhebliche Herausforderungen insbesondere

⁴⁰¹ Vgl. Rat der Europäischen Union 2014a, Ziff. (18).

⁴⁰² Vgl. European Commission 2014a, Ziff. 11.

⁴⁰³ Das MoU zum MFA II wurde am 28. April 2014 von einem Vizepräsidenten der Kommission unterzeichnet, von Siim Kallas, ehemaliger Premierminister von Estnien, vgl. European Commission 2014a, S. 5.

⁴⁰⁴ Vgl. European Commission 2014a, ANNEX I, Ziff. 4.

hinsichtlich der Wirksamkeit der Justiz bei der Strafverfolgung.⁴⁰⁵

Zur Bedeutung der MFA I und MFA II für die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität der Ukraine kommt die EU-Kommission zu der Bewertung, dass die Makrofinanzhilfen zur positiven Entwicklung der Wirtschaft beigetragen haben. Sie haben damit eine maßgebliche Rolle bei der Stabilisierung der finanziellen Lage und bei Reformen gespielt. Weiter wird darauf verwiesen, dass es ohne die Unterstützung durch die MFAs zu erheblichen Kürzungen der öffentlichen Ausgaben gekommen wäre. Die Folgen wären schwerwiegende negative soziale Auswirkungen gewesen, und das reale BIP in den Jahren 2014 und 2015 wäre stärker geschrumpft und die Wachstumsrate 2016 niedriger gewesen.⁴⁰⁶

Zu Fortschritten bei der Korruptionsbekämpfung, die im MoU detailliert festgelegt wurden, enthält der Bericht der EU-Kommission keine Ausführungen. Allerdings enthält er einen Verweis auf den Bericht des Rechnungshofs zu den MFAs, der bemängelt, *„dass in einigen Fällen die MFA-Bedingungen in einer Weise formuliert und ihre Erfüllung in einer Weise bewertet wurden, die einen relativ großen Ermessensspielraum bot.“* Hinzu kommt eine Empfehlung zur besseren Überwachung der Art und Weise, wie die EU-Hilfen umgesetzt werden und Empfehlungen zur Nachhaltigkeit von Reformen.⁴⁰⁷ Im Kern enthält der Bericht des Rechnungshofs den Vorwurf an die EU-Kommission, dass die Konditionierungen der MFAs I und II nicht eindeutig genug formuliert waren und der Erfüllungsgrad der Forderungen nicht konkret überprüft wurde.

MFA III

Angesichts einer tiefen wirtschaftlichen Rezession und einer schweren Vertrauenskrise aufgrund des langwierigen bewaffneten Konflikts im Osten des Landes bat die Ukraine Ende 2014 die EU erneut um finanzielle Unterstützung. Am 8. Januar 2015 verabschiedete die Kommission ein Vorschlag für ein drittes MFA-Programm für die Ukraine in Höhe von bis zu 1,8 Mrd. €. Das Europäische Parlament und der Rat haben am 15. April 2015 den Beschluss über das dritte MFA-Programm für die Ukraine angenommen.⁴⁰⁸

Die erste Tranche dieses Programms (600 Mio. €) wurde am 22. Juli 2015 ausgezahlt,

⁴⁰⁵ Vgl. European Commission 2017, S. 55.

⁴⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission 2018b, S. 11.

⁴⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission 2018b, S. 12.

⁴⁰⁸ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2015. Der Beschluss wurde vom Präsidenten des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, unterzeichnet und stellvertretend für die lettische Ratspräsidentschaft von Dr. Zanda Kalniņa-Lukaševica, der *Parliamentary Secretary* des Außenministeriums der Republik Lettland. Das MoU wurde in Riga am 22. Mai 2015 vom Vizepräsidenten der Kommission für Wirtschaft und Finanzen, Valdis Dombrovskis, sowie von der Finanzministerin der Ukraine, Frau Natalie Jaresko, unterzeichnet; vgl. European Commission 2015a

die zweite Tranche (600 Mio. €) am 4. April 2017. Die Auszahlung einer dritten Tranche in Höhe von 600 Mio. € wurde seitens der EU blockiert, da wichtige Reformfortschritte bis zur Verfügbarkeitsfrist im Januar 2018 nicht erzielt worden sind.⁴⁰⁹ Zwei der vier Bedingungen, die nicht erfüllt wurden, standen in direktem Zusammenhang mit Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

Mit dem Beschluss vom 15. April 2015 wurden dieselben Formulierungen verwendet wie in den Beschlüssen des MFA I und II, genannt wurden Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Achtung der Menschenrechte.⁴¹⁰ Zu den Vorbedingungen zur Gewährung der Finanzhilfe wurden die Formulierung des MFA II übernommen. Genannt wurden effektive demokratische Mechanismen einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte.⁴¹¹ Auch im MoU zum MFA III werden im allgemeinen Teil dieselben Forderungen wie beim MFA II aufgegriffen.⁴¹² Der Annex I zu diesem MoU erweitert jedoch erheblich die Konditionierungen hinsichtlich konkreter Forderungen zu einer Vielzahl von Reformen zur Demokratisierung mit den jeweiligen Formulierungen unter verschiedenen Ziffern:⁴¹³

Konditionierungen MFA III

Regierungsführung und Transparenz

- Einrichtung eines Nationalen Antikorruptionsbüros, einer spezialisierten Antikorruptionsstaatsanwaltschaft und einer Nationalen Agentur für Korruptionsprävention, wobei sicherzustellen ist, dass diese unabhängig und einsatzfähig sind. Das heißt, sie müssen mit den erforderlichen finanziellen Mitteln, Mitarbeitern und Ausrüstungen ausgestattet sein, um ihre Aufgaben zu erfüllen.
- Einrichtung eines elektronischen Systems zur Offenlegung von Vermögenswerten für öffentliche Bedienstete, einschließlich eines Mechanismus zur Überprüfung von Vermögenswerten und zur Überprüfung möglicher Interessenkonflikte auf der Grundlage der von den Bediensteten im Jahr 2015 eingereichten papiergestützten Vermögenserklärungen (*Indikatoren „Antikorruptionspolitik“ und „Korruption“*).
- Mechanismen einrichten für eine Online-Datenbank, mit der die wirtschaftlichen

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu die Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 1. Dezember 2017 in: Europäische Kommission 01.12.2017.

⁴¹⁰ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2015, Ziff. (16).

⁴¹¹ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2015, Ziff. (17).

⁴¹² Vgl. European Commission 2015a, Ziff. 11.

⁴¹³ Vgl. European Commission 2015a.

Eigentumsverhältnisse von Unternehmen geprüft werden können. Geprüft werden soll die Richtigkeit der Angaben, die von den Unternehmen gemacht werden, und zwar auf selektiver Basis sowie nach klaren Kriterien. Damit soll die Einhaltung dieser Verpflichtung durchgesetzt werden.

- Damit sichergestellt werden kann, dass Beamte, die der Korruption beschuldigt werden, nicht von den Erträgen aus ihren Korruptionsdelikten profitieren können, soll eine Einrichtung mit entsprechenden operativen Leitlinien und Befugnissen geschaffen werden, die entsprechende Vermögen einziehen kann (*Indikator „Machtmissbrauch“*).

Öffentliche Verwaltung

- Verabschiedung von Gesetzen für den öffentlichen Dienst, um ihn durch eine klare Trennung zwischen politischer und administrativer Funktion zu entpolitisieren und zu professionalisieren und ein effizientes Personalmanagement zu fördern (*Indikator „Nationale demokratische Regierungsführung“*).
- Verabschiedung einer umfassenden Strategie und eines Umsetzungsplans mit einer entsprechenden Agenda zur Erfolgskontrolle für die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung auf zentraler und subzentraler Ebene (*Indikator „Örtliche demokratische Regierungsführung“*).
 - Im Einklang mit dem neu zu erlassenden Rechtsrahmen für den öffentlichen Dienst sollen Ausschreibungen für die Einstellung von Beamten stattfinden.

Justizreform

Um die Durchsetzbarkeit von Verträgen und die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern, sollten die folgenden Maßnahmen im Rahmen der nationalen Strategie zur Reform des Justizsektors 2015–2020 umgesetzt werden: (i) Einführung der im Gesetz über faire Gerichtsverfahren vorgesehenen Qualifikations- und Leistungsbewertungssysteme für Richter; (ii) Verabschiedung eines Gesetzes zur Einführung eines wirksameren Vollstreckungssystems für Zivil- und Verwaltungssachen im Einklang mit europäischen Standards und (iii) Änderung der Rechtsvorschriften über das Justizwesen im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission, um die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Justiz zu steigern (*Indikatoren Gewaltenteilung, Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz*).

Wie oben erwähnt, wurde die Auszahlung einer dritten Tranche in Höhe von 600 Mio. € von der EU blockiert, da wichtige Reformfortschritte bis zur Verfügbarkeitsfrist im Januar 2018 nicht erfolgt waren und damit die entsprechenden Konditionierungen des MoU nicht erfüllt wurden.

Der Europäische Rechnungshof kommt hinsichtlich der Konditionierungen der MFAs I, II und III zu der Bewertung, dass die meisten Budgethilfsprogramme so angelegt waren, dass bereits zu Beginn des Prozesses ein maßgeblicher Anteil des zugewiesenen Betrags ausgezahlt wurde. Mit diesem Vorgehen konzentrierte sich die Kommission im Jahr 2014 auf die rasche Auszahlung von Hilfe und reduzierte damit die Anreize, die geforderten Reformen umzusetzen.⁴¹⁴

Weiter wird ausgeführt, dass hinsichtlich des öffentlichen Finanzmanagements und der Korruptionsbekämpfung die meisten Ergebnisse durch Änderungen in der Gesetzgebung und organisatorische Veränderungen erzielt worden sind. Allerdings bleibt abzuwarten, welche Wirkung diese Gesetzgebung und organisatorischen Veränderungen bei der Umsetzung entfalten.⁴¹⁵

Mit der Blockade der Auszahlung einer Tranche aus einem MFA hat die EU-Kommission erstmals Konsequenzen daraus gezogen, dass Konditionierungen nicht eingehalten wurden. Allerdings hat die Ukraine direkt im Anschluss daran um weitere finanzielle Unterstützung gebeten, ohne dass die bemängelten Reformen umgesetzt worden sind.

MFA IV

Die EU folgte dann erneut einer Bitte der ukrainischen Regierung zur Bereitstellung weiterer finanzieller Unterstützung. Daraufhin haben das Europäische Parlament und der Rat am 4. Juli 2018 den Beschluss über das vierte MFA-Programm von höchstens 1 Mrd. € für die Ukraine gefasst.⁴¹⁶ Am 14. September 2018 hat die EU-Kommission dieses vierte MFA mit der Ukraine mit einem MoU vereinbart.⁴¹⁷

Die EU-Kommission hat am 30. November 2018 die Freigabe der ersten 500 Mio. € des MFA IV für die Ukraine genehmigt. Mit dieser Freigabe beläuft sich die gesamte Makrofinanzhilfe, die die EU der Ukraine seit 2014 gewährt hat, auf 3,3 Mrd. € (von 4,4 Mrd. € zugesagten Mitteln). Es handelt sich um den höchsten Betrag einer Hilfe, der für ein Nicht-EU-Land je bewilligt wurde.

Auch im MoU zum MFA IV wird wie bei allen vorangegangenen MoUs im allgemeinen

⁴¹⁴ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 42, Ziff. 77.

⁴¹⁵ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 43, Ziff. 79.

⁴¹⁶ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2018. Der gemeinsame Beschluss vom EU-Parlament und dem Rat am 4. Juli 2018 wurde unterzeichnet seitens der Ratspräsidentschaft von Karoline Edtstadler (Staatssekretärin im österreichischen Innenministerium) in Vertretung der österreichischen Ratspräsidentschaft.

⁴¹⁷ Zum MoU im Wortlaut vgl. European Commission 2018. Das Memorandum wurde seitens der EU unterzeichnet vom Vizepräsidenten der Kommission Valdis Dombrovskis, zuständig für Finanzen und Kapitalmärkte.

Teil die Forderung aufgegriffen, dass davon ausgegangen wird, dass effektive demokratische Mechanismen einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems existieren, die Rechtsstaatlichkeit respektieren und die Achtung der Menschenrechte garantieren.⁴¹⁸

Aufgrund der Erfahrungen mit dem MFA III hat die EU-Kommission beim MoU des MFA IV konkrete Erfolge hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung als Bedingung für die Auszahlung jeder einzelnen der beiden Tranchen festgelegt. Bei der Evaluierung der Erfolge wurde eine spezielle Schwerpunktsetzung vorgenommen. Dabei wird den Reformen zur Korruptionsbekämpfung und insbesondere den Reformen zur Stärkung der entsprechenden Regierungsführung, der Verwaltungskapazitäten und des institutionellen Rahmens besondere Aufmerksamkeit gewidmet.⁴¹⁹ Annex I des MoU listet die Bedingungen für die Auszahlung der 1. und 2. Tranche gesondert wie folgt auf:⁴²⁰

Konditionierungen MFA IV

1. Tranche

Gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung

- Einrichtung eines automatisierten Systems zur Überprüfung der elektronischen Vermögenserklärungen von Personen, die befugt sind, Funktionen der staatlichen und lokalen Selbstverwaltung auszuüben. Dies soll ermöglichen, Korruption aufzudecken und zu verhindern. Hierzu sollen die ukrainischen Behörden entsprechende Überprüfungsmodule mit den erforderlichen Konformitätszertifikaten erwerben, um die rechnerische Kontrolle elektronischer Vermögenserklärungen zu ermöglichen.
- Die ukrainische Regierung wird in den Haushaltsentwurf 2019, der dem ukrainischen Parlament bis zum 15. September 2018 vorgelegt werden soll, ein MoU für den Hohen Anti-Korruptionsgerichtshof der Ukraine aufnehmen, das dessen wirksame und unabhängige Arbeit sicherstellt. Die ukrainischen Behörden werden auch die Verfahren zur Auswahl der Mitglieder des öffentlichen Rates der internationalen Experten und der Richter des Hohen Anti-Korruptionsgerichts der Ukraine einleiten. (Indikatoren "Korruptionsbekämpfung", "Gewaltenteilung", "Rechtssystem" und "Unabhängigkeit der Justiz").

⁴¹⁸ Vgl. European Commission 2018, Ziff. 13.

⁴¹⁹ Vgl. European Commission 2018, Ziff. 5.

⁴²⁰ Vgl. European Commission 2018, ANNEX I. Die folgenden Ausführungen/Übersetzungen zu den Bedingungen für die Auszahlung der 1. und 2. Tranche entstammen einzelnen Ziffern von S. 5 bis 7 dieser Quelle.

2. Tranche

Gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung

- Auf der Grundlage eines voll funktionsfähigen Überprüfungssystems für elektronische Vermögenserklärungen und einem automatisierten Zugriff auf Informationen in den einschlägigen staatlichen Registern sollen mindestens 1.000 Erklärungen hochrangiger Beamter (einschließlich der Exekutive, des Parlaments und der Justiz) überprüft werden, die zur Wahrnehmung von Aufgaben der staatlichen und lokalen Selbstverwaltung befugt sind. Dies dient dazu, nicht erklärte Einkommen und Vermögenswerte aufzudecken.
- Fortschritte bei der Einrichtung des Obersten Anti-Korruptions-Gerichts der Ukraine im Einklang mit dem Gesetz über das Oberste Anti-Korruptions-Gericht. Dazu gehören erhebliche Fortschritte bei der Auswahl qualifizierter und unabhängiger Richter für dieses Gericht, zumindest Übermittlung der Empfehlungen für die Ernennung von Richterandidaten gemäß den Ergebnissen des Auswahlverfahrens durch die Oberste Qualifikationskommission für Richter der Ukraine an den Obersten Justizrat. Dazu gehört auch sicherzustellen, dass das Gericht über die finanziellen Mittel verfügt, um seine gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen.
- Um einen besseren Rahmen für die Bekämpfung und Verhinderung von Geldwäsche zu gewährleisten, sollte ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden. Dieses Gesetz sollte meldepflichtige Stellen (wie Banken, Notare und Rechtsanwälte) dazu verpflichten, der dafür benannten Agentur Abweichungen zu melden zwischen den im einheitlichen staatlichen Register für juristische Personen, Einzelunternehmer und öffentliche Vereinigungen enthaltenen Daten der Steuerpflichtigen und den Daten, die die meldepflichtigen Stellen im Rahmen der Sorgfaltsprüfung ihrer Kunden erhalten.

Sozialpolitik

- Um eine angemessene Gesundheitsversorgung zu tragbaren Kosten zu gewährleisten, ist die Reform der Finanzierung des Gesundheitswesens umzusetzen, u.a. durch die Unterzeichnung von mindestens 600 Verträgen zwischen dem Nationalen Gesundheitsdienst der Ukraine und den einschlägigen Anbietern für die Bereitstellung von Gesundheitsleistungen im Primärbereich (Indikator "Bürgerrechte").
- Verbesserung der Sozialleistungen zum Vorteil der Bedürftigsten, insbesondere durch die wirksame Umsetzung des Beschlusses Nr. 329 des Ministerkabinetts der Ukraine vom 27. April 2018 über die verbesserte Ausrichtung von Haushaltszuschüssen (Anwendung von Ausschlusskriterien, Überprüfung von Anträgen). Dazu gehört auch die

Einleitung des Prozesses der Monetarisierung von Zuschüssen auf Haushaltsebene durch ein Pilotprojekt. (Indikatoren "Zivilgesellschaft" und "Sozialkapital").

- Das Ministerkabinett der Ukraine wird den Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie zur Integration von Binnenvertriebenen und zu nachhaltigen Lösungen für Binnenvertriebene für den Zeitraum bis 2020 verabschieden.

Zusammenfassung und Bewertung

Sämtliche MoUs gehen im allgemeinen Teil davon aus, dass effektive demokratische Mechanismen einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, Rechtsstaatlichkeit sowie Menschenrechte garantiert werden müssen. Damit werden die grundsätzlichen Werte der EU unterstrichen.

Während MFA I noch eine allgemeine und unverbindliche Formulierung zu den Bedingungen für die Auszahlung der finanziellen Unterstützungsleistung enthielt, sind die folgenden MFAs II bis IV an konkrete Fortschritte beim demokratischen Reformprozess gekoppelt, bevor es zu Auszahlung der jeweiligen Tranchen kommt.

Es lässt sich nicht nachvollziehen, nach welchen Kriterien diese unterschiedliche Auswahl der Konditionierungen getroffen wurden und zum Beispiel beim MFA III die Bereiche Regierungsführung, öffentliche Verwaltung und Justizreform und beim MFA IV gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung sowie Sozialpolitik herausgestellt werden. Es existieren daher keine inhaltlichen Anknüpfungspunkte für die detaillierten Konditionierungen mit den finanziellen Unterstützungsleistungen. Auch existiert kein erkennbarer Zusammenhang zwischen z. B. der Auszahlung einer Tranche, der geforderten Einrichtung eines *National Anti-Corruption Bureau*, eines spezialisierten *Anti-Corruption Prosecution Office* und einer *National Agency for the Prevention of Corruption*. Auch weil die Auszahlungen direkt in den Haushalt der Ukraine fließen und nicht zweckgebunden eingesetzt werden sollen. Es bleibt daher offen, welche Defizite im Haushalt mit welchen finanziellen Mitteln bedient werden.⁴²¹

⁴²¹ Vgl. hierzu die Bewertung von Transparency International 2019. Im Jahr 2014 rangierte die Ukraine auf Rang 142 von 175 Staaten; vgl. Transparency International 2015. Auch wenn das Thema Korruption durchgängig einen besonderen Stellenwert einnimmt, bleibt der Erfolg dieser Konditionierung fraglich. Nach dem Ergebnis der vergleichenden Analyse des Demokratiestatus haben sich die Indikatoren Korruption und Antikorruptionspolitik zwar verbessert, was auch die Bewertung von Transparency International bestätigt. Dennoch befindet sich die Ukraine für das Jahr 2018 mit einer Platzierung von 120 bei 180 bewerteten Staaten immer noch in der unteren Hälfte genau an der Schnittstelle zum letzten Drittel. Aus diesem Befund lässt sich kein konkreter Wirkungszusammenhang zwischen der EU-Demokratieförderung und Korruptionsbekämpfung folgern, da die EU als Akteur hier nicht isoliert werden kann, und eine Reihe anderer Akteure auf die Indikatoren Korruption und Antikorruptionspolitik wirken. Auch

Der Europäische Rechnungshof liefert eine Begründung für die inkonsistenten Konditionierungen der MFAs. Er ruft in Erinnerung, dass die vorhandenen strategischen Unterlagen der EU, die im November 2013 verfasst wurden, nicht als Leitlinie für eine Krisensituation geeignet waren. Die Kommission musste deshalb ohne eine zuvor festgelegte Strategie schnell auf radikale Veränderungen reagieren.⁴²²

5.2.2.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Die MFAs zielen auf die Stabilisierung der finanziellen und wirtschaftlichen Lage ab und wirken damit auf die sozio-ökonomische Funktionsbedingung und die äußere Einbettung. Damit leistet die EU seit dem Euromaidan einen wesentlichen Beitrag, die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine insgesamt zu stabilisieren und damit als „Ermöglichungsbedingung“ des Konzepts der Eingebetteten Demokratie die Demokratieförderung zu begünstigen.

Die Konditionierungen der MFAs koppeln die äußere Einbettung direkt mit den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie, da in den jeweiligen MoUs konkrete Bedingungen zu Reformen der Demokratieförderung ausformuliert sind, die erfüllt sein müssen, um die Auszahlung finanzieller Leistungen zuzulassen. Diese konkreten Bedingungen lassen sich den Indikatoren der Eingebetteten Demokratie zuordnen (siehe hierzu Tabelle 15). Die jeweiligen Zellen sind grau unterlegt, um deutlich zu machen, dass die MFAs keine Vorhaben der Demokratieförderung sind und nur deshalb in diese Analyse aufgenommen wurden, da ihre Konditionierungen direkt mit der Demokratieförderung gekoppelt sind.

⁴²² Transparency International identifiziert keinen eindeutigen Akteurs-Ursache-Wirkungszusammenhang. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 16.

Tabelle 15: Zuordnung der finanziellen Unterstützung (MFAs) zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	Zuordnung MFAs
Wahlen	Parteiensystem	
	Freie und faire Wahlen	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	
	Zustimmung zur Demokratie	
	Wahlsystem	
Politische Teilhaber- rechte	Presse- und Meinungsfreiheit	
	Zivilgesellschaft	✓
	Unabhängige Medien	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	
	Sozialkapital	✓
	Interessengruppen	
Effektive Regierungs- gewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓ □
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	
Horizontale Gewalten- kontrolle	Antikorruptionspolitik	✓
	Korruption	✓
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓
	Gewaltenteilung	✓
	Unabhängigkeit von Justiz	✓
	Ahndung von Machtmissbrauch	✓
Bürgerliche Freiheits- rechte	Bürgerrechte	✓

5.2.2.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Die Konditionierungen der MFAs werden auf der Grundlage des gemeinsamen Beschlusses des EU-Parlaments und des Rats dann von der zuständigen Kommission für Wirtschaft und Finanzen als Memorandum of Understanding (MoU) erarbeitet und mit der ukrainischen Regierung abgestimmt. Da die sozio-ökonomische Stabilität der Ukraine wegen finanzieller Schwierigkeiten erheblich gefährdet und sie deshalb auf externe finanzielle Unterstützung dringend angewiesen ist, erfolgt die Unterzeichnung der MFAs und der MoUs seitens der

Ukraine erfolgt jedoch nicht „auf Augenhöhe“, sondern erfolgt angesichts einer Position der EU als *Veto Power*.

Dass die Ukraine kein gleichberechtigter Akteur ist und auch nicht als ein solcher wahrgenommen wird, ist auch damit belegt, dass die jeweiligen Tranchen erst freigegeben werden, wenn die Bedingungen von der ukrainischen Regierung erfüllt und von der EU-Kommission überprüft worden sind. Effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Ukraine bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses und der Agendakontrolle sind nicht gewährleistet. Gemeinsame Entscheidungen zur Nachsteuerung im Verlauf des Transformationsprozesses sind nicht vorgesehen. Damit werden die Grundprinzipien einer dialogisch konzipierten Konditionalität und das Prinzip der *local ownership* untergraben.

Da das Vorgehen im Rahmen der MFAs und die damit verbundenen Konditionierungen nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgen, kommt es durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Sinngebungen zur Kollision von Werten und Normen, und damit wird die Wirksamkeit der EU-Demokratieförderung gefährdet. Die Konditionierungen der MFAs entfalten wegen der Abhängigkeit der Ukraine von der finanziellen Unterstützung eine Hebelwirkung, die die finanzielle und wirtschaftliche Stabilisierung der Ukraine erheblich gefährden könnte und damit auch die sozio-ökonomische Funktionsbedingung für die Demokratieförderung bei Nichterfüllung einschränken würde.

Deshalb folgt das Vorgehen der EU bei den MFAs mit den zugehörigen MoUs nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich nicht entfalten.

5.2.3 Das Assoziierungsabkommen vom 1. Mai 2014 und die Projekte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Zur Einordnung der besonderen Bedeutung des Assoziierungsabkommens ist die Analyse von Basedow hilfreich. Folgt man dem Autor, haben sich im Wesentlichen zwei Typen von Assoziierungsabkommen herausgebildet: Assoziierungsabkommen, die sich im Wesentlichen auf den Freihandel beschränken und solchen, die eine konkrete Beitrittsperspektive zur EU eröffnen. Das Abkommen mit der Ukraine fällt aus dieser Zuordnung heraus, da es weit über ein Freihandelsabkommen hinausgeht, ohne jedoch eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen. Es beinhaltet weitreichende Konsequenzen hinsichtlich von Strukturen und

notwendiger Gesetzgebung, die im Einklang mit der EU ausgebildet werden müssen.⁴²³ Darüber hinaus weist Basedow darauf hin, dass Art. 39 (1) des Assoziierungsabkommens der Ukraine untersagt, mit anderen Staaten Freihandelszonen zu unterhalten, die im Konflikt mit der Vereinbarung zur Freihandelszone des EU-Ukraine Assoziierungsabkommens stehen.⁴²⁴

Da Freihandelszonen umfangreiche, vielschichtige und komplexe Details zu allen mit einer Freihandelszone verbundenen Handelsregelungen umfassen, liegt es in der Sache begründet, dass diese nicht in Konflikt mit anderen Freihandelszonen mit anderen Regelungen geraten dürfen. Der Ukraine war dieser Sachverhalt bei der Unterzeichnung des AA bekannt, sodass der von Basedow gewählte Begriff „untersagt“ den Wortlaut des Art. 39 (1) missverständlich interpretiert.⁴²⁵

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine wird als das zentrale Dokument für die Reformen in der Ukraine angesehen.⁴²⁶ Es deckt eine Reihe von Sektoren ab, in denen Reformen und eine Annäherung an europäische Standards erwartet werden, darunter Energie, Verkehr, Umweltschutz, industrielle Zusammenarbeit, soziale Entwicklung und sozialer Schutz, Gleichberechtigung, Verbraucherschutz, Bildung und kulturelle Zusammenarbeit. Darüber hinaus umfasst das AA einen politischen Dialog über Reformen mit der Zielrichtung der politischen Assoziation, Einrichtung demokratischer Institutionen, Achtung von Menschenrechten und Konvergenz auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik.

Dabei enthält der politische Teil keine detaillierte Auflistung von Reformvorhaben und technischen Regularien, anders als die Abschnitte über Handel und wirtschaftliche Entwicklung. Dennoch hat das Abkommen als Verkörperung der europäischen Bestrebungen der Ukraine große symbolische Strahlkraft für die Gesellschaft und gilt als einzigartige Gelegenheit, die Regierungsführung der Ukraine an EU-Standards anzupassen und die Reformen voranzutreiben. Nicht zuletzt ist das Abkommen für die Zivilgesellschaft⁴²⁷ mit der Hoffnung verbunden, den Einfluss der Oligarchen auf die Politik des Landes, den Staat und seine

⁴²³ Vgl. Basedow 2019, S. 4.

⁴²⁴ Vgl. Basedow 2019, S. 5.

⁴²⁵ Der Wortlaut des Art. 39 (1) lautet: „*Dieses Abkommen steht der Aufrechterhaltung oder Errichtung von Zollunionen, Freihandelszonen oder Grenzverkehrsregelungen nicht entgegen, sofern diese nicht im Widerspruch zu den in diesem Abkommen vorgesehenen Handelsregelungen stehen.*“ Vgl. Europäische Union 2014a, S. 14.

⁴²⁶ Vgl. Europäische Union 2014b.

⁴²⁷ Ein spezifischer und detaillierter EU-Aktionsplan (*Roadmap*) zur Unterstützung und Zusammenarbeit mit der ukrainischen Zivilgesellschaft auf der Grundlage des AA ist enthalten in: European External Action Service 2018.

Ressourcen zu verringern und die staatlichen Behörden gegenüber der Gesellschaft rechen-schaftspflichtig zu machen.⁴²⁸

Das Assoziierungsabkommen basiert auf dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU. In Art. 217 heißt es: „*Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.*“⁴²⁹ Darüber hinaus regelt Art. 218, dass die Entscheidung für ein Abkommen einstimmig durch die EU-Mitgliedstaaten zu erfolgen hat und ebenfalls die Zustimmung des EU-Parlaments erfordert.⁴³⁰

Das Assoziierungsabkommen umfasst insgesamt eine Präambel mit Art. 1, Titel I Allgemeine Grundsätze, Titel II Politischer Dialog und Reformen, Politische Assoziation, Zusammenarbeit und Annäherung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, Titel III Recht Freiheit und Sicherheit, Titel IV Handel und Handelsfragen, Titel V Wirtschaft und sektorale Zusammenarbeit, Titel VI Finanzielle Zusammenarbeit einschließlich Betrugsbekämpfung und Titel VII Institutionelle, Allgemeine und Schlussbestimmungen.⁴³¹

Das Dokument umfasst mit sämtlichen Anlagen 2187 Seiten, wobei der politische Teil des AA mit den Titeln I bis Titel III lediglich 13 Seiten umfasst und beginnend mit Teil IV die wirtschaftspolitisch zentralen Vereinbarungen einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA)*) enthalten ist, bei der auch eindeutig der inhaltliche Schwerpunkt des AA liegt. Allerdings schmälert die im Verhältnis zum Gesamtumfang bescheidene Anzahl an Seiten nicht die Tragweite des politischen Teils, der in ein AA als ein völkerrechtlicher Vertrag eingeordnet ist, den die EU und Mitgliedsstaaten mit der Ukraine als Völkerrechtssubjekte abgeschlossen haben. Hält sich eine Partei nicht an ihre eingegangenen Pflichten, so handelt sie völkerrechtswidrig.⁴³²

Die Präambel mit Art. 1 sowie die Titel I, II und VII des Abkommens wurden am 21. Mai 2014 von den Staats- und Regierungschefs der EU sowie der Ukraine unterzeichnet. Mit der Unterzeichnung bekräftigten die Staats- und Regierungschefs ihre Bereitschaft zur Unterzeichnung der verbliebenen Titel III, IV, V und VI, was dann beim Treffen der Staats-

⁴²⁸ Vgl. Directorate-General for External Policies 2017, S. 9.

⁴²⁹ Vgl. Europäische Union 2010.

⁴³⁰ Vgl. Europäische Union 2010, Art 218 Abs 5 und 8.

⁴³¹ Das gesamte Dokument ist veröffentlicht in: Europäische Union 2014b. Ein übersichtlicher *Quick Guide* über die wesentlichen Elemente des Assoziierungsabkommens in: European External Action Service 2015.

⁴³² Vgl. Bochow 2018, 5 ff.

und Regierungschefs der EU mit der Ukraine, Georgien und Moldawien am 27. Juni 2014 erfolgte.⁴³³

Nach der Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten, durch das EU-Parlament und das Parlament der Ukraine trat das Assoziierungsabkommen am 1. September 2017 vollständig in Kraft. Die meisten Teile des Assoziierungsabkommens waren bereits vorher vorläufig angewandt worden, und zwar viele der politischen und sektorspezifischen Teile seit dem 1. September 2014 und seit dem 1. Januar 2016 der handelspolitische Teil, nämlich das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen.

Die vorläufige Anwendung des Abkommens zur Freihandelszone war als Reaktion auf die Proteste Russlands auf Januar 2016 verschoben worden, da dieser Teil, nach dem russischen Einwand, mit einer Teilnahme der Ukraine an der Eurasischen Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland nicht vereinbar war.⁴³⁴

Die Ratifizierung des Assoziierungsabkommens wurde nach einer Umfrage der ukrainischen Bevölkerung vom September 2014 von einer deutlichen Mehrheit von 66 % begrüßt (siehe Anlage 8).

Im AA heißt es in Titel 1 Allgemeine Grundsätze in Art. 1 mit Bezugnahme auf die Schlussakte der KSZE in Helsinki von 1975, der Charta von Paris von 1990, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der VN und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dass die Achtung des Rechtsstaatsprinzips die Grundlage der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentliche Elemente des AA sind.⁴³⁵ Damit basiert die Grundlagenklausel im AA mit bindender Wirkung für die Vertragsparteien auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.

Das Assoziierungsabkommen zielt folgerichtig darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage zu stellen. Außerdem betont es, dass sich die Beziehungen der Vertragsparteien darauf stützen, die Grundsätze der freien Marktwirtschaft, der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung anzuerkennen sowie Korruption, verschiedene Formen der grenzüberschreitenden organisierten

⁴³³ Dieses Vorgehen ist Bestandteil des AA; vgl. Europäische Union 2014b, S. 2131. Zur Unterzeichnung der verbleibenden Teile am 27. Juni 2014 wurde angesichts der am 24. Juni 2014 kurz bevorstehenden Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit Georgien, der Republik Moldawien und der Ukraine ein Memo der EU-Kommission am 23. Juni herausgegeben. Vgl. European Commission 2014f.

⁴³⁴ Vgl. Batura 2016, S. 2.

⁴³⁵ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 6.

Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen. Von zentraler Bedeutung für die Beziehungen sind auch die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der wirksame Multilateralismus.⁴³⁶

Die wesentlichen Inhalte zu Reformvorhaben, die mit der Förderung von Demokratie in Einklang stehen, sind im Art. 6, Art. 14 und Art. 22 enthalten. In Art. 6 heißt es dazu, dass die Vertragsparteien insbesondere Stabilität und Effizienz der demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in ihrer Zusammenarbeit gewährleisten müssen.⁴³⁷

Art. 14 führt weiter aus, dass die Vertragsparteien bei ihrer Zusammenarbeit im Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit und der Festigung des Rechtsstaats große Bedeutung beimessen. Dabei soll insbesondere die Justiz gestärkt und ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gewährleisten ebenso wie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.⁴³⁸

Art. 22 regelt detailliert die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine zur Bekämpfung der Kriminalität und Korruption, wobei sich die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Korruption explizit auf den privaten und den öffentlichen Sektor bezieht.⁴³⁹

Bei einem Experteninterview beim EU-Parlament in Straßburg⁴⁴⁰ wurde am Rande einer Sitzung des Europäisch-Parlamentarischen Assoziationsausschusses die umfassende politische Bedeutung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine eingehend erörtert. Dabei wurde betont, dass mit der Erfüllung aller darin enthaltenen Bestimmungen auch die wesentlichen Auflagen für einen EU-Beitritt erfüllt seien, sieht man von der politischen Auflage ab, dass territoriale Konflikte gelöst sein müssen. Damit bleibt die EU-Mitgliedschaft gemäß dem EU-Vertrag von Lissabon für die Ukraine als Option erhalten. Eine Übersicht der Experteninterviews enthält Anlage 1.

Die EU Support Group for Ukraine

Die Tragweite des Assoziierungsabkommens und die notwendigen Implementierungsprozesse für die Reformen erfordern erheblichen externen und internen Koordinierungsaufwand mit den EU-Mitgliedstaaten, innerhalb der EU-Kommission, mit der EU-Delegation in Kiew, aber auch mit den zuständigen ukrainischen Behörden. Aus diesem Grund hat die EU-

⁴³⁶ Vgl. Europäische Union 2014b, Art. 3.

⁴³⁷ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 8.

⁴³⁸ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 10.

⁴³⁹ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 12.

⁴⁴⁰ Das Experteninterview in Straßburg fand im März 2019 statt.

Kommission am 9. April 2014 entschieden, eine *EU Support Group for Ukraine (EUSG UKR)* bei der EU-Kommission in Brüssel zu etablieren.⁴⁴¹

Diese Unterstützungsgruppe soll Prioritätensetzungen erarbeiten und die Arbeit der Kommission zur Unterstützung der Ukraine koordinieren. Sie soll auch dazu beitragen, das Fachwissen der Mitgliedstaaten zu mobilisieren und die Koordinierung mit anderen Gebern und den internationalen Finanzierungsinstitutionen weiter zu verbessern.

Die EUSG UKR sollte kurzfristig (bis Ende 2014) mit den ukrainischen Behörden die technische Hilfe ermitteln und koordinieren, die diese benötigen, um die fragile finanzielle, wirtschaftliche und politische Lage in der Ukraine zu stabilisieren, die Reformen zur Ankerbelung des Wachstums zu planen und durchzuführen und Prioritäten für Reformen ermitteln und Reformen auf der Grundlage des EU-UKR Assoziierungsabkommens voranzubringen. Dies gilt insbesondere auch für die Reformen, die für die Liberalisierung der Visabestimmungen erforderlich sind. Mittelfristig (ab 2015) sollte es das Ziel der Unterstützungsgruppe sein, die Ukraine bei der Ausarbeitung und Umsetzung umfassender Reformvorhaben weiter zu unterstützen.

Die Arbeit der Unterstützungsgruppe stützt sich auf die europäische Reformagenda⁴⁴², die zusammen mit den ukrainischen Behörden ausgearbeitet wurde, um die kurz- und mittelfristigen Unterstützungsmaßnahmen der EU auf die Bedürfnisse der Ukraine abzustimmen.

Die EUSG UKR koordiniert auch die Bemühungen anderer europäischer und internationaler Geber und fungiert als Schnittstelle zu anderen Generaldirektionen der Kommissionen (z. B. zu der Generaldirektion Handel und der Generaldirektion Energie).⁴⁴³

Im Gegensatz zu anderen Gebern hat die EU im Allgemeinen und die EUSG UKR im Besonderen seit 2014 in der Ukraine einen sektorbezogenen Ansatz verfolgt. Der sektorbezogene Ansatz ermöglicht eine umfassende Strategie, vom Aufbau von Kapazitäten bis zur Umsetzung der Politik, die wirksamer ist als einzelne Maßnahmen, die auf einzelne staatliche Institutionen abzielen. Damit stellt er eine wichtige Änderung gegenüber der Zeit vor 2014 dar. So wurde die EU-Hilfe in den Jahren 2002–2009 durch eine große Anzahl (692)

⁴⁴¹ Vgl. European Commission 09.04.2014.

⁴⁴² Gemeint ist die EU-Ukraine Assoziierungsagenda vom 16. März 2015; vgl. EU-Ukraine Association Council 2015.

⁴⁴³ Bei einem Experteninterview im Juni 2017 in Brüssel wurde ausführlich die Komplexität und der Umfang des erforderlichen Koordinierungsaufwands erläutert. Dabei wurde auch die umfangreiche unterstützende Rolle der EU-Delegation in Kiew gegenüber den ukrainischen Behörden herausgestellt.

kleiner Projekte geleistet, während ein sektoraler Ansatz nur in einem Politikbereich, zum Beispiel dem ländlichen Sektor, angewandt wurde. Dagegen konzentriert sich die EUSG UKR auch auf Fragen des Staatsaufbaus (z. B. Justiz und Korruptionsbekämpfung) sowie auf die strategische Koordinierung und Programmierung der Hilfeleistungen. Dies sind genau die Bereiche, die bis 2014 unterentwickelt waren. Die EU-Kommission hat mit der EUSG UKR ein wesentlich breiteres Mandat im Hinblick auf einen integrierten und umfassenden Reformprozess übernommen.⁴⁴⁴

Ein Bericht zur Leistungsbilanz der EUSG UKR für die ersten 18 Monate erschien im Oktober 2016.⁴⁴⁵ Es folgte kein weiterer öffentlich zugänglicher von der EU-Kommission herausgegebener Bericht zur Arbeit der EUSG UKR. Weitere Berichte zu den Bemühungen der EU zur Unterstützung des Reformprozesses wurden als gemeinsame Berichte der Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik herausgegeben.⁴⁴⁶

Übersicht der Projekte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zur Unterstützung der Ukraine

Es folgt eine Übersicht über die insgesamt 204 einzelnen Themenbereiche der EU-Projekte, die im Jahr 2016 in der Ukraine im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik durchgeführt wurden: Unterstützung der Zivilgesellschaft (30 Projekte), ökonomische Entwicklung (22 Projekte), Energie und Infrastruktur (36 Projekte), Regierungsführung (21 Projekte), Krisenbewältigung Ostukraine (49 Projekte) und regionale Entwicklung (46 Projekte).⁴⁴⁷

Ein Überblick der ENP-Projekte für den Zeitraum 2014 bis 2018 lässt sich aus den entsprechenden Zuwendungen für diesen Zeitraum erschließen und umfasst 1.365 Mrd. €. Er gliedert sich in die folgenden Bereiche:⁴⁴⁸

⁴⁴⁴ Vgl. Wolczuk und Zeruolis 2018, S. 11.

⁴⁴⁵ Vgl. European Commission 2016.

⁴⁴⁶ Ein erster gemeinsamer Bericht der EU-Kommission und dem Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik erschien am 25.03.2015. Vgl. European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2015a. Alle weiteren Berichte erschienen dann jeweils als „Association Implementation Report on Ukraine“. Vgl. hierzu European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2017.

⁴⁴⁷ Die einzelnen Themenbereiche sind regional spezifiziert, siehe hierzu https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1938/eu-projects-ukraine_en; letzter Zugriff am 22.11.2021. Diese Übersicht datiert 16.05.2016 und dokumentiert exemplarisch die regionale Vielfalt. Jeweilige Übersichten für die einzelnen Jahre 2014 und die Folgejahre sind nicht öffentlich verfügbar. Im Zeitraum 2017 wurden mehr als 260 Projekte in der Ukraine durchgeführt. Vgl. Wolczuk und Zeruolis 2018, S. 12.

⁴⁴⁸ Zu den Angaben über die finanzielle Unterstützung vgl. European External Action Service 2021b.

Teil V Das Assoziierungsabkommen vom 1. Mai 2014 und die Projekte im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik

- Im Jahr 2014 insgesamt 365 Mio. € zur Unterstützung und Überwachung demokratischer Reformen und zur Stärkung der makroökonomischen Stabilität, zur Stärkung der *Governance*-Kapazitäten und der sozio-ökonomischen Entwicklung der Ukraine. Dies geschah durch zwei Maßnahmen: 355 Mio. Budgethilfe in Form eines *State Building Contracts* und 10 Mio. € in Form eines *Civil Society Support Programmes*.
- Im Jahr 2015 insgesamt 200 Mio. €:
 - o 95 Mio. € für ein Entwicklungsprogramm für den Privatsektor;
 - o 15 Mio. € für die Fazilität für technische Zusammenarbeit;
 - o 90 Mio. € für die Unterstützung der Dezentralisierungsreform *U-LEAD with Europe*;
- Im Jahr 2016 insgesamt 200 Mio. €:
 - o 15 Mio. € für die EU-Initiative zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine;
 - o 28,5 Mio. € für die Fazilität für technische Zusammenarbeit;
 - o 104 Mio. € für die Reform der öffentlichen Verwaltung;
 - o 52,5 Mio. € zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeitsreformen.
- Im Jahr 2017 insgesamt 200 Mio. €:
 - o 50 Mio. € für die Energieeffizienz;
 - o 50 Mio. € für die Reform der Verwaltung der öffentlichen Finanzen;
 - o 50 Mio. € für die Unterstützung einer nachhaltigen sozio-ökonomischen Entwicklung und verantwortungsvollen Staatsführung in den vom Konflikt betroffenen östlichen Regionen der Ukraine;
 - o 37 Mio. € für die Fazilität für technische Zusammenarbeit;
 - o 13 Mio. € für Darlehen zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel u. a. für Kleinst- und Kleinunternehmen im Rahmen des NIP.
- Im Jahr 2018 insgesamt 200 Mio. €:
 - o 54 Mio. € für das Programm zur Unterstützung der Energieeffizienz;
 - o 37 Mio. € für die Fazilität für technische Zusammenarbeit;
 - o 38 Mio. € zur Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen unter anderem für das Programm für Kontakte von „Mensch zu Mensch“;
 - o 18 Mio. € für das Programm für Kontakte von „Mensch zu Mensch“, *House of Europe*;
 - o 3 Mio. € für die Unterstützung der Zivilgesellschaft;
 - o 50 Mio. € für kommunale Infrastrukturprojekte.

5.2.3.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Bedeutsam hinsichtlich der Demokratieförderung ist der politische Teil des AA, mit dem die Achtung der demokratischen Grundsätze, Menschenrechte und Grundfreiheiten (Schlussakte von Helsinki und Charta von Paris) sowie die Achtung des Rechtsstaatsprinzips als Grundlage für die Innen- und Außenpolitik bekräftigt werden.

Hinsichtlich der Demokratieförderung identifiziert das Assoziierungsabkommen Ziele und Vorhaben, die sich auf sämtliche Indikatoren der Teilregime „Effektive Regierungsgewalt“, „Horizontale Gewaltenkontrolle“ und „Bürgerliche Freiheitsrechte“ beziehen lassen. Erwähnenswert ist aber auch die Betonung des AA, dass sich die Beziehungen der Vertragsparteien auf die Grundsätze der freien Marktwirtschaft stützen. Insoweit wird auch hier ein Wirkungszusammenhang zwischen der äußeren Einbettung, der sozio-ökonomischen Funktionsbedingung (freie Marktwirtschaft) und der inneren Einbettung mit den Teilregimen hergestellt. Da die sozio-ökonomische Funktionsbedingung auf die Gesamtheit der Teilregime wirkt, lässt sich eine Wirkung der sozio-ökonomischen Funktionsbedingung auf spezifische Teilregime nicht isolieren.

Eine thematische Übersicht der Ziele und Vorhaben für die Ukraine im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik lässt sich wie folgt zu den Teilregimen/Indikatoren der Eingebetteten Demokratie in Beziehung setzen:

- Stärkung der *Governance*-Kapazitäten und damit *sämtliche Indikatoren des Teilregimes „Effektive Regierungsgewalt“*;
- Unterstützung der Dezentralisierungsreform *U-LEAD with Europe* und damit *den Indikator „Örtliche demokratische Regierungsführung“*;
- EU-Initiative zur Korruptionsbekämpfung in der Ukraine und damit *die Indikatoren „Korruption und Antikorruptionspolitik“*;
- Reform der öffentlichen Verwaltung und damit *die Indikatoren „Nationale demokratische Regierungsführung“ und „Örtliche demokratische Regierungsführung“*;
- Unterstützung der Rechtsstaatlichkeitsreformen und damit *sämtliche Indikatoren des Teilregimes „Horizontale Gewaltenkontrolle“*;
- Programm für Kontakte *Mensch zu Mensch – House of Europe* und damit *die Indikatoren „Zivilgesellschaft“ und „Sozialkapital“*.

Die Übersicht in Tabelle 16 zeigt, wie die Ziele und Vorhaben des AA und der ENP-Projekte mit den Indikatoren der Teilregime der Eingebetteten Demokratie in Beziehung gesetzt

werden können.

Tabelle 16: Zuordnung der Zielsetzung und Vorhaben des AA und der ENP-Projekte zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	Assoziierungsabkommen und ENP-Projekte
Wahlen	Parteiensystem	
	Freie und faire Wahlen	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	
	Zustimmung zur Demokratie	
	Wahlsystem	
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit	
	Zivilgesellschaft	✓
	Unabhängige Medien	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	
	Sozialkapital	✓
	Interessengruppen	
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓
Horizontale Gewaltkontrolle	Antikorruptionspolitik	✓
	Korruption	✓
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓
	Gewaltenteilung	✓
	Unabhängigkeit von Justiz	✓
	Ahndung von Machtmissbrauch	✓
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	✓

5.2.3.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Das Assoziierungsabkommen zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage zu stellen. Das Assoziierungsabkommen stellt

ausdrücklich fest, dass die EU und die UKR einvernehmlich fundamentale demokratische Werte anerkennen wie Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung der Justiz, verantwortungsvolle Staatsführung, die Bekämpfung der Korruption. Von zentraler Bedeutung für die gesamte Zusammenarbeit ist die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Damit herrscht auch Einvernehmen über die zentralen Werte der Demokratieförderung und des damit verbundenen Transformationsprozesses. Die Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive sind damit gewährleistet.

Die Verordnung zur Schaffung des Europäischen Nachbarschaftsinstruments am 11. März 2014 unterstreicht, dass die Partner, die sich für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und für Reformen einsetzen, nach dem Anreizkonzept („mehr für mehr“) und dem Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht stärker unterstützt werden.⁴⁴⁹ Mit diesen Formulierungen betont die EU das Prinzip eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen der EU und den Partnern und die gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Das Anreizkonzept, so wird ausgeführt, beruht auf dem Prinzip „mehr für mehr“ und damit auf einer positiven Konditionierung, die damit für alle Reformprojekte der Demokratieförderung im Rahmen des ENP gelten. Diese positive Konditionierung ist dialogisch konzipiert und auf Augenhöhe gemeinsam entworfen. Die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Vertragspartner bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses der Reformprojekte sind gewährleistet, ebenso wie die gleichberechtigte Agendakontrolle und gegenseitiges Einvernehmen bei der Erfolgskontrolle und gegebenenfalls bei der Nachsteuerung des Transformationsprozesses auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen.

Die Gleichberechtigung von ‚Förderer‘ und ‚Geförderten‘ am Aushandlungsprozess auf ‚Augenhöhe‘ ist damit abgesichert. Die einvernehmliche Erfolgskontrolle sowie gegebenenfalls die Nachsteuerung folgt ebenfalls den Grundsätzen der dialogisch konzipierten Konditionalität, die den Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet. Dieses Vorgehen entspricht aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus der Grundidee, dass die Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden, und dass die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen jeweils im Interaktionsprozess stattfindet.

Damit folgt das Vorgehen bei der Demokratieförderung im Rahmen der ENP den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und

⁴⁴⁹ Vgl. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2014a, S. 27, Ziff. 3-5

Normen können sich entfalten.

5.2.4 Die EU Advisory Mission Ukraine

Im Anschluss an eine Mission von EU-Krisenreaktionsexperten zur Unterstützung der ukrainischen Behörden bei der Analyse ihres Unterstützungsbedarfs im Hinblick auf die Reform des zivilen Sicherheitssektors vereinbarte der Rat am 23. Juni 2014 die Einrichtung einer Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Unterstützung der Ukraine. Am 22. Juli 2014 wurde der offizielle Beschluss zur Einrichtung einer zivilen *Advisory Mission Ukraine* gefasst (*EU Advisory Mission Ukraine (EUAM UKR)*).⁴⁵⁰ Die damalige Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, und der ukrainische Außenminister Pavlo Klimkin unterzeichneten am 17. November 2014 das Abkommen über die Rechtsstellung der Mission. Die Mission wurde am 1. Dezember 2014 offiziell eröffnet. Für die ersten 12 Monate stand der Mission ein Budget von 13,1 Mio. € zur Verfügung.

Mit der Einrichtung der EUAM UKR wird das im AA niedergelegte Ziel verfolgt, die Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik schrittweise voranzubringen.⁴⁵¹ Die EUAM UKR ist eine Mission der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Nach den Worten des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik wird die EU-Beratungsmision die Ukraine bei der Neugestaltung des ukrainischen zivilen Sicherheitssektors (Polizei, zivile Sicherheitsdienste, Staatsanwaltschaft und Gerichte) unterstützen. Die EU-Experten werden sich für effiziente, vertrauenswürdige zivile Sicherheitseinrichtungen unter demokratischer Kontrolle einsetzen. Wie das Assoziierungsabkommen ist auch das Abkommen über den Status der Mission ein Zeichen für die gemeinsamen Bemühungen um einen echten Reformprozess in der Ukraine.⁴⁵² Die EU-Beratungsmision für die Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine ist eine Einrichtung für die strategische Beratung in Zusammenarbeit mit dem ukrainischen Innenministerium, der Polizei, dem Antikorruptionsbüro, dem Staatsgrenzschutzdienst, der Generalstaatsanwaltschaft und den örtlichen Gerichten. Ziel ist die Entwicklung nachhaltiger, rechenschaftspflichtiger und effizienter Sicherheitsdienste, die zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine beiträgt.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union 2014b.

⁴⁵¹ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 8 Der entsprechende Wortlaut: „Die Vertragsparteien intensivieren ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit und fördern die schrittweise Annäherung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).“

⁴⁵² Vgl. Council of the European Union 17.11.2014, S. 1.

⁴⁵³ Zur Arbeit der EUAM UKR sowie der deutschen Beteiligung vgl. auch Bundesregierung 2018, S. 11–12.

Das Hauptquartier der EUAM UKR befindet sich seit 2014 in Kiew und seit Mai 2016 ist sie auch mit Büros in Lemberg und Charkiw vertreten. Das Personal der Mission setzt sich aus mehr als 200 ukrainischen und entsandten Mitarbeitern der EU-Mitgliedstaaten zusammen.

Das PSK nimmt unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und strategische Leitung der EUAM UKR wahr. Strategisch und operativ zuständig ist das PSK als eine intergouvernementale Organisation, damit ist ein Konsens eine zwingende Bedingung für sämtliche Entscheidungen, die sich auf EUAM UKR beziehen.⁴⁵⁴

Interessant ist, dass die EUAM UKR als Advisory Mission angelegt ist, und ihre Mitarbeiter den ukrainischen Behörden unterstützend und beratend zur Seite stehen und in keiner Weise eine bestimmende/autoritäre Rolle spielen sollen, sodass die Erfolge in erster Linie den ukrainischen Partnern zu verdanken sind.

Operative Bereiche und Projekte der EUAM UKR

Das Mandat der EUAM UKR umfasst drei operative Bereiche:

- Strategische Beratung bei der Reform des zivilen Sicherheitssektors zur Entwicklung von Strategien für den zivilen Sicherheitssektor;
- Unterstützung bei der Umsetzung von Reformen durch praktische Beratung bei der Ausbildung und bei spezifischen Projekten sowie
- Zusammenarbeit und Koordination, um sicherzustellen, dass die Reformbemühungen mit ukrainischen und internationalen Akteuren koordiniert werden.⁴⁵⁵

Die Beratung und Unterstützung bei der Reform des zivilen Sicherheitssektors steht im Mittelpunkt des Mandats der EUAM UKR. Die Berater der Mission bieten den ukrainischen Strafverfolgungs- und Rechtsstaatlichkeitsbehörden strategische Beratung und praktische Unterstützung mit Schwerpunkt bei der Polizeireform, der Korruptionsbekämpfung und der Reform des Strafverfolgungssystems.

Seit Anfang 2016 hat die EUAM UKR ihr Mandat um operative Projekt- und Ausbildungsaktivitäten erweitert, um bei der Umsetzung von Reformen zu helfen; eine Liste der Projekte der Zusammenarbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union 2014b, Art. 7 Abs. 1.

⁴⁵⁵ Die Angaben basieren auf den Informationen der Homepage der EUAM UKR: <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/our-priorities>; letzter Zugriff am 14.06.2020.

⁴⁵⁶ Die Angaben basieren auf den Informationen der Homepage der EUAM UKR: <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/progress-in-reform>; letzter Zugriff am 14.06.2020.

- Unterstützung bei der UKR-Gesetzgebung:
 - über 40 Gesetzesentwürfe, z. B. Gesetze zur Justizreform (*sämtliche Indikatoren der Teilregime „Effektive Regierungsgewalt“ und „Horizontale Gewaltenkontrolle“*);
 - Gesetz zur nationalen Sicherheit (*Indikator „Nationale demokratische Regierungsführung“*);
- Unterstützung bei der Erarbeitung von UKR-Dokumenten und Projekten:
 - Nationale Strategie zur Entwicklung der Polizei bis 2020;
 - Bekämpfung Korruption⁴⁵⁷;
 - Zeugenschutzprogramm (*Indikator „Bürgerrechte“*);
 - Einführung des *Community-Policing*-Einsatzes (Streifenpolizei) und Umsetzung eines landesweiten Ausbildungsprogramms für die Arbeit der nationalen Polizei (*National Police of Ukraine* (NPU));
 - Führung und Management von Polizeieinsätzen bei Großveranstaltungen;
 - die Umstrukturierung der kriminalpolizeilichen Ermittlungsabteilungen der NPU durch die Koordinierung von Ermittlern und Mitarbeitern in Übereinstimmung mit bewährten europäischen Praktiken;
 - Beratung der NPU zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität durch die Entwicklung und Einführung eines Programms zur Bewertung der Bedrohungslage.
- Finanzielle Unterstützung:
 - Lieferung von Ausrüstungen an ukrainische Partner im Wert von 3,2 Mio. €, die Renovierung von Vernehmungsräumen für das NABU und Empfangshallen für die Staatsanwaltschaft.

5.2.4.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Eine Übersicht über die Zielsetzungen und Vorhaben der EUAM UKR und die Indikatoren der Teilregime findet sich in Tabelle 17.

⁴⁵⁷ Bei einem Experteninterview im April 2017 in Kiew wurden die beratende Unterstützung der Mission hervorgehoben und die Beratung der Justiz bei der Korruptionsbekämpfung mit der beabsichtigten Gründung eines Obersten Gerichtshofs zur Korruptionsbekämpfung erläutert.

Tabelle 17: Zuordnung der Zielsetzungen und Vorhaben der EUAM UKR zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	Vorhaben der EUAM UKR
Wahlen	Parteiensystem	
	Freie und faire Wahlen	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	
	Zustimmung zur Demokratie	
	Wahlsystem	
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit	
	Zivilgesellschaft	
	Unabhängige Medien	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	
	Sozialkapital	
	Interessengruppen	
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓
Horizontale Gewaltkontrolle	Antikorruptionspolitik	✓
	Korruption	✓
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓
	Gewaltenteilung	✓
	Unabhängigkeit von Justiz	✓
	Ahndung von Machtmissbrauch	✓
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	✓

5.2.4.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Die Einrichtung der EUAM UKR als Mission der Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik ist im EU-Ukraine Assoziierungsabkommen vertraglich verankert. Sie wurde auf Ersuchen der Ukraine eingerichtet, um bei der Neugestaltung des ukrainischen zivilen Sicherheitssektors (Polizei, zivile Sicherheitsdienste, Staatsanwaltschaft und Gerichte) als Beratungsmission zu unterstützen. Der Unterstützungsbedarf wird gemeinsam zwischen den

Mitarbeitern der EUAM und den jeweiligen ukrainischen Behörden abgestimmt. Die Angehörigen der EUAM bieten den ukrainischen Behörden bedarfsgerecht strategische Beratung und praktische Unterstützung mit Schwerpunkt auf der Polizeireform, der Korruptionsbekämpfung und der Reform des Strafverfolgungssystems.

Die EUAM UKR betont, dass sie den ukrainischen Behörden ausschließlich unterstützend und beratend zur Seite steht und keine „autoritäre“ Rolle spielt. Außerdem wird herausgestellt, dass Fortschritte der Demokratieförderung im Transformationsprozess in erster Linie den ukrainischen Partnern zu verdanken sind. Damit ist die effektive Partizipation und Gleichberechtigung aller Teilnehmer bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses und die Agendakontrolle im Rahmen der Demokratieförderung durchgängig gewährleistet ebenso wie die Erfolgskontrolle und mögliche Nachsteuerung des Transformationsprozesses.

Dieses Vorgehen entspricht der sozialkonstruktivistischen Grundidee, dass Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden, und dass die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen jeweils im Interaktionsprozess stattfindet. Damit folgt das Vorgehen der EUAM UKR den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich entfalten.

5.2.5 Der EU-Ukraine Assoziationsrat

Die Grundlage des EU-Ukraine Assoziationsrats stützt sich auf Art. 461 des EU-UKR Assoziierungsabkommen. Danach wird ein Assoziationsrat eingesetzt, der die Anwendung und Umsetzung des Abkommens regelmäßig vor dem Hintergrund seiner Ziele überwacht, begleitet und überprüft. Ebenso ist darin geregelt, dass er in regelmäßigen Abständen (mindestens jährlich) zusammentritt. Die Zusammensetzung regelt Art. 462, wonach er sich einerseits aus Mitgliedern des Rates der Europäischen Union und Mitgliedern der Europäischen Kommission und andererseits aus Mitgliedern der Regierung der Ukraine zusammensetzt. Interessant ist, dass das Europäische Parlament nicht an den Sitzungen des Assoziationsrats beteiligt ist. Dies liegt daran, dass das EU-Parlament bei Entscheidungen, die das auswärtigen Handeln der EU betreffen, nur eingeschränkt beteiligt ist (siehe hierzu Abschnitt 3.2.)

Darüber hinaus wird nach Art. 464 zur Unterstützung der Arbeit des Assoziationsrats ein Assoziationsausschuss eingesetzt.⁴⁵⁸ Eine Geschäftsordnung für den Assoziationsrat

⁴⁵⁸ Vgl. Europäische Union 2014b.

sowie für den Assoziationsausschuss wurde am 10. Dezember 2014 beschlossen. Sie regelt, dass Beschlüsse und Empfehlungen im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien getroffen werden müssen. Die Leitung der jeweiligen Sitzungen wird abwechselnd von einem Vertreter der Union und einem Vertreter der Ukraine wahrgenommen.⁴⁵⁹

Am 15. Dezember 2014 hielten die EU und die Ukraine die erste Sitzung des Assoziierungsrats ab und formulierten Grundsätze einer Assoziationsagenda.⁴⁶⁰ Der Assoziationsrat hat am 16. März 2015 die aktualisierte Assoziierungsagenda gebilligt, die den Prozess der verstärkten Reformen und der wirtschaftlichen Modernisierung in der Ukraine maßgeblich lenken soll.⁴⁶¹ Dieses Dokument wurde zwischen der ukrainischen Regierung und der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam vereinbart und stellt das wichtigste politische Instrument für die Umsetzung und Überwachung des Assoziierungsabkommens dar.

Die EU-Ukraine Assoziierungsagenda bietet einen praktischen Rahmen, durch den die allgemeinen Ziele der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Integration erreicht werden können. Zu diesem Zweck enthält sie eine Liste von Reformprioritäten, die mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind. Das aktualisierte Dokument spiegelt das verbesserte Niveau der Assoziierung in den bilateralen Beziehungen wider. In der Assoziierungsagenda werden auch zehn kurzfristige Reformmaßnahmen festgelegt, die die Ukraine vorrangig in den Bereichen Verfassung, Wahlen, Justiz, Korruptionsbekämpfung, öffentliche Verwaltung, Energie, Deregulierung, öffentliches Beschaffungswesen, Steuern und externe Rechnungsprüfung in Angriff nehmen sollte. Die Assoziierungsagenda verweist auch auf die bedeutende Rolle der EUSG UKR für die Unterstützung bei der Umsetzung der Reformagenda sowie bei der Reform des Sicherheitssektors; beides wird als Teil des Gesamtbeitrags der EU zum Reformprozess verstanden.⁴⁶²

Am 16. März 2015 hat der Assoziationsrat festgelegt, dass die folgenden kurzfristigen Reformmaßnahmen der Assoziierungsagenda vorrangig in Angriff genommen werden sollen. Die aufgelisteten Prioritäten beschränken sich auf die Bereiche, die sich auf die Demokratieförderung und damit auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie beziehen

⁴⁵⁹ Vgl. Der Assoziationsrat 2014. Die einvernehmliche Beschlussfassung regelt für den Assoziationsrat Art. 11, Anlage I sowie Art 11 Anlage II für den Assoziationsausschuss.

⁴⁶⁰ Vgl. Council of the European Union 15.12.2014. Den Vorsitz des Assoziierungsrats führen in der Praxis abwechselnd der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU und der Ministerpräsident (bzw. sein Stellvertreter) der UKR. Der dem EU-Ukraine Assoziationsrat zugeordnete Assoziationsausschuss ist nicht zu verwechseln mit dem EU-Ukraine Parlamentarischen Assoziationsausschuss, der in Abschnitt 5.2.6 analysiert wird.

⁴⁶¹ Vgl. EU-Ukraine Association Council 2015.

⁴⁶² Vgl. EU-Ukraine Association Council 2015, S. 3.

lassen.⁴⁶³

- *Verfassungsreform*

Wiederaufnahme der Verfassungsreform durch einen integrativen und partizipatorischen Prozess, der aktive Konsultationen mit der Zivilgesellschaft umfasst und sich im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission vollzieht, einschließlich gesetzgeberischer Schritte zur Änderung der Verfassung, die eine Dezentralisierung ermöglichen sowie die Reform des Justizwesens.

- *Wahlreform*

Schritte zur Harmonisierung der Wahlgesetzgebung durch die Vereinheitlichung und Reform der Finanzierung der politischen Parteien, einschließlich der staatlichen Finanzierung. Dies sollte durch einen Prozess vorbereitet werden, der im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission steht. Dabei sollte die Überarbeitung des Gesetzes über lokale Wahlen im Hinblick auf die für die zweite Hälfte des Jahres 2015 geplanten Kommunalwahlen erfolgen.

- *Verhütung und Bekämpfung von Korruption*

Ernsthafte Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, unter anderem durch Umsetzung des am 14. Oktober 2014 verabschiedeten umfassenden Gesetzespakets zur Korruptionsbekämpfung, beginnend mit der Einrichtung und Gewährleistung des effektiven Funktionierens der nationalen Anti-Korruptionsbehörde und der Nationalen Agentur für Korruptionsverhütung.

- *Justizreform*

Verabschiedung einer Reformstrategie der Justiz einschließlich eines detaillierten, umfassenden Umsetzungsplans im Einklang mit den europäischen Standards und in enger Absprache mit der Venedig-Kommission.

- *Reform der öffentlichen Verwaltung*

Beginn einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung einschließlich der lokalen Selbstverwaltung und Fertigstellung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs über die Dienstleistungsreform.

Die Assoziationsagenda vom 16. März 2021 listet weitere Details zu Vorhaben der

⁴⁶³ Vgl. EU-Ukraine Association Council 2015, S. 5–6..

Demokratieförderung, die in Anlage 6 enthalten sind.

5.2.5.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Aus der o. a. Übersicht wird mit Tabelle 18 deutlich, dass sämtliche Indikatoren der Teilregime der Eingebetteten Demokratie in der Beschlussfassung des EU-Assoziationsrats und den damit verbundenen Zielsetzungen und Vorhaben abgebildet sind: „Wahlen“, „Politische Teilhaberechte“, „Effektive Regierungsgewalt“, „Horizontale Gewaltenkontrolle“ und „Bürgerliche Freiheitsrechte“.

Tabelle 18: Zuordnung der Ziele und Vorhaben der EU-UKR Assoziierungsagenda zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	EU-UKR Assoziationsrat / Assoziierungsagenda
Wahlen	Parteiensystem	✓
	Freie und faire Wahlen	✓
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	✓
	Zustimmung zur Demokratie	✓
	Wahlsystem	✓
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit	✓
	Zivilgesellschaft	✓
	Unabhängige Medien	✓
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	✓
	Sozialkapital	✓
	Interessengruppen	✓
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓
Horizontale Gewaltenkontrolle	Antikorruptionspolitik	✓
	Korruption	✓
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓

		Gewaltenteilung	✓
		Unabhängigkeit von Justiz	✓
		Ahndung von Machtmissbrauch	✓
Bürgerliche rechte	Freiheits-	Bürgerrechte	✓

5.2.5.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Der EU-Ukrainische Assoziierungsrat ist im Assoziierungsabkommen verankert und beruht ebenfalls auf dem Prinzip eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen der EU und der Ukraine. Die Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziierungsrats und des Assoziationsausschusses werden im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien getroffen. Der Vorsitz des Assoziierungsrats und des Assoziationsausschusses wird abwechselnd von einem Vertreter der Union und einem Vertreter der Ukraine wahrgenommen. Diese Regelung liegt damit auf der Linie des EU-Vertrags, der auf die gegenseitigen Rechte und Pflichten und auf ein gemeinsames Vorgehen beim Assoziierungsabkommen hinweist.

Die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Vertragspartner bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses ist gewährleistet, ebenso die gleichberechtigte Agenda-kontrolle und das gegenseitige Einvernehmen bei der Erfolgskontrolle und gegebenenfalls die Nachsteuerung des Transformationsprozesses auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen, wie es die Geschäftsordnung jeweils für den Assoziationsrat und für den Assoziationsausschuss festlegt.

Die Gleichberechtigung von ‚Förderer‘ und ‚Geförderten‘ am Aushandlungsprozess auf ‚Augenhöhe‘ ist damit abgesichert. Die einvernehmliche Erfolgskontrolle sowie gegebenenfalls Nachsteuerung folgt ebenfalls den Grundsätzen der dialogisch konzipierten Konditionalität, die den Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet.

Dieses Vorgehen entspricht aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus der Grundidee, dass die Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden, und dass die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen jeweils im Interaktionsprozess stattfindet.

Damit folgt das jeweilige Vorgehen des EU-UKR Assoziationsrats und des EU-UKR Ausschusses den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich entfalten.

5.2.6 Der EU-Ukraine Parlamentarische Assoziationsausschuss

Der EU-UKR Parlamentarische Assoziationsausschuss ist nicht mit dem EU-UKR Assoziationsausschuss zu verwechseln, der zu Unterstützung der Arbeit des Assoziationsrats eingerichtet wurde. Der EU-UKR Parlamentarische Assoziationsausschuss ist ebenfalls im Assoziierungsabkommen verankert, das mit Art. 467 Abs. 1 die rechtlichen Voraussetzungen für seine Einrichtung schafft und mit der Einbindung des EU-Parlaments und der Werchowna Rada die politische Tragweite des Assoziierungsabkommens unterstreicht.⁴⁶⁴

Mit der gleichzeitigen Ratifizierung des AA durch die beiden Parlamente am 16. September 2014 wurde der Grundstein für die Entwicklung solider interparlamentarischer Beziehungen und für die fortgesetzte gegenseitige Verpflichtung zu Aktivitäten zur Unterstützung der Demokratie gelegt. Die Treffen des Parlamentarischen Assoziationsausschusses finden seit dem 1. Treffen am 24./25. Februar 2015 zweimal jährlich alternierend in Brüssel/Straßburg und in verschiedenen Städten in der Ukraine statt.⁴⁶⁵ Das AA regelt mit Art. 468 die Zusammenarbeit zwischen dem Parlamentarischen Assoziationsausschuss und dem Assoziationsrat, der insgesamt die politische Verantwortung für die Umsetzung des Assoziierungsabkommens trägt.⁴⁶⁶

Das Europäische Parlament und die Werchowna Rada unterzeichneten am 3. Juli 2015 in Kiew ein MoU mit dem erklärten Ziel, einen gemeinsamen Rahmen für die parlamentarische Unterstützung und den Aufbau von Kapazitäten der Werchowna Rada zu schaffen.⁴⁶⁷ Die Unterzeichner des MoUs setzten sich folgende gemeinsame Ziele: die Gewährleistung einer effizienten Umsetzung der verfassungsmäßigen Aufgaben der Gesetzgebung, Erhöhung der Qualität des ukrainischen Parlamentarismus, Erhöhung der Transparenz, Vorhersehbarkeit, Effizienz und Offenheit der Verfahren auf der Grundlage des EU-UKR

⁴⁶⁴ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 161, dort heißt es in Art. 467 Abs 1: „*Es wird ein Parlamentarischer Assoziationsausschuss eingesetzt. In diesem Forum kommen Mitglieder des Europäischen Parlaments und der Werchowna Rada der Ukraine zu einem Meinungsaustausch zusammen. Er tritt in Abständen zusammen, die er selbst festlegt.*“

⁴⁶⁵ Der Verfasser dieser Arbeit hatte die Gelegenheit, sich bei einem Experteninterview am Rande einer Sitzung des EU-UKR Parlamentarischen Assoziationsausschusses über die entsprechenden Abläufe zu informieren.

⁴⁶⁶ Vgl. Europäische Union 2014b, S. 161 Dort heißt es in Art. 468 Abs. 1 bis 3: „*Der Parlamentarische Assoziationsausschuss kann den Assoziationsrat um sachdienliche Informationen über die Umsetzung dieses Abkommens ersuchen; dieser übermittelt dann dem Ausschuss die erbetenen Informationen. Der Parlamentarische Assoziationsausschuss wird über die Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziationsrates unterrichtet. Der Parlamentarische Assoziationsausschuss kann dem Assoziationsrat Empfehlungen unterbreiten. Der Parlamentarische Assoziationsausschuss kann Parlamentarische Assoziationsunterausschüsse einsetzen.*“

⁴⁶⁷ Vgl. European Parliament 2016.

Assoziierungsabkommens. Um diese Ziele zu erreichen, wird mit dem MoU das Folgende angestrebt:

- Die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung und des Gesetzgebungsprozesses in der Ukraine (*sämtliche Indikatoren des Teilregimes „Effektive Regierungsgewalt“*);
- Die Stärkung der Fähigkeiten der parlamentarischen Ausschüsse, unter anderem durch die besten europäischen Praktiken ihrer Arbeitsplanung und -organisation, sowie die Unterstützung der Politikanalyse im Hinblick auf die Rechtsangleichung an den EU-Besitzstand (*Acquis* der EU);
- Die Überprüfung der Geschäftsordnung und anderer Instrumente, die die interne Organisation der Werchowna Rada der Ukraine leiten, sowie Unterstützung bei der Ausarbeitung des Verhaltenskodex für Parlamentarier;
- Die Verbesserung der Effizienz der Interaktion zwischen der Mehrheit und der Opposition, zwischen den politischen Fraktionen sowie zwischen den Ausschüssen der Werchowna Rada;
- Der Ausbau des Mitarbeiterpotenzials und Umwandlung des Sekretariats der Werchowna Rada in eine moderne dienstleistungsorientierte Organisation;
- Die Verbesserung der Kommunikation und Erleichterung der Zusammenarbeit der Werchowna Rada mit der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft, den Medien und anderen Interessengruppen (*Indikatoren „Akzeptanz demokratischer Institutionen“, „Zustimmung zur Demokratie“, „Zivilgesellschaft“, „Sozialkapital“ und „Interessengruppen“*).

Bemerkenswerterweise wird im MoU auch das *Acquis* der EU mit dem Ziel der Ukraine-Rechtsangleichung an den EU-Besitzstand konkret formuliert.⁴⁶⁸ Dieses *Acquis*-Kriterium liegt üblicherweise im Zielkorridor von EU-Beitrittskandidaten. Das bedeutet, sollte die Ukraine dieses Kriterium erfüllen, wäre damit auch eines der drei Kopenhagener Kriterien als eine der formalen Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft gegeben.⁴⁶⁹

Das MoU begründete auch eine dreimonatige Mission zur Bedarfsermittlung in der Ukraine (*Needs Assessment Mission (NAM)*), die unter der Leitung von Pat Cox⁴⁷⁰ durchgeführt

⁴⁶⁸ Vgl. European Parliament und Verkovna Rada 2015, S. 2. Dort heißt es: “...*strengthening the capacities of parliamentary committees, including through the best European practices of their work planning and organization, as well as policy analysis support in view of achieving legal harmonization with EU acquis.*”

⁴⁶⁹ Zu den Kopenhagener Kriterien vgl. Europäischer Rat Kopenhagen 1993, Ziff 7 iii) S. 13.

⁴⁷⁰ Pat Cox war irischer Abgeordneter des EU-Parlaments und von 2002 bis 2004 Präsident des Europäischen Parlaments.

wurde, um den detaillierten Unterstützungsbedarf für die Werchowna Rada auf der Grundlage der im MoU enthaltenen Zielsetzungen zu ermitteln. Der Bericht der NAM (*Report and Roadmap on internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine*) greift die Zielsetzungen des MoU auf, analysiert detailliert in sieben Kapiteln die jeweiligen Problemfelder und listet entsprechende Empfehlungen. Die insgesamt 52 Empfehlungen wurden mit einer Resolution der Werchowna Rada im März 2016 angenommen.⁴⁷¹

Mit dem Ziel, die in dem Bericht skizzierten Empfehlungen weiter voranzutreiben, bot das Europäische Parlament den Abgeordneten der Werchowna Rada einen erleichterten parteiübergreifenden Dialog an: den „*Jean-Monnet-Dialog für Frieden und Demokratie*“. Der Jean-Monnet-Dialog für Frieden und Demokratie ist ein Instrument, das vom Europäischen Parlament im Bereich der parlamentarischen Vermittlung und des Dialogs entwickelt wurde. Mit dem Jean-Monnet-Dialog stärkt das Europäische Parlament die Fähigkeit von Parlamentariern, einen wirksamen parteiübergreifenden Dialog zu entwickeln und einen Lernprozess über Konsensbildung herbeizuführen, der für eine auf Vertrauen beruhende demokratische parlamentarische Zusammenarbeit notwendig ist.

Der Jean-Monnet-Dialog ist ein Vermittlungs- und Dialogprozess. Der Dialog ist von der Arbeitsmethode Jean Monnets inspiriert und fördert einen pragmatischen Dialog, um konkrete einvernehmliche Ergebnisse zu erzielen. Es ist keine Serie von Konferenzen zu einem einzigen Thema. Es handelt sich vielmehr um einen Prozess, der sich aus einem Zyklus vorbereitender Konsultationen von Mandatsträgern zusammensetzt, die zu einem Treffen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu konkreten Ergebnissen führen sollen.⁴⁷²

Der erste Dialog mit dem Parlamentspräsidenten, dem Premierminister und den Fraktionsvorsitzenden der UKR wurde am 27. Oktober 2016 in Bazot im Jean-Monnet-Haus in Frankreich aufgenommen. Das Europäische Parlament hat in der achten Wahlperiode (2014–2019) insgesamt 19 Entschlüsse zur Ukraine angenommen, zuletzt am 12. Dezember 2018⁴⁷³.

Im Jahr 2018 verlieh das Europäische Parlament außerdem den Sacharow-Preis für geistige Freiheit dem ukrainischen Filmregisseur Oleh Sensow, der in Russland wegen seines

⁴⁷¹ Vgl. European Parliament 2016.

⁴⁷² Vgl. Europäisches Parlament o. Jg. Das symbolträchtige Haus *Maison Jean Monnet* in Bazoches, in dem oft die Veranstaltungen stattfinden, liegt weit weg von den Medien, dem politischen Scheinwerferlicht von Brüssel und den nationalen Hauptstädten. Es soll Mandatsträger ermutigen, sich auf die Konsensfindung sowie auf institutionelle Reformen und damit verbundene zentrale politische Fragen zu konzentrieren.

⁴⁷³ Bezogen auf den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit 2014–2018.

Protests gegen die illegale Besetzung der Krim durch Russland zu 20 Jahren Gefängnis verurteilt worden war.⁴⁷⁴

5.2.6.1 Zuordnung zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Auch die Zielsetzungen und Vorhaben des EU-URK Parlamentarischen Assoziationsausschuss lassen sich den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie zuordnen.

Tabelle 19: Zuordnung der Zielsetzungen und Projekte des EU-URK Parlamentarischen Assoziationsausschuss zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	EU-UKR Parl. Assoziationsausschuss
Wahlen	Parteiensystem	
	Freie und faire Wahlen	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	✓
	Zustimmung zur Demokratie	✓
	Wahlssystem	
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit	
	Zivilgesellschaft	✓
	Unabhängige Medien	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	
	Sozialkapital	✓
	Interessengruppen	✓
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓
Horizontale Gewaltkontrolle	Antikorruptionspolitik	
	Korruption	
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	
	Gewaltenteilung	
	Unabhängigkeit von Justiz	
	Ahndung von Machtmissbrauch	
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	

⁴⁷⁴ Vgl. Europäisches Parlament 2019a, S. 3.

5.2.6.2 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Auf der Grundlage des EU-UKR Assoziierungsabkommens unterzeichnete das Europäische Parlament und die Werchowna Rada in Kiew ein MoU, um einen gemeinsamen Rahmen für die parlamentarische Unterstützung und den Aufbau von Kapazitäten der Werchowna Rada zu schaffen. Es erfolgte eine dreimonatige Mission, um den detaillierten Unterstützungsbedarf für die Werchowna Rada zu ermitteln, die in 52 Empfehlungen mündete, die mit einer Resolution der Werchowna Rada angenommen wurden.

Der sogenannte „*Jean-Monnet-Dialog für Frieden und Demokratie*“ entstand zur Förderung der Kompetenz der ukrainischen Abgeordneten für die vertrauensvolle auf Konsens beruhende demokratische parlamentarische Zusammenarbeit. Dabei handelt es sich um einen zielführenden Lernprozess für Mandatsträger unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Das MoU des Europäischen Parlaments zusammen mit der Werchowna Rada und der Jean-Monnet-Dialog entstanden im Einvernehmen über die Zielsetzung der Demokratieförderung und auf der Grundlage gemeinsam anerkannter Werte, um im Rahmen eines Dialogs und Meinungsaustausches auf Augenhöhe zusammenzukommen. So entstand ein offener und vertrauensvoller interaktiver Lernprozess von Parlamentariern des EU-Parlaments und der Werchowna Rada über demokratische Verfahren, der die Voraussetzung für den Normentransfer im Rahmen eines Interaktionsprozesses etablierte.

Dieser Interaktionsprozess auf Augenhöhe und der damit verbundene Transfer von Werten und Normen folgt der Grundidee des Sozialkonstruktivismus, dass die Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden stattfindet. Dieses Vorgehen folgt den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich entfalten.

5.2.7 Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Tabelle 20 führt die jeweiligen Ergebnisse der o. a. einzelnen Übersichten zu einer Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie zusammen. Die entsprechenden Spalten sind von links nach rechts geordnet und entsprechen der Abfolge der einzelnen o. a. Abschnitte.

Tabelle 20: Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zu den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teil V Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

Teilregime	Indikatoren	Memo EU-Kommission unterstützt die Ukraine	MFAs	Assoziierungsabkommen und ENP-Projekte	EUAM Ukraine	EU-UKR Assoziationsrat / Assoziierungsagenda	EU-UKR Parl. Assoziationsausschuss
Wahlen	Parteiensystem	✓				✓	
	Freie und faire Wahlen					✓	
	Akzeptanz demokratischer Institutionen					✓	✓
	Zustimmung zur Demokratie					✓	✓
	Wahlsystem	✓				✓	
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit					✓	
	Zivilgesellschaft	✓	✓	✓		✓	✓
	Unabhängige Medien					✓	
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit					✓	
	Sozialkapital	✓	✓	✓		✓	✓
	Interessengruppen					✓	✓
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Effektive Regierungsgewalt	✓		✓	✓	✓	✓

Teil V Gesamtschau der Zuordnungen der Einzelübersichten zum Konzept der Eingebetteten Demokratie

	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓		✓		✓	✓
Horizontale Gewaltenteilung	Antikorruptionspolitik	✓	✓	✓	✓	✓	
	Korruption	✓	✓	✓	✓	✓	
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz	✓	✓	✓	✓	✓	
	Gewaltenteilung	✓	✓	✓	✓	✓	
	Unabhängigkeit von Justiz	✓	✓	✓	✓	✓	
	Ahndung von Machtmissbrauch	✓	✓	✓	✓	✓	
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	✓	✓	✓	✓	✓	

Zusammenfassung

Aus der Gesamtschau der Indikatoren für den Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 ergibt sich, dass die Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung sämtliche Indikatoren der Eingebetteten Demokratie abdecken. Die Analyse hat auch ergeben, dass sämtliche demokratischen Werte und Normen in der Ukraine in unterschiedlicher sozialer Ausprägung bereits bestanden. Damit waren Ankerpunkte vorhanden, dass von einem Minimalkonsens über demokratische Werte und Normen ausgegangen werden kann, um über die Zielsetzung und Vorhaben der Demokratieförderung zwischen der EU und der Ukraine Einvernehmen herzustellen.

Zur Funktionsbedingung der äußeren Einbettung

Mit den finanziellen Unterstützungsleistungen leistet die EU seit dem Euromaidan einen wesentlichen Beitrag, die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Ukraine insgesamt zu stabilisieren. Damit wird die Funktionsbedingung der äußeren Einbettung für die Demokratieförderung ermöglicht.

5.2.8 Gesamtschau zum Vorgehen aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Mit dem Memo der EU-Kommission vom 5. März 2014 wurde durch die EU und die Ukraine eine gemeinsame Finanzierungsvereinbarung für einen *State Building Contract* sowie ein Ukraine *Civil Society Support* Programme getroffen. Die damit verbundenen Regelungen sehen vor, dass der Fortschritt, die Erfolgskontrolle und für die gegebenenfalls notwendigen Nachsteuerungen im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt. Damit sind die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der EU und der Ukraine auf ‚Augenhöhe‘ abgesichert. Dieses Vorgehen folgt damit den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.

Die Unterzeichnung der MFAs und der MoUs seitens der Ukraine erfolgt nicht „auf Augenhöhe“, sondern erfolgt angesichts einer Position der EU als *Veto Power*, da die sozioökonomische Stabilität der Ukraine wegen finanzieller Schwierigkeiten erheblich gefährdet und sie deshalb auf externe finanzielle Unterstützung dringend angewiesen ist. Damit werden die Grundprinzipien einer dialogisch konzipierten Konditionalität und das Prinzip der *local ownership* untergraben. Da das Vorgehen im Rahmen der MFAs und die damit verbundenen Konditionierungen nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgt, kommt es durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Sinngebungen zur Kollision von Werten und Normen und die demokratischen Werte und Normen können sich hier nicht entfalten. Deshalb folgte das Vorgehen der EU bei den MFAs nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich hier nicht entfalten.

Mit der gemeinsamen Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens durch die EU und die Ukraine herrscht Einvernehmen über die zentralen demokratischen Werte, die der Demokratieförderung zugrunde liegen. Damit sind die Grundlagen für einen Transformationsprozess geschaffen, der der sozialkonstruktivistischen Grundidee folgt, dass die Identitäten und die dazugehörigen Interessen erlernt und dann als Reaktion darauf verstärkt werden, wie Akteure von signifikanten anderen behandelt werden, und dass die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen jeweils im Interaktionsprozess stattfindet. Diese Grundidee ist auch bei den Projekten der Demokratieförderung im Rahmen der ENP verankert. Auch hier können sich die demokratischen Werte und Normen entfalten, da das Vorgehen beim Assoziierungsabkommen und die ENP den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgt.

Die Einrichtung der EUAM UKR als Mission der Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik ist im EU-Ukraine Assoziierungsabkommen vertraglich verankert und der

Unterstützungsbedarf wird zwischen den Mitarbeitern der EUAM und den jeweiligen ukrainischen Behörden auf Augenhöhe ausgehandelt. Mit diesem Vorgehen findet die Ausgestaltung und der Transfer von Werten und Normen durchgehend im Interaktionsprozess statt. Da das Vorgehen der EUAM Ukraine Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive können sich die demokratischen Werte und Normen entfalten.

Der im Assoziierungsabkommen verankerte EU-UKR-Assoziierungsrat beruht ebenfalls auf dem Prinzip eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen der EU und der Ukraine. Die Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziierungsrats und des Assoziationsausschusses werden im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien getroffen. Die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Vertragspartner bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses ist auch bei beiden Ausschüssen. Damit folgt das Vorgehen des EU-UK Assoziationsrats und des EU-UKR Assoziationsausschusses den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive und die demokratischen Werte und Normen können sich entfalten.

Das MoU des Europäischen Parlaments mit der Werchowna Rada und der Jean-Monnet-Dialog entstanden im Einvernehmen über die Zielsetzung der Demokratieförderung auf der Grundlage gemeinsamer anerkannter Werte, um einen Dialog auf Augenhöhe zu gewährleisten. Diese Maßnahme zur Förderung der Kompetenz der ukrainischen Abgeordneten für die vertrauensvolle auf Konsens beruhende demokratische parlamentarische Zusammenarbeit folgt der Grundidee des Sozialkonstruktivismus über den Transfer von Werten und Normen, wie oben bereits erläutert. Auch hier können sich die demokratischen Werte und Normen entfalten, da das Vorgehen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgt.

5.3 Beantwortung der Frage zu einer kohärenten EU-Strategie der Demokratieförderung

Die Definition einer kohärenten Strategie der EU-Demokratieförderung lautet:

Unter einer kohärenten Strategie der EU-Demokratieförderung wird verstanden, wenn die Zielsetzungen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite in der Ukraine ausgerichtet sind, und wenn das jeweilige Vorgehen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgt, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können.

Dieses Kapitel hat die beiden Dimensionen dieser Definition und die damit verbundenen Fragen analysiert und kommt zu folgenden Ergebnissen:

Frage 1:

Werden die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie mit den Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung abgedeckt, und sind sie damit auf die Demokratiedefizite der Ukraine zugeschnitten?

Beantwortung der Frage 1

Die Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung decken in ihrer Gesamtheit sämtliche Indikatoren der Teilregime der Eingebetteten Demokratie ab und damit auch sämtliche Defizite, die sich aus der Analyse des Demokratiestatus der Ukraine ergeben haben. Da auch alle Indikatoren der Teilregime abgedeckt sind, ist auch die Gegenabhängigkeit der Teilregime zueinander berücksichtigt.

Frage 2:

Folgt das jeweilige Vorgehen Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können?

Beantwortung der Frage 2:

Da die EU-Demokratieförderung mit ihren Zielen und Vorhaben mit dem Vorgehen bei den Makrofinanziellen Unterstützungsprogrammen die Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive nicht befolgt, ist der integrative Ansatz verletzt und die Entfaltung demokratischer Werte und Normen gefährdet.

Beantwortung der Frage zu einer kohärenten Strategie:

Die Frage zur kohärenten Strategie wird dahingehend beantwortet, dass mit den Zielen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung sämtliche Indikatoren der Teilregime der Eingebetteten Demokratie abgedeckt sind, das Vorgehen jedoch bei den MFAs nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgt, und es zu einer Kollision von Werten und Normen kommt.

Deshalb lautet das Ergebnis, dass der EU-Demokratieförderung keine kohärente Strategie zugrunde lag.

Teil VI

6. Die Veränderungen des Demokratiestatus der Ukraine 2014 bis 2018

Dieses Kapitel führt die wesentlichen Erkenntnisse für den Zeitraum von 2014 bis 2018 zusammen und analysiert die entsprechenden Veränderungen. Diese Zusammenführung basiert auf den Analysen in Anlage 7.

6.1 Die Entwicklung des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018

Die detaillierte Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis 2018 auf der Grundlage des BTI und von Freedom House befindet sich in Anlage 7. Dieser Abschnitt fasst die Entwicklung des Demokratiestatus der Jahre 2014, 2016 und 2018 zusammen.

Die folgenden beiden Grafiken für das Jahr 2016 und 2018 ergänzen die bereits enthaltene Grafik für das Jahr 2014 (vgl. Abschnitte 5.1.3)

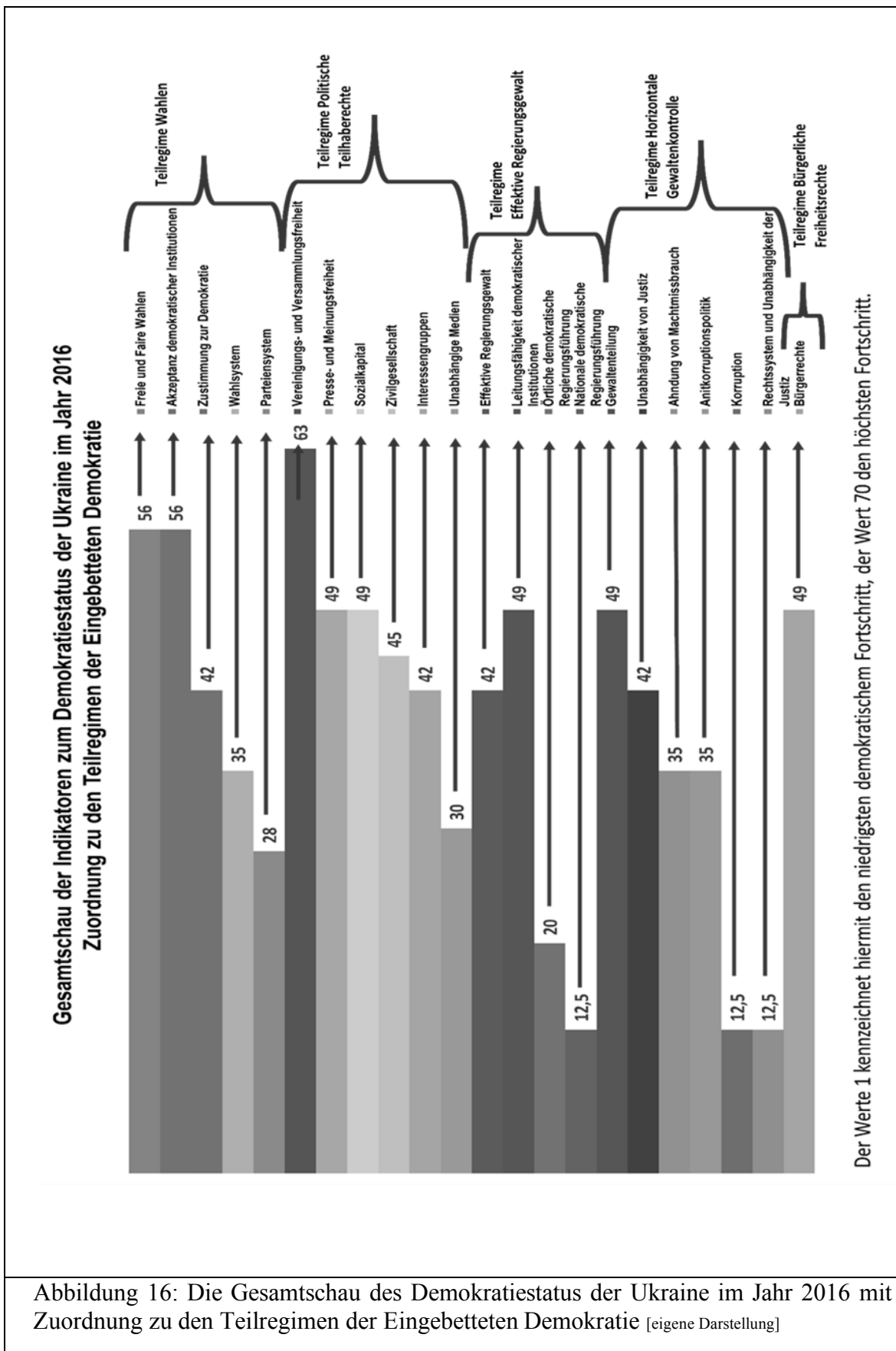


Abbildung 16: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2016 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

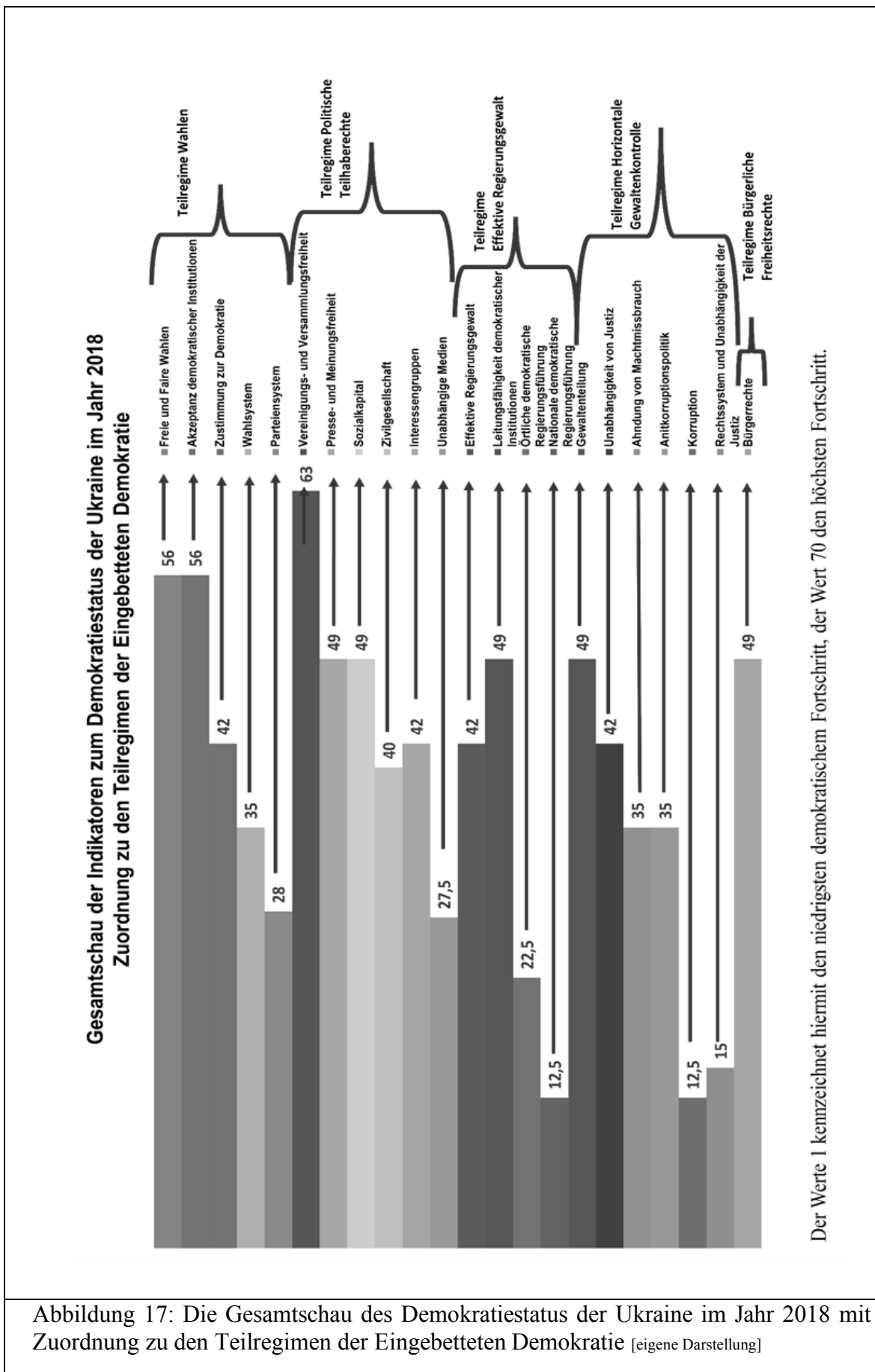


Abbildung 17: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teil VI Die Entwicklung des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018

Mit der vergleichenden Analyse des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018 werden für die jeweiligen Jahre Indikatoren dargestellt, bei denen sich positiv oder negativ veränderte Messwerte ergeben haben und Indikatoren, bei denen die Messwerte unverändert blieben. Die Indikatoren sind wieder den entsprechenden Teilregimen der Eingebetteten Demokratie zugeordnet.

Wie oben erwähnt, sind sämtliche Messwerte, auch die ursprünglich als „Kriterien“ benannten Messwerte von Freedom House, als „Indikatoren“ bezeichnet. Tabelle 21 enthält eine Zusammenstellung sämtlicher Indikatoren mit den jeweiligen Bewertungen für die Jahre 2014, 2016 und 2018. Die rechte Spalte markiert die Veränderung des demokratischen Fortschritts des jeweiligen Indikators.

Tabelle 21: Veränderungen des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018 auf der Grundlage der Indikatoren der Teilregime [eigene Darstellung]

Teilregime	Veränderung	Index	Indikatoren	2014	2016	2018	Veränderungen
Wahlen	<i>verändert</i>	BTI	Parteiensystem	21	28	28	+
	<i>unverändert</i>	BTI	Freie und faire Wahlen	56	56	56	0
		BTI	Akzeptanz demokratischer Institutionen	56	56	56	0
		BTI	Zustimmung zur Demokratie	42	42	42	0
		FH	Wahlssystem	35	35	35	0
Politische Teilhaberechte	<i>verändert</i>	BTI	Presse- und Meinungsfreiheit	56	49	49	-
		FH	Zivilgesellschaft	47,5	45	40	-
		FH	Unabhängige Medien	30	30	27,5	-
	<i>unverändert</i>	BTI	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit	63	63	63	0
		BTI	Sozialkapital	49	49	49	0
		BTI	Interessengruppen	42	42	42	0
Effektive Regierungsgewalt	<i>verändert</i>	FH	Örtliche demokratische	15	20	22,5	+

Teil VI Erkenntnisse aus den Bewertungen des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018

			Regierungs- führung				
		FH	Nationale de- mokratische Regierungs- führung	10	12,5	12,5	+
		BTI	Leistungsfä- higkeit demo- kratischer In- stitutionen	42	49	49	+
	<i>unverändert</i>	BTI	Effektive Re- gierungsgewalt	42	42	42	0
Horizontale Ge- waltenkontrolle	<i>verändert</i>	BTI	Antikorrupti- onspolitik	28	35	35	+
		FH	Korruption	10	12,5	12,5	+
		FH	Rechtssystem und Unabhän- gigkeit der Justiz	10	12,5	15	+
	<i>unverändert</i>	BTI	Gewaltentei- lung	49	49	49	0
		BTI	Unabhängig- keit der Justiz	42	42	42	0
		BTI	Ahndung von Machtmiss- brauch	35	35	35	0
Bürgerliche Freiheitsrechte	<i>unverändert</i>	BIT	Bürgerrechte	49	49	49	0
Der Wert 1 kennzeichnet den niedrigsten demokratischen Fortschritt, der Wert 70 den höchsten							

Die rechte Spalte der Tabelle zeigt die Veränderung des Demokratiestatus des Jahres 2018 im Vergleich zu dem Demokratiestatus des Jahres 2014:

Kennzeichnung	+	Fortschritt
Kennzeichnung	-	negative Entwicklung
Kennzeichnung	0	keine Veränderung

6.2 Erkenntnisse aus den Bewertungen des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018

Dieser Abschnitt analysiert die unterschiedlichen Bewertungen der Indikatoren der Tabelle 21 und erläutert Wirkungszusammenhänge zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie und zu den graduellen Unterschieden innerhalb der Teilregime.

Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Bewertung des demokratischen Fortschritts aus der Perspektive der Eingebetteten Demokratie.

Die Bewertung der Indikatoren von BTI und Freedom House

Tabelle 21 macht erneut deutlich, dass den Bewertungen von BTI und Freedom House unterschiedliche Maßstäbe zugrunde liegen. Dieser Sachverhalt wurde ebenfalls im Abschnitt 4.1.3 diskutiert. Der Durchschnitt der normierten Bewertungen bildet in Tabelle 21 der Wert 35, bezogen auf eine Skala von 1 bis 70, in der der Wert 1 den geringsten und der Wert 70 den höchsten demokratischen Fortschritt anzeigt.

Für das Jahr 2018 liegen sämtliche Bewertungen von Freedom House deutlich unterhalb des Durchschnitts im Spektrum 12,5 bis 27. Eine Ausnahme ist die Bewertung des Indikators „Zivilgesellschaft“ mit dem Wert 40 über dem Mittelwert. Sämtliche Bewertungen des BTI liegen deutlich im bzw. oberhalb des Durchschnitts im Spektrum 35 bis 63. Unterhalb des Durchschnitts liegt lediglich ein Wert von 28 für „Parteiensystem“. Die unterschiedlichen Maßstäbe sind den unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen des BTI und Freedom House geschuldet.

Das Ergebnis zeigt zur Veränderung des Demokratiestatus ein differenziertes Bild. Von insgesamt 22 Indikatoren sind 12 unverändert geblieben, 7 haben sich verbessert und 3 Indikatoren haben sich verschlechtert.

Von besonderer Bedeutung ist das Ergebnis, das der Indikator „Örtliche demokratische Regierungsführung“ anzeigt. Hier lässt sich eine prozentuale Verbesserung des demokratischen Fortschritts von 50 % im Vergleich zu den anderen sechs Indikatoren nachweisen, die sich ebenfalls positiv verändert haben.

Vergleichende Bewertung der Teilregime zum demokratischen Fortschritt

Ein Vergleich der Entwicklung des demokratischen Fortschritts und der Entwicklung entsprechenden Ankerpunkte für die Demokratieförderung ergibt folgendes Bild:

Tabelle 22: Rangfolge der Anknüpfungspunkte für einen Transformationsprozess

Teilregime	2014	2018	Veränderung	Bezogen auf den Mittelwert
E: Bürgerliche Freiheitsrechte	49	49	0	+
B: Politische Teilhaberechte	47,91	45,01	-	+
A: Wahlregime	42	43,4	+	+
D: Horizontale Gewaltkontrolle	29	31,42	+	-
C: Effektive Regierungsgewalt	27,25	31,5	+	-

Die graduellen Unterschiede innerhalb der Teilregime

Das Teilregime „Wahlen“

Das Teilregime Wahlen beinhaltet insgesamt fünf Indikatoren, von denen sich der BTI-Indikator „Parteiensystem“ positiv verändert hat.

Das Teilregime „Politische Teilhaberechte“

Das Teilregime „Politische Teilhaberechte“ beinhaltet insgesamt sechs Indikatoren, von denen sich drei Indikatoren geringfügig verschlechtert haben: die BTI-Indikatoren „Presse- und Meinungsfreiheit“, FH „Zivilgesellschaft“ und FH „Unabhängige Medien“. Drei Indikatoren blieben unverändert.

Die geringe Verschlechterung des FH-Indikators „Zivilgesellschaft“ ist nach den Formulierungen von Freedom House auf den zunehmenden politischen Druck zurückzuführen, dem die Zivilgesellschaft insgesamt ausgesetzt ist. Trotz leichter Abwertung rangiert die Bewertung noch oberhalb des Durchschnitts. Der inhaltlich vergleichbare BTI-Indikator „Sozialkapital“ bleibt für den Bewertungszeitraum unverändert und liegt nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt.

Das Teilregime „Horizontale Gewaltkontrolle“

Das Teilregime „Horizontale Gewaltkontrolle“ beinhaltet sechs Indikatoren, von denen sich drei verbessert haben: der BTI-Indikator „Antikorruptionspolitik“ und die FH-Indikatoren „Korruption“ und „Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz“. Drei Indikatoren

dieses Teilregimes bleiben unverändert.

Das Teilregime „Effektive Regierungsgewalt“

Das Teilregime „Effektive Regierungsgewalt“ beinhaltet vier Indikatoren, von denen sich drei Indikatoren verbessert haben: die FH-Indikatoren „Örtliche demokratische Regierungsführung“, „Nationale demokratische Regierungsführung“ und der BTI-Indikator „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“. Der BTI-Indikator „Effektive Regierungsgewalt“, der sich auf die Macht gewählter Mandatsträger und die Durchsetzung politischer Entscheidungen bezieht, blieb unverändert.

Das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“

Das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ beinhaltet einen BTI-Indikator, der sich im Bewertungszeitraum nicht verändert hat.

Das Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ ist bei Merkel mit vier unterschiedlichen Indikatoren unterlegt. Da nur der BTI dieses Teilregime mit lediglich dem Indikator „Bürgerliche Freiheitsrechte“ berücksichtigt und die Erläuterungen zu diesem Indikator vergleichsweise kurzgefasst sind, bleibt die Aussagekraft für dieses Teilregime eingeschränkt.

Merkel weist darauf hin, dass für die Rechtsstaatsdimension der Eingebetteten Demokratie die bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte den zentralen Baustein neben der institutionalisierten wechselseitigen Gewaltenkontrolle bilden und damit das Fundament der Dimension der „Horizontalen Gewaltenkontrolle“ darstellen.

Damit die Aussagekraft des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“ analytisch umfassender gestärkt werden kann, bietet sich aus hiesiger Sicht an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze zur weiteren Klärung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“ heranzuziehen. Dort heißt es in der Präambel: *„Diese Charta bekräftigt [...] die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben.“*⁴⁷⁵ Die Charta der Grundrechte der EU bezieht in diese Grundrechte in einem gesonderten Titel V auch „Bürgerrechte“ mit ein. Anlage 9

⁴⁷⁵ Vgl. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission 2016.

gibt Hinweise zur weiteren Ausdifferenzierung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“ mit den entsprechenden Indikatoren (vgl. hierzu Tabelle 28).

Eine zukunftsrelevante Dimension mit Gefährdungspotenzial für die Bürgerlichen Freiheitsrechte und damit für den Kernbereich von Demokratie stellt die Digitalisierung dar.⁴⁷⁶ Klenk et al. weisen darauf hin, dass die „digitale Staatlichkeit“ den demokratischen Rechts- und Sozialstaat in Frage stellen kann. Wenn bisher bei staatlichen Programmen mit statistischen Durchschnittsgrößen operiert wurde, wird heute der Einzelne mit Echtdaten erfasst; die Wirklichkeit wird immer feinkörniger abgebildet. Mit Bezugnahme auf Kucklick führen die Autoren aus, dass diese „Hochauflösung“ der Wirklichkeit zur Auflösung jener Institutionen führen kann, die sich in einer grobkörnigen Welt entwickelt haben. Da diese Institutionen hinter der Wirklichkeit zurückbleiben, werden sie hinderlich. Darunter fallen auch das Rechtssystem, die Demokratie und der Sozialstaat.⁴⁷⁷

Klenk et al. beziehen sich mit ihren Überlegungen auf die Herausforderungen der digitalen Staatlichkeit. Darin eingebettet sind auch Fragen, die sich mit dem Thema Cybersicherheit befassen. Schönemann weist darauf hin, dass das Thema Cybersicherheit als Kernaufgabe von Staat und Verwaltung erkannt worden ist und sich als Politikfeld etabliert hat.⁴⁷⁸ Weiter führt er aus, dass in der *Governance*-Forschung die Fragestellung aufgegriffen wird, *„wie der Staat seiner Sicherheitsfunktion, aber auch seiner Gewährleistungsfunktion im Hinblick auf verschiedene von Cyberangriffen bedrohte Individualrechte gerecht werden kann.“*⁴⁷⁹ Diese Überlegung wirft nicht nur die Frage auf, welche Folgerungen sich aus der Digitalisierung für die bürgerlichen Freiheitsrechte ergeben, sondern auch umfassendere Fragestellungen, wie die Frage nach den Auswirkungen auf das Verständnis von Demokratie, das dem Modell der Eingebetteten Demokratie zugrunde liegt. Hier ergeben sich vielfältige Problemstellungen für künftige wissenschaftliche Forschungsarbeiten.

Mit weiteren zukunftsrelevanten Indikatoren zum Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“, die z. B. auch die Digitalisierung umfassen, wäre die Voraussetzung dafür geschaffen, die Demokratieförderung noch umfassender anzulegen und die damit verbundenen Werte und Normen ebenfalls inhaltlich in einem Transformationsprozess aufzugreifen.

⁴⁷⁶ Vgl. Klenk und Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik 2020.

⁴⁷⁷ Mit Verweis auf Kucklick in Klenk und Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik 2020, S. 8–9.

⁴⁷⁸ Vgl. Schönemann 2020, S. 200.

⁴⁷⁹ Vgl. Schönemann 2020, S. 203.

Zusammenfassende Bewertung des demokratischen Fortschritts auf der Grundlage der Eingebetteten Demokratie

Die Zusammenfassung des demokratischen Fortschritts im Zeitraum 2014 bis 2018 auf der Grundlage des Konzepts der Eingebetteten Demokratie liefert folgenden Befund: Die Bewertung des Wahlregimes bleibt über dem Durchschnitt und hat sich beim Indikator „Parteiensystem“ verbessert. Die „Politischen Teilhaberechte“ haben in den Bereichen „Presse- und Meinungsfreiheit“, „Unabhängige Medien“ und „Zivilgesellschaft“ Einschränkungen erfahren. Sie bleiben jedoch insgesamt mit dem demokratischen Fortschritt deutlich über dem Mittelwert. Die „Effektive Regierungsgewalt“ hat sich in den Bereichen der „Nationalen“ und der „Örtlichen demokratischen Regierungsführung“ verbessert, ebenso im Bereich der „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“. Mit dieser Verbesserung hat die „Effektive Regierungsgewalt“ ihre bisherige Bewertung über dem Mittelwert weiter ausgebaut.

Von besonderer Bedeutung ist das Ergebnis, dass die „Örtliche demokratische Regierungsführung“ mit einer Verbesserung des demokratischen Fortschritts um 50 % im Vergleich zu den anderen sechs Indikatoren herausragt, die sich ebenfalls positiv verändert haben. Die Verbesserung der Bewertung der „Örtlichen demokratischen Regierungsführung“ führt Freedom House auf die Stärkung der Kapazitäten der örtlichen Regierungen infolge der Dezentralisierungsreform zurück, die von der EU getragen wird. Die „Horizontale Gewaltkontrolle“ verharrt trotz einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Rechtssystems und einiger Erfolge bei der Bekämpfung der Korruption unterhalb des Mittelwerts des demokratischen Fortschritts. Die „Bürgerlichen Freiheitsrechte“ verzeichnen keinen weiteren Fortschritt und bleiben deutlich über dem Mittelwert.

Die Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus im Untersuchungszeitraum kommt zu dem Ergebnis, dass sich sämtliche Teilregime über einen Zeitraum von vier Jahren nur geringfügig verändert haben, mehrheitlich jedoch mit einer positiven Veränderung, (siehe Tabelle 22). Dieser Befund ist auch ein Beleg für die Gegenabhängigkeit der Teilregime in ihrer Wirkung zueinander, sodass kein Teilregime eine eigene und unabhängige Wirkung entfalten kann. Auch wenn die o. a. Analyse auf der Ebene der Strategie ergeben hat, dass die EU-Demokratieförderung mit ihren Zielen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite der Ukraine zugeschnitten war, lässt sich die positive Veränderung des Demokratiestatus in einzelnen Bereichen nicht eindeutig der EU-Demokratieförderung zuordnen, da die Wirkung weiterer Akteure auf die Indikatoren nicht ausgeschlossen werden kann.

Zusammenfassende Bewertung der Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive.

Bei allen Teilregimen waren zu Beginn des Transformationsprozesses die demokratischen Werte und Normen in positiver Ausprägung vorhanden. An diese positiven Werten und Normen konnten Vorhaben der Demokratieförderung anknüpfen. Diese Veränderungen liegen in einer geringen Spannbreite mit einer positiven Tendenz. Dies bedeutet, dass Reformen in Richtung Demokratie und die Diffusion von Werten und Normen im Interaktionsprozess einen langfristigen Transformationsprozess implizieren. Aus diesem Befund folgt, dass diese Entwicklung für eine erfolgversprechende Fortführung des Transformationsprozesses spricht.

Teil VII

7. Das Reformprojekt der Dezentralisierung - eine Case Study

Auf der Ebene der Strategie lassen sich keine wissenschaftlich belastbaren Rückschlüsse zu einem konkreten Wirkungsverhältnis ziehen, da neben der EU auch eine Reihe anderer Akteure mit Vorhaben der Demokratieförderung in der Ukraine engagiert sind, die ebenfalls eine Wirkung auf die Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfalten. Dies kann nur gelingen, wenn ein konkretes Vorhaben der Demokratieförderung eindeutig der EU zugeordnet werden kann, und damit der Befund möglich ist, dass die EU mit einem konkreten Reformprojekt und eine direkte Wirkung auf die Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfaltet. Damit dies ermöglicht werden kann, wird eine Case Study durchgeführt.

Dieses Kapitel erläutert zunächst die Bedeutung der Dezentralisierungsreform für die Ukraine und liefert anschließend die Begründung für die Auswahl der Dezentralisierungsreform als Case Study. Der darauffolgende Abschnitt bilanziert die Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform auf der Grundlage der BTI-Berichte, der Berichte von Freedom House und der EU-Berichte, um die jeweilige chronologische Entwicklung nachzuzeichnen. Weitere Quellen untermauern diese Befunde.

Der dynamische Transformationsprozess in Richtung Demokratisierung wird mit derselben Systematik untersucht wie die Analyse der EU-Strategie, wo die Ziele und Vorhaben der EU-Demokratieförderung in den Blick genommen worden sind. Es wird wieder der Frage nachgegangen, ob das spezifische Vorgehen bei der Dezentralisierungsreform den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgt, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können.

7.1 Die Bedeutung der Dezentralisierung für die Ukraine

Vor Beginn des aktuellen Reformprozesses existierte die örtliche Selbstverwaltung in der Ukraine nur in den Großstädten und den sogenannten „Oblaststädten“. Die Stadträte der meisten Kleinstädte (der sogenannten „Rayonstädte“) sowie die Siedlungs- und Dorfräte hatten weder die nötigen Befugnisse noch angemessene Ressourcen für eine effiziente Selbstverwaltung. Sie konnten die Bedürfnisse der Einwohner nach öffentlichen Dienstleistungen und nach einer Entwicklung der Gemeinden nicht hinreichend befriedigen. Schon Präsident Janukowitsch hatte im Jahr 2005 eine Reform der lokalen Selbstverwaltung in

Aussicht gestellt, die dann in den Jahren 2007 bis 2010 während der Regierungszeit von Julia Timoschenko planerisch in Angriff genommen wurde.⁴⁸⁰ Eine Arbeitsgruppe des ukrainischen Ministeriums für regionale Entwicklung erarbeitete mit Unterstützung ukrainischer Experten und der EU ein Konzept zur Dezentralisierung einschließlich der hierzu notwendigen Gesetzesinitiativen. Mit der Wahl von Präsident Janukowitsch im Jahr 2010 wurden diese Ideen wieder begraben.

Mit dem Euromaidan 2014 und der Regierung von Arsenij Jazenjuk wurden durch den damaligen Minister für regionale Entwicklung Volodymyr Groysman die Konzepte und Entwürfe zur Dezentralisierung aus den Jahren 2007 bis 2010 in vollem Umfang genutzt.⁴⁸¹ So konnte das Reformkonzept am 1. April 2014 vom Ministerkabinett verabschiedet werden.⁴⁸²

Es ist das Ziel des Konzepts, die Rahmenbedingungen zur Errichtung einer effektiven lokalen Selbstverwaltung zu schaffen, entsprechende territoriale und demokratische Strukturen zu etablieren, qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen für die Bürger anzubieten und die Interessen des Staates und der lokalen Gemeinschaften in Einklang zu bringen. Die Schaffung örtlicher Selbstverwaltungen und die notwendigen territorialen Machtstrukturen sollen auf der Grundlage der Partnerschaft zwischen dem Staat und der lokalen Selbstverwaltung folgende Prinzipien erfüllen:⁴⁸³ Rechtsstaatlichkeit; Offenheit, Transparenz und bürgerschaftliches Engagement; Subsidiarität und damit verbunden die Rechenschaftspflicht der örtlichen Selbstverwaltungsorgane gegenüber der territorialen Gemeinschaft sowie die Rechenschaftspflicht der lokalen Selbstverwaltungsorgane gegenüber der Exekutive in Fragen der Einhaltung der Verfassung und der Gesetze der Ukraine; organisatorische und finanzielle Leistungsfähigkeit lokaler Selbstverwaltungsorgane und damit die Verfügbarkeit effizienter öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger.

Die Ukraine besteht aus 24 Oblasten, der autonomen Republik Krim sowie zwei Städten mit Sonderstatus, Kiew und Sewastopol (auf der Krim). Die Oblaste waren in 490 Rajone⁴⁸⁴

⁴⁸⁰ Vgl. Shapolova und Breuer Margrit 2015, S. 144–147. Shapolova und Breuer schildern in ihrem Beitrag ausführlich die Entstehungsgeschichte und das Konzept der Reform.

⁴⁸¹ Vgl. Obramjuk 2019. Der Bericht figuriert zwar unter der Bezeichnung des Herausgebers als „Agrarpolitischer Deutsch-Ukrainischer Dialog“, befasst sich aber mit grundlegenden Analysen und Herausforderungen der Dezentralisierungsreform. Eine detaillierte Auflistung der seit 1. April 2014 bis 4. September 2015 erlassenen ukrainischen Gesetze und Verordnungen zur Dezentralisierungsreform enthält Lankina et al. 2017, S. 78–79.

⁴⁸² Das Dokument ist verfügbar in: https://despro.org.ua/en/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381; letzter Zugriff am 12.11.2021.

⁴⁸³ Weitere Details hierzu https://despro.org.ua/en/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381; letzter Zugriff 12.11.2021

⁴⁸⁴ Oblast bezeichnet das Gebiet einer Verwaltungseinheit auf eine Region der Ukraine bezogen. Rajon ist der Begriff für einen Unterbezirk und definiert die Verwaltungseinheit zwischen Oblast und Kommune.

unterteilt, die sich zum Zeitpunkt des Euromaidans aus insgesamt 10.900 Kommunen zusammensetzten. Im Zeitraum 2014 bis 2018 bezog sich diese Dezentralisierung vor allem auf die freiwillige Zusammenlegung funktionsuntüchtiger kleiner Gemeinden zu großen Territorialgemeinden (Hromadas), die mit erweiterten politischen, administrativen und vor allem auch finanziellen Kompetenzen ausgestattet werden sollen.⁴⁸⁵ Dieser umfassende Reformprozess soll auch die Effektivität des Staates hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen steigern. Insgesamt wird das Ziel verfolgt, die 10.900 Gemeinden zu ca. 1.200 Territorialgemeinden zusammenzuführen.

Der Prozess der Zusammenlegung ging zügig voran. Im Jahr 2015 entstanden die ersten 159 Territorialgemeinden, im Jahr 2016 waren es 366, bis Ende 2017 waren es 665 und bis Ende 2018 dann 874.⁴⁸⁶ Dieses Projekt wurde im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit von Professor Dr. Georg Milbradt unterstützt, dem ehemaligen Ministerpräsidenten von Sachsen, der von Bundeskanzlerin Merkel nach einer Absprache mit dem ukrainischen Ministerpräsidenten Poroschenko als Sonderbeauftragter der Bundesregierung ernannt wurde, um bei der politischen Durchsetzung der Dezentralisierungsreform zu helfen.⁴⁸⁷

Anlässlich eines Interviews der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 30.03.2019 betonte Milbradt, dass die Dezentralisierungsreform der Ukraine nicht von außen aufgezungen worden sei. Die Idee zur Dezentralisierung von Macht und Kompetenzen stammt aus der Ukraine selbst, so betonte er. Sie wurde dort in den neunziger Jahren erdacht, aber erst nach dem Euromaidan von der neu gewählten Regierung beschlossen.⁴⁸⁸ Nach seinen Worten ist sie die populärste und erfolgreichste unter allen Reformen in der Ukraine.⁴⁸⁹ Die Dezentralisierungsreform hat auch eine Reihe von besonderen Herausforderungen zu bewältigen. Die Analyse von Lankina et al. sieht diese Herausforderungen in der mangelnden Klarheit bei der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen

⁴⁸⁵ Vgl. hierzu den von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Bericht über die Ergebnisse und künftigen Herausforderungen der Dezentralisierungsreform in der Ukraine 2014 bis 2019; Romanova und Umland 2019.

⁴⁸⁶ Vgl. Romanova und Umland 2019, S. 14. Der Beitrag von Romanova und Umland enthält auf S. 15 eine geografische Übersicht über die Zusammenlegung der Gemeinden (die Bezeichnung „ATG“ bedeutet dort „Amalgamierte Territorialgemeinden“).

⁴⁸⁷ Vgl. hierzu Deutscher Bundestag 2020. Die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage enthält in Anlage I auch eine Liste der Beraterinnen und Berater aus Bundesbehörden sowie deren Aufgabenbereiche und die Zeiträume der jeweiligen Unterstützung. Das Tätigkeitsfeld von Professor Dr. Milbradt war auch Gegenstand von Experteninterviews in Kiew im April 2019.

⁴⁸⁸ Veröffentlicht in: <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/In-der-Ukraine-herrscht-Krieg>; letzter Zugriff am 08.06.2020.

⁴⁸⁹ Anlässlich eines Experteninterviews in Kiew im September 2018 zu den Reformen wurde die Dezentralisierung als ein herausragendes „Leuchtturmprojekt“ bezeichnet, welches das politische Vertrauen der Bürger in die Kommunen erheblich stärkt.

Verwaltungsebenen (22 %); Konflikte zwischen lokaler Selbstverwaltung und lokaler Verwaltung sowie Aktivitäten und Interessen lokaler oligarchischer Gruppen (15 %). Auch die Korruption wurde von einer beträchtlichen Gruppe von Befragten als Haupthindernis für die Erfüllung der Ziele der Dezentralisierungsreformen genannt (14 %).⁴⁹⁰

Die OECD betont die Notwendigkeit der zentralen Steuerung, Koordinierung und Unterstützung der Dezentralisierungsreform durch die ukrainische Regierung. Die erfolgreiche Durchführung einer so komplexen Reform erfordert wirksame horizontale und vertikale Koordinierungsmechanismen beginnend mit einem Koordinierungszentrum der Regierung. Eine solche Instanz könnte dazu beitragen, Überschneidungen von Aktivitäten und Ressourcen zu vermeiden. Das hierfür zuständige Ministerium für Regionalentwicklung ist allerdings noch nicht in der Lage, diesen Anforderungen vollumfänglich gerecht zu werden.⁴⁹¹

Der Bericht der OECD zur Dezentralisierungsreform der Ukraine konzentriert sich zwar hauptsächlich auf wirtschaftliche Aspekte, erläutert aber auch die positive Wirkung einer erfolgreichen Dezentralisierungsreformen bei der Eindämmung der Korruption. Danach hat ein gut konzipierter und durchgeführter Dezentralisierungsprozess das Potenzial, die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Führungskräfte zu erhöhen und die demokratische Regierungsführung, insbesondere auf lokaler Ebene, zu verbessern. Dies wiederum könnte bewirken, die Effektivität der Regierung zu verbessern, die Korruption erfolgreich zu bekämpfen und damit zu besseren Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Reformen beizutragen.⁴⁹² Auch Dudley sieht die Annahme begründet, dass ein erfolgreicher Dezentralisierungsprozess zu einer transparenten und rechenschaftspflichtigen politischen Entscheidungsfindung und letztlich zu einer weniger korrupten Gesellschaft führen wird. Nach seiner Auffassung ist diese optimistische Sichtweise relativ plausibel, da nach soziologischen Umfragen der letzten Jahre die Ukrainer durchweg dazu neigen, ihren örtlichen Institutionen und Behörden mehr Vertrauen zu schenken als ihren nationalen Institutionen wie z. B. den Parlamenten.⁴⁹³ Zwar gibt Dudley ergänzend zu bedenken, dass eine transparente und rechenschaftspflichtige Kommunalverwaltung in der Ukraine nicht gelingen kann, solange sie von informellen Machtstrukturen dominiert wird, die den Interessen der lokalen Wirtschaftseliten und ihren politischen Partnern dient.⁴⁹⁴ Ein Bericht des UNDP teilt ebenfalls diese

⁴⁹⁰ Vgl. Lankina et al. 2017, S. 17.

⁴⁹¹ Vgl. OECD 2018, S. 24.

⁴⁹² Vgl. OECD 2018, S. 23.

⁴⁹³ Vgl. Dudley 2019, S. 29.

⁴⁹⁴ Vgl. Dudley 2019, S. 29.

Bedenken mit dem Hinweis, dass es einzelne Anzeichen dafür gibt, dass sich etablierte lokale Eliten dem Dezentralisierungsprozess angepasst haben und ihn für ihre eigenen Zwecke nutzen.⁴⁹⁵ Beides sind Beispiele für die komplexe Herausforderung, die sich hinter der Dezentralisierungsreform verbirgt.

7.2 Begründung der Auswahlentscheidung für die Dezentralisierungsreform als Case Study

Die Entscheidung die Dezentralisierungsreform mithilfe einer Case Study zu untersuchen, beruht auf dem demokratischen Fortschritt, der sich durch den Indikator „Örtliche demokratische Regierungsführung“ im Rahmen der vergleichenden Analyse des Demokratiestatus zeigte (siehe Abschnitt 6.1). Diese vergleichende Analyse der Ergebnisse zum Demokratiestatus der Ukraine in den Jahren 2014 bis 2018 ergab, dass der Indikator „Örtliche demokratische Regierungsführung“, in dem die Dezentralisierungsreform eine zentrale Rolle spielt, im Vergleich zu den anderen Indikatoren mit einer Steigerung von 50 % herausragt. Damit bietet das Thema Dezentralisierungsreform die Möglichkeit, die oben genannten Überlegungen in einer Case Study zur Dezentralisierungsreform detailliert zu untersuchen.

7.2.1 Die Dezentralisierungsreform als ein Projekt der EU-Demokratieförderung

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, ob dieses Projekt eindeutig der EU-Demokratieförderung zugeordnet werden kann.

Am 27. November 2014 haben der damalige EU-Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterung (Johannes Hahn) und der amtierende Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel der Ukraine (Valery Pjatnitsky) eine Finanzierungsvereinbarung zur Einführung des neuen Programms *Support to Ukraine's Regional Policy* unterzeichnet. Das Programm soll die Reformen der Dezentralisierung und Regionalpolitik der Ukraine mit 55 Mio. € unterstützen. Die Mittel sollen in vier Tranchen zwischen 2015 und 2018 an den ukrainischen Staatshaushalt ausgezahlt werden.⁴⁹⁶ Mit diesem Programm werden zentrale Ziele der staatlichen ukrainischen Regionalentwicklungsstrategie 2020 unterstützt: Verbesserte Gesetzgebung im Bereich der Regionalpolitik; Bereitstellung stabiler und

⁴⁹⁵ Vgl. UNDP 2019, S. 15.

⁴⁹⁶ Vgl. European Commission 2014g.

vorhersehbarer Finanzierungen für Regionen und Gemeinden; stärkere finanzielle Autonomie der lokalen Behörden und verbesserter örtlicher sozio-ökonomischer Zusammenhalt.

Am 2. Dezember 2015 hat dann die EU-Kommission eine weitere konkrete Maßnahme zu Unterstützung der Dezentralisierungsreform der Ukraine beschlossen.⁴⁹⁷ Mithilfe des Europäischen Nachbarschaftsinstruments zur Finanzierung von Sondermaßnahmen aus dem EU-Haushalt mit einem Umfang von 90 Mio. € wird das Ziel verfolgt, zur Umsetzung der Dezentralisierungsreform beizutragen, die in der Assoziierungsagenda eine Schlüsselpriorität darstellt. Die Sondermaßnahme trägt den Titel *U-LEAD with Europe: Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development Programme* (Ukrainisches Programm für lokale Selbstbestimmung, Rechenschaftspflicht und Entwicklung). Mit dieser Namensgebung wird der Ukraine eindeutig die *ownership* dieser Reform zugewiesen. Indem die Ukraine die *ownership* für diese Reform trägt, setzt diese Reform auf die Selbststeuerung und auf das partnerschaftliche Verhältnis zwischen dem Geber und Empfänger der Unterstützungsleistung. Das bedeutet auch, dass der Empfänger der Unterstützungsleistung, die Ukraine, an der detaillierten Planung und Umsetzung partnerschaftlich partizipiert. *U-LEAD with Europe* hat dazu einen ausführlichen Bericht für den Zeitraum 2016 bis 2018 herausgegeben, der anhand von 26 ausgewählten fusionierten Kommunen die konkreten Arbeitsfelder erläutert, die auch mit dem Maßnahmenkatalog der EU im Einklang stehen.⁴⁹⁸ Nach dem Beschluss der EU-Kommission zielt die Sondermaßnahme darauf ab, die institutionellen Kapazitäten der Akteure auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene zu stärken, die lokalen Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt zu fördern.⁴⁹⁹ Mit dieser Zielsetzung setzt die Dezentralisierungsreform mit ihren einzelnen Maßnahmen auf der örtlichen Ebene an („Graswurzelebene“).

Da die EU nicht über die institutionellen und organisatorischen Kapazitäten zur konkreten Durchführung eines derart umfangreichen Projekts verfügt,⁵⁰⁰ wurde festgelegt, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit der Federführung zu beauftragen. Die GIZ arbeitet dabei mit der *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)* zusammen, die sich bei der Dezentralisierungsreform auf den Teilaspekt der

⁴⁹⁷ Vgl. European Commission 2015c.

⁴⁹⁸ Vgl. hierzu U-Lead with Europe 2018, monatliche „Newsletter“ zu den Aktivitäten der *U-LEAD with Europe's Support* in: <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/u-lead>; letzter Zugriff am 08.06.2020. Zu einer Übersicht vgl. auch U-Lead with Europe 2020.

⁴⁹⁹ Vgl. European Commission 2015c, S. 2 Ziff. 4.

⁵⁰⁰ Diese Arbeit betitelt die „Dezentralisierung“ als ein „Reformprojekt“. Die Begriffe „Sondermaßnahme“ und „Programme“ ergeben sich aus der Übersetzung der englischsprachigen Dokumente und beinhalten dieselbe Substanz.

öffentlichen Finanzverwaltung konzentriert und damit auf die Förderung von Reformen des Haushaltsverfahrens und des Steuersystems der Ukraine.⁵⁰¹

Mit sogenannten Übertragungsvereinbarungen (*delegated agreements*) wurde die EU-Unterstützung der Dezentralisierungsreform mit der GIZ und mit SIDA auf den Weg gebracht. Damit wird das Vergabeverfahren beschleunigt und die Durchführung auch längerfristiger Projekte erheblich flexibilisiert, indem die Verantwortung für die Durchführung mit entsprechendem Spielraum an den Auftragnehmer delegiert wird.⁵⁰²

Capacity Development ist seit über 30 Jahren die Kernaufgabe der GIZ. Weltweit berät die GIZ Menschen und Organisationen bei Lern- und Veränderungsprozessen. Die GIZ unterstützt Personen damit, Fachwissen sowie Handlungs- und Steuerungskompetenz zu erwerben. Organisationen, Behörden und Unternehmen erhalten Beratung, um ihre Organisations-, Management- und Produktionsstrukturen leistungsfähiger zu machen. Die GIZ berät Regierungen darin, Ziele und Veränderungsprozesse in Gesetzen und Strategien zu verankern und landesweit umzusetzen.⁵⁰³

Die GIZ ist insgesamt der operative Träger des Multigeberprogramms *U-LEAD with Europe*.⁵⁰⁴ Zur Arbeit der GIZ betont die EU-Kommission, dass diese über langjährige Erfahrung auf globaler Ebene, in der Region der östlichen Partnerschaft und in der Ukraine bei der erfolgreichen Arbeit in allen Aspekten der Dezentralisierung, der regionalen Entwicklung, der lokalen Selbstverwaltung und der Verwaltung der öffentlichen Finanzen einschließlich der lokalen Besteuerung verfügt. Besonders wird herausgestellt, dass die GIZ insgesamt zu einer umsichtigen Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Partnern geeignet ist und auch über eine anerkannte technische und finanzielle Managementkapazität verfügt, um diesen Reformprozess anzuführen.⁵⁰⁵

Neben dem Projekt *U-LEAD with Europe* hat USAID am 8. Juni 2016 ein Programm zur Unterstützung der Dezentralisierungsreform aufgelegt, das für einen Zeitraum bis 7. Juni 2021 mit einem Volumen von 50 Mio. Dollar unterlegt ist. Das Programm *DOBRE* (*Decentralisation Offering Better Results and Efficiency*) soll dazu beitragen, dass die

⁵⁰¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in <https://www.sida.se/English/where-we-work/Europe/Ukraine-/Our-work-in-Ukraine/>; zuletzt abgerufen am 20.06.2020.

⁵⁰² Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Wolczuk und Zeruolis 2018, S. 17, die in ihrer Arbeit zum Wiederaufbau der Ukraine zu dem Ergebnis kommen, dass diese *delegated agreements* seit 2014 die Effektivität der EU-Unterstützung der Ukraine wesentlich verbessert haben.

⁵⁰³ Vgl. zu dem Profil und der Kernkompetenzen der GIZ. <https://www.giz.de/de/html/index.html>; letzter Zugriff am 08.06.2020.

⁵⁰⁴ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018, S. 2.

⁵⁰⁵ Vgl. European Commission 2019, S. 14.

zusammengeführten Territorialgemeinden (Hromadas) zu einer effizienteren örtlichen Regierungsführung und zu wirtschaftlicher Entwicklung gelangen und gleichzeitig anderen Gemeinschaften, die sich zusammenschließen wollen, als Modell dienen. Dies soll eine breitere öffentliche Unterstützung für den gesamten Dezentralisierungsprozess bewirken.⁵⁰⁶ *DOBRE* konzentriert sich auf die Unterstützung von einer kleinen Anzahl (75) ausgewählter neuer Hromadas.⁵⁰⁷ Für jede von ihnen werden maßgeschneiderte Lösungen entwickelt, um auf lokaler Ebene auf qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen und wirtschaftliche Entwicklung hinzuwirken.

Die mit *ULEAD with Europe* koordinierten Maßnahmen und die Fortschritte werden über die in der gesamten Ukraine vorhandene Unterstützungsstruktur von *ULEAD with Europe* entsprechend weitergetragen und bei der *DOBRE* integriert.⁵⁰⁸

Auch die Schweiz ist mit dem Projekt DESPRO (*Decentralisation Support for Ukraine*) zur Unterstützung der Dezentralisierungsreform mit verschiedenen Maßnahmen auf dem Gebiet von 7 Oblasten engagiert; vorwiegend im Bereich der Aus- und Weiterbildung der mit der Dezentralisierungsreform befassten Bediensteten ukrainischer Behörden. Für diese Maßnahmen und die dafür benötigte Infrastruktur hat die Schweiz finanzielle Mittel in einem Umfang von 15,47 Mio. CHF für den Zeitraum 2013–2020 bereitgestellt.⁵⁰⁹

Auf Initiative der EU hat in enger Abstimmung mit anderen Gebern das Ministerium für regionale Entwicklung, Bau, Wohnungswesen und kommunale Dienste der Ukraine im Jahr 2017 ein sogenanntes *Donor Board on Decentralisation Reform in Ukraine* eingerichtet. Damit wurde eine Plattform für den regelmäßigen Austausch und die Koordination der entsprechenden Aktivitäten geschaffen. Die Arbeit des Boards wird durch eine Reihe von Arbeitsgruppen unterstützt.⁵¹⁰

7.2.2 Zusammenfassung zur Dezentralisierungsreform als ein EU-Reformprojekt

Die Gesamtverantwortung der Reform liegt bei der Ukraine, dies macht bereits die Namensgebung deutlich: *U-LEAD with Europe*. Es geht um eine Reform in der

⁵⁰⁶ Vgl. hierzu <https://donors.decentralization.gov.ua/en/project/dobre>; letzter Zugriff am 25.11.2020.

⁵⁰⁷ Bis Ende 2018 waren 874 zusammengelegte Territorialgemeinden (Hromadas) entstanden; vgl. hierzu Romanova und Umland 2019, S. 14. Eine aktuelle Übersicht mit Sachstand August 2020 zu den Fortschritten der Dezentralisierungsreform beinhaltet *U-Lead with Europe 2020*. Danach verfügt *U-Lead with Europe* über ein deutlich gestiegenes Budget von 153 Mio. € bis zum Jahr 2023.

⁵⁰⁸ Vgl. European Commission 2019, S. 10.

⁵⁰⁹ Vgl. hierzu <https://despro.org.ua/en/despro/main-results/>; letzter Zugriff am 10.10.2021.

⁵¹⁰ Vgl. European Commission 2019, S. 9–10.

Gesamtverantwortung der Ukraine mit zentraler Unterstützung durch die EU. Die EU stellt auch den weitaus größten Teil der finanziellen Mittel für diese Reform zur Verfügung.⁵¹¹

Da die EU nicht über die institutionellen Kapazitäten zur konkreten Durchführung eines derart umfangreichen Projekts verfügt, wurde beschlossen, die GIZ mit der operativen Federführung zu beauftragen. Die EU-Kommission hat in einer Beschlussfassung am 2. Dezember 2015 gemeinsam mit der Ukraine die Zielsetzungen der Reform festgelegt und einen konkreten Maßnahmenkatalog vorgegeben, um diese Zielsetzungen zu erreichen. Diese Reform setzt mit ihrer Zielsetzung in erster Linie auf der örtlichen Ebene („Graswurzelebene“) an. Damit ist die Dezentralisierungsreform nach dem Umfang der finanziellen Beteiligung und der konzeptionellen und organisatorischen Unterstützung ein Projekt, das der EU-Demokratieförderung eindeutig zugeordnet werden kann.

7.3 Begründung der Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform

Die Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform ergibt sich aus den BTI-Berichten, den Berichten von Freedom House und den EU-Berichten mit ihren jeweiligen Erläuterungen.

7.3.1 Die BTI-Berichte und die Berichte von Freedom House zur Dezentralisierungsreform

Die BTI-Berichte zur Dezentralisierungsreform

Die BTI-Berichte zum Demokratiestatus beinhalten keine umfassende Bewertung der Dezentralisierungsreform, sondern konzentrieren sich auf die folgenden einzelnen Aspekte:

- Der BTI-Bericht für das Jahr 2014

beschränkt sich auf die Bemerkung, dass die Dezentralisierung und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung aus Sicht der Bevölkerung mit einer Relevanz von 12,5 % bewertet wurde und damit relativ gering ausfällt. Nach der Bewertung des BTI ist dies der erheblichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und dem Konflikt in der Donbass-Region geschuldet, weshalb individuelle Überlebensstrategien dominieren.

⁵¹¹ In einem detaillierten Annex zum Beschluss der Kommission zur Implementierung der Dezentralisierungsreform werden die geschätzten Gesamtkosten mit 97 Mio. € beziffert, die sich zusammensetzen aus einem Beitrag aus dem EU-Haushalt von 90 Mio. €, 6 Mio. € von Deutschland und von Polen 1 Mio. €; vgl. European Commission 2015b, S. 1.

- *Der BTI-Bericht für das Jahr 2016*

verweist auf die Notwendigkeit, bei anstehenden Wahlen die Reform der Dezentralisierung zu berücksichtigen und rückt damit die zentrale Bedeutung von Wahlen für eine demokratische verfasste Ordnung in den Blickpunkt.

- *Der BTI-Bericht für das Jahr 2018*

hebt ebenfalls die Bedeutung von Wahlen hervor und weist darauf hin, dass auf der Grundlage der Dezentralisierungsreform in einer Reihe von neu geschaffenen Gemeinden in der ganzen Ukraine Wahlen stattgefunden haben, die allerdings aufgrund von Unzulänglichkeiten bei den lokalen Wahlgesetzen mit Problemen behaftet waren.

- *Die BTI-Berichte insgesamt*

bewerten die Dezentralisierungsreform hinsichtlich der Bedeutung für die Wahlen, ohne jedoch die politische Relevanz der Reform weiter im Detail zu durchleuchten.

Die Freedom-House-Berichte zur Dezentralisierungsreform

Die Berichte von Freedom House erläutern detailliert die Bedeutung der Dezentralisierungsreform im Hinblick auf das Kriterium „Örtliche demokratische Regierungsführung“. Ein Überblick zur Bewertung der Dezentralisierungsreform ergibt folgendes Bild:

- *Der FH-Bericht für das Jahr 2014*

führt aus, dass die Ereignisse des Jahres 2014 dafür gesorgt haben, dass das Thema Dezentralisierung ganz oben auf der öffentlichen Tagesordnung angesiedelt wurde. Ein Konzeptdokument zur Dezentralisierung wurde im April 2014 von der Regierung angenommen, und die ersten Schritte zur Dezentralisierung der öffentlichen Finanzen (budgetäre und finanzielle Unabhängigkeit der örtlichen Ebene) wurden mit dem im Dezember 2014 angenommenen Staatshaushalt für das Jahr 2015 unternommen.

- *Der FH-Bericht für das Jahr 2015*

führt aus, dass weitere wichtige Entwicklungen für lang erwartete Reformen der örtlichen Regierungsführung einsetzten. Wichtige Gesetze, die Anfang 2015 verabschiedet wurden, forderten die Konsolidierung der lokalen Verwaltungseinheiten, um lebensfähigere und finanziell tragfähige Gemeinschaften zu schaffen (Februar 2015) und übertrugen Stadtplanungskompetenzen auf die lokalen Regierungsbehörden (April 2015).

- *Der FH-Bericht für das Jahr 2016*

führt aus, dass es zu weiteren positiven Entwicklungen kam. Die neuen Gemeinden, die im Zuge der Reformen von 2015 neu geschaffen wurden, erhielten eine größere finanzielle Unabhängigkeit. Sie erhielten auch mehr Rechte über das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, den Sozialschutz, die territoriale Entwicklung und die Kontrolle über Architektur und Infrastruktur. Die erhebliche Aufstockung der lokalen Haushalte hatte eine unmittelbare positive Auswirkung auf die örtliche demokratische Regierungsführung. Mit Unterstützung von Experten, Gebern und der Öffentlichkeit wurde ein sektorales Dezentralisierungsprojektbüro bei der Regierung in Kiew eingerichtet, um die Dezentralisierungspolitik zu koordinieren. Am 20. September 2016 verabschiedete das ukrainische Parlament die Gesetze, um das Verfahren für die freiwillige Vereinheitlichung der bestehenden Selbstverwaltungsorgane zu regeln. Damit werden den zusammengeschlossenen Gemeinden der direkte Zugang zum Staatshaushalt und die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden ohne unnötige bürokratische Verfahren ermöglicht.

- *Der FH-Bericht für das Jahr 2017*

führt aus, dass es zu weiteren Fortschritten bei der umfassenden Reform der kommunalen Selbstverwaltung kam und erläutert, dass am 11. und 18. Dezember 2016 die ersten Wahlen in 184 Gemeinden stattgefunden haben, die im Zuge der Dezentralisierungsreform neu geschaffen worden waren. Die Reform beinhaltet die administrativ-territoriale Reform zur Umstrukturierung und Vergrößerung der niedrigsten Ebene von Verwaltungseinheiten, die Konsolidierung von Siedlungen in zusammengeschlossenen Gemeinden und die Delegierung der Befugnis zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen an die Kommunalverwaltungen. Die Reform der steuerlichen Dezentralisierung stellte eine direkte Beziehung zwischen den neu zusammengeschlossenen Gemeinden und dem Staatshaushalt her und bietet den örtlichen Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, Einnahmen aus verschiedenen Steuern und Gebühren zu erzielen und sogar Geldbußen zu verhängen.

Im Jahr 2017 verabschiedete das ukrainische Parlament ein Gesetz, das den Zusammenschluss von Gemeinden über die Grenzen von Distrikten hinweg ermöglicht. Ein weiterer Gesetzesentwurf erlaubt den Zusammenschluss weiterer Siedlungen mit bereits bestehenden zusammengeschlossenen Gemeinden, während ein weiterer Gesetzesentwurf das Amt des Dorfältesten in zusammengeschlossenen Gemeinden einführt. Nach der neuen Gesetzgebung ist der Dorfälteste eine gewählte Position, die in den Siedlungen arbeitet, die sich zu

größeren Gemeinden zusammengeschlossen haben und als „Kommunikator/Vermittler“ zwischen der lokalen Regierung und der Gemeinde dient.

Die fiskalische Dezentralisierung hat neu zusammengeschlossenen Gemeinden und Städten im Gebietsstatus zusätzliche Ressourcen zur Verbesserung ihrer Infrastruktur bereitgestellt. Die von der Reform betroffenen Gemeinden und Städte konnten so signifikant erhöhte Steuereinnahmen verbuchen. Die Kommunen erhielten im Laufe des Jahres 60 % der Einkommensteuer und 100 % der Verbrauchsteuern, Immobilienmieten und eine Immobiliensteuer. Im Jahr 2017 erhöhten die lokalen Haushalte ihre Einnahmen um 31 % und die Einnahmen aus der Zusammenlegung von Gemeinden um insgesamt 187 %.

Die Berichte von Freedom House insgesamt

ordnen die Dezentralisierungsreform im Rahmen des Indikators „Örtliche demokratische Regierungsführung“ in einen übergeordneten nationalen Bezugsrahmen ein und streichen insgesamt heraus, dass die Bewertung der Örtlichen demokratischen Regierungsführung durch die Erfolge bei der Dezentralisierungsreform bedingt ist.

7.3.2 Die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik

Die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik zu den Reformen der Ukraine im Rahmen der ENP unterbreiten eine Bestandsaufnahme über die Fortschritte und geben Empfehlungen für weitere Maßnahmen. In diesen Berichten wird der Reform der Dezentralisierung ein besonderer Stellenwert zugewiesen.

Der Bericht des Jahres 2015

kommt vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Jahr 2014 zu der Empfehlung, sicherzustellen, dass der Prozess der Verfassungsreform in einem integrativen Vorgehen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft weitergeführt wird und zum Abschluss kommt. Herausgestellt wird in diesem Zusammenhang eine notwendige Reform des Justizwesens.⁵¹² Der Bericht unterstreicht, dass mit der Dezentralisierungsreform noch eine Vielzahl von Herausforderungen zu bewältigen sind, wie die übermäßige Zentralisierung des Systems, die

⁵¹² European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2015b, S. 3–4.

fiskalische Abhängigkeit von der Zentralregierung, begrenzte finanzielle Ressourcen, die eingeschränkte Kapazität der vorhandenen Verwaltung, die Korruption und die unzureichende Einbeziehung der Öffentlichkeit.⁵¹³

Der Bericht für die Jahre 2015/2016

stellt heraus, dass die EU den Dezentralisierungsprozess durch ein im September 2016 gestartetes Dezentralisierungsprogramm (*U-LEAD*) im Umfang von 100 Mio. € unterstützt, zu dem Deutschland, Schweden, Polen und Dänemark weitere finanzielle Beiträge leisten. Weiter führt der Bericht aus, dass durch Änderungen der Haushalts- und Steuergesetze zusätzliche Haushaltsbefugnisse an die Kommunalverwaltungen übertragen wurden, was zu einem stabilen Anstieg der lokalen Haushaltseinnahmen geführt hat. Hervorgehoben wird in dem Bericht auch, dass sich über 1000 Gemeinden (fast 10 % der Gesamtzahl der Gemeinden) zu 184 Gemeinden zusammengeschlossen haben. Weiter führt der Bericht aus, dass daran gearbeitet wird, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und den territorialen sozio-ökonomischen Zusammenhalt und die räumliche Entwicklung zu gewährleisten, während das Potenzial des staatlichen Fonds für regionale Entwicklung noch immer nicht voll ausgeschöpft wird.⁵¹⁴

Der Bericht für die Jahre 2017/2018

stellt heraus, dass die Reform der Dezentralisierung für den Zeitraum mit einer weiteren Stärkung der lokalen Selbstverwaltung konsequent umgesetzt wird. Seit 2015 wurden 705 neue zusammengeschlossene Hromadas (Gemeinden) gegründet. Das Gesetz, das es den Großstädten einer Region (Oblast) erlaubt, Teil des Fusionsprozesses zu werden, wurde im Mai 2018 verabschiedet.⁵¹⁵ Auch die Zivilgesellschaft spielte im Jahr 2018 eine bemerkenswert aktive Rolle bei der Förderung, Gestaltung und Überwachung der Dezentralisierungsreform, wie der Bericht weiter erläutert.⁵¹⁶

Insgesamt unterstreichen die gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters die konsequente Umsetzung und sukzessive Stärkung der lokalen Selbstverwaltung und erläutern, dass die EU den Dezentralisierungsprozess durch ein im September 2016

⁵¹³ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2015b, S. 9.

⁵¹⁴ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2016, S. 5.

⁵¹⁵ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2018, S. 2.

⁵¹⁶ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security 2018, S. 5.

gestartetes Dezentralisierungsprogramm (*U-LEAD with Europe*) mit einem Umfang von 100 Mio. € unterstützt, und dass durch Änderungen der Haushalts- und Steuergesetze zusätzliche Haushaltsbefugnisse an die Kommunalverwaltungen übertragen wurden, was zu einem stabilen Anstieg der lokalen Haushaltseinnahmen geführt hat. Hervorgehoben wird in dem Bericht auch die aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Förderung, Gestaltung und Überwachung der Dezentralisierungsreform.

7.3.3 Zusammenfassung der „Erfolgsstory“ der Dezentralisierungsreform

Eine Zusammenfassung der „Erfolgsstory“ der Dezentralisierungsreform ergibt folgendes Bild: Die Ergebnisse der Berichte von Bertelsmann und Freedom House betonen die Bedeutung und die positiven Ergebnisse der Dezentralisierungsreform. Der Bericht von Freedom House für das Jahr 2017 stellt heraus, dass die positive Entwicklung der Fortschritte in der Bewertung der Örtlichen demokratischen Regierungsführung durch die Erfolge bei der Dezentralisierungsreform bedingt ist, und die Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters beleuchten die Erfolge der Dezentralisierungsreform und die Bedeutung dieser Reform für die Demokratieförderung der Ukraine insgesamt.

7.4 Die Analyse der Wirkung der Dezentralisierungsreform auf das Konzept der Eingebetteten Demokratie

Dieser Abschnitt analysiert die Wirkung der Dezentralisierungsreform auf das Konzept der Eingebetteten Demokratie in drei Schritten: (1) Analyse der Berichte des BTI, der Berichte von Freedom House und der EU-Berichte zur Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie; (2) Ergänzung um weitere Quellen zur Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie; (3) Analyse des Funktionszusammenhangs zwischen innerer und äußerer Einbettung.

7.4.1 Die Berichte des BTI, von Freedom House und die EU-Berichte zur Wirkung auf die Teilregime der Eingebetteten Demokratie

Die Befunde der BTI-Berichte, der Berichte von Freedom House und die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik wurden als Beleg für die „Erfolgsstory“ der Dezentralisierungsreform herangezogen. Damit die Systematik erhalten bleibt, werden dieselben Berichte wieder herangezogen, um gezielt die positive Wirkung auf die Indikatoren des Konzepts der eingebetteten

Demokratie zu analysieren, die jeweils durch *kursive Schrift* gekennzeichnet sind. Mit dieser Hervorhebung kann der Bezug zu Tabelle 23 nachvollzogen werden.

Die BTI-Berichte

Der BTI-Bericht für den Demokratiestatus des Jahres 2014 weist die Dezentralisierung und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung aus Sicht der Bevölkerung dem *Indikator „Zustimmung zur Demokratie“* zu. Der BTI-Bericht für den Demokratiestatus des Jahres 2016 verweist auf die Notwendigkeit, bei anstehenden Wahlen die Reform der Dezentralisierung zu berücksichtigen. Damit wird die Reform der Dezentralisierung beim *Indikator „Freie und faire Wahlen“* angesiedelt. Der Bericht für den Demokratiestatus des Jahres 2018 weist die Dezentralisierungsreform ebenfalls dem *Indikator „Freie und faire Wahlen“* zu, indem er betont, dass auf der Grundlage der Dezentralisierungsreform in einer Reihe von neu geschaffenen Gemeinden in der ganzen Ukraine Wahlen stattgefunden haben, allerdings mit Problemen behaftet, die auf Unzulänglichkeiten in den lokalen Wahlgesetzen zurückzuführen sind.

Die Freedom-House-Berichte

Der Bericht für das Jahr 2014 führt aus, dass ein Konzeptdokument zur Dezentralisierung im April 2014 von der Regierung angenommen wurde (*Indikator „Nationale demokratische Regierungsführung“*).

Der Bericht für das Jahr 2015 erläutert, dass wichtige Gesetze Anfang 2015 zur Konsolidierung der lokalen Verwaltungseinheiten verabschiedet wurden, um lebensfähigere und finanziell tragfähige Gemeinschaften zu schaffen (*Indikator „Nationale Demokratische Regierungsführung“*) und Stadtplanungskompetenzen auf die lokalen Regierungsbehörden zu übertragen (*Indikatoren „Örtliche demokratische Regierungsführung“, „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“*).

Der Bericht für das Jahr 2016 detailliert weitere Rechte, die auf die örtliche Ebene übertragen wurden (z. B. Gesundheitswesen, Sozialschutz, territoriale Entwicklung und die Kontrolle über Architektur und Infrastruktur) und die zu erheblicher Aufstockung der lokalen Haushalte führte und eine positive Wirkung auf die örtliche demokratische Regierungsführung hatte (*Indikatoren „Örtliche demokratische Regierungsführung“, „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“*).

Der Bericht für das Jahr 2017 erläutert, dass am 11. und 18. Dezember 2016 die ersten Wahlen in 184 Gemeinden stattgefunden haben, die im Zuge der Dezentralisierungsreform neu geschaffen worden waren (*Indikator „Wahlsystem“*). Darüber hinaus wurden weitere Befugnisse auf die örtliche Ebene übertragen, z. B. Befugnisse zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen an die Kommunalverwaltungen und die Reform der steuerlichen Dezentralisierung. Damit stellt der Bericht eine direkte Beziehung zwischen den neu zusammengesetzten Gemeinden und dem Staatshaushalt her und bietet den örtlichen Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, Einnahmen aus verschiedenen Steuern und Gebühren zu erzielen und sogar Geldbußen zu verhängen. (*Indikatoren „Örtliche demokratische Regierungsführung“, „Nationale demokratische Regierungsführung“, „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“*). Ein weiterer Gesetzesentwurf führte das Amt des Dorfältesten als vom Bürger gewählte Instanz in zusammengesetzten Gemeinden ein (*„Indikator Bürgerliche Freiheitsrechte“, „Zivilgesellschaft“, „Sozialkapital“, „Freie und faire Wahlen“, „Akzeptanz demokratischer Institutionen“, „Zustimmung zur Demokratie“*).

Die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik

Die jährlichen gemeinsamen Berichte der EU-Kommission und des Hohen Vertreters verorten die Dezentralisierungsreform nicht nur in einem örtlichen Bezugsrahmen, sondern erweitern den Horizont um die nationale Dimension und stellen sie in einen Wirkungszusammenhang mit dem *Indikator „Nationale demokratische Regierungsführung“* (vgl. Abschnitt 7.3.2). Dabei wird darauf verwiesen, dass der Erfolg der Dezentralisierungsreform eng an die wirksame Bekämpfung von Korruption gekoppelt ist (*Indikatoren Korruption und Antikorruptionspolitik*). Auch die aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Förderung, Gestaltung und Überwachung der Dezentralisierungsreform wird herausgestellt (*Indikatoren „Zivilgesellschaft“, „Sozialkapital“*).

7.4.2 Ergänzende Quellen zur Wirkung auf die Teilregime

Die Analyse, in der die Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Indikatoren aufgezeigt wurde, wird im Folgenden mit den Befunden des BTI und von Freedom House und mit weiteren Quellen untermauert.

Aus den Informationen über die Arbeit der GIZ geht hervor, dass die Organisation nationale, regionale und lokale Verwaltungen unterstützt, um effizienter zu arbeiten. Hierzu werden Seminare, Beratungen und Studienreisen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeboten.

Expertinnen und Experten eröffnen den ukrainischen Partnern Wege und Möglichkeiten zur verbesserten Kommunikation und zu konkreter Finanzplanung, sodass die erwarteten Leistungen mit der Verfügbarkeit öffentlicher Mittel in Einklang stehen. Kommunalen Akteuren wird vermittelt, wie die Bürger in Meinungsbildungsprozesse eingebunden werden können (*Indikatoren „Zivilgesellschaft“, „Sozialkapital“*).⁵¹⁷

Ein zentrales Büro der GIZ wurde auf nationaler Ebene aufgebaut, um das zuständige Partnerministerium bei der Koordinierung der Reformanstrengungen und dem Informationsaustausch zwischen Ministerien und Gebern zu unterstützen (*Indikatoren „Nationale demokratische Regierungsführung“, „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“*).

Die regionalen Zentren der GIZ in den jeweiligen Oblasten unterstützen die Kommunen in den Bereichen Regionalentwicklung, Lokal Finanzen, städtische Dienstleistungen, Kommunikation, Recht und Raumplanung und Kommunen werden in die Lage versetzt, Dienstleistungen bürgerorientiert anzubieten (*Indikatoren „Örtliche Regierungsführung“, „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“, „Zivilgesellschaft“ und „Sozialkapital“*). Mit Unterstützung des Programms fanden bis Herbst 2018 über 7.000 Trainings, Workshops und Konferenzen in der gesamten Ukraine statt. Sie erreichten über 160.000 Bürger sowie gewählte Gemeindevertreter und kommunale Angestellte.⁵¹⁸

Das Programm organisierte bis Mitte 2018 über 80 Dialogveranstaltungen und zehn Medientrainings. Zwölf Radio- und TV-Programme wurden entwickelt und in Zusammenarbeit mit öffentlichen Medienorganisationen ausgestrahlt. Die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz der Dezentralisierungsreform haben sich durch diese Maßnahmen landesweit erhöht (*Indikatoren „Akzeptanz demokratischer Institutionen“, „Zustimmung zur Demokratie“, „Unabhängige Medien“ und „Presse- und Meinungsfreiheit“*).⁵¹⁹

Ramanova und Umland kommen für den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 zu einem positiven Ergebnis. Nach ihrer Bewertung wurde die Entwicklung der Demokratie durch die freiwillige Fusion von Kommunen vorangebracht. Diese positive Entwicklung wurde durch die Förderung von gesellschaftlichem Engagement auf einer Graswurzelebene ermöglicht.

⁵²⁰ Weiter hat dazu beigetragen, dass Bürger und Bürgerinnen die Selbstverwaltung der

⁵¹⁷ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018, S. 1.

⁵¹⁸ Diese Zahlen ergaben sich bei einem Experteninterview in Kiew im April 2019. Dabei wurde auch der Erfolg der Reform damit begründet, dass sie auf der „Graswurzelebene“ ansetzt und vorrangig die Zivilgesellschaft einbezieht.

⁵¹⁹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2018, S. 2.

⁵²⁰ Vgl. Romanova und Umland 2019, S. 17.

ATGs⁵²¹ wählen konnten, und sie durch die Reformen in der Lage waren, sich am Entscheidungsprozess zur geografischen Zuordnung und damit zusammenhängender Fragen der ATGs zu beteiligen.⁵²² (*Indikatoren „Zivilgesellschaft“, „Sozialkapital“, „Freie und faire Wahlen“, „Wahlsystem“, „Zustimmung zur Demokratie“ und „Akzeptanz demokratischer Institutionen“*).

Diese Bewertung von Ramanova und Umland ergänzt die wissenschaftlich untermauerten Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zum Status der Demokratisierung im Zeitraum 2014 bis 2018 und beleuchtet einzelne Zusammenhänge hinsichtlich der Zuordnung von Maßnahmen zu den Teilregimen und Indikatoren der eingebetteten Demokratie. Sie unterstreicht die Bedeutung von *Wahlen* als Kern politischer Partizipation; sie betont die Bedeutung der Dezentralisierung für die Förderung eines gesellschaftlichen (gemeinschaftlichen) Engagements und damit die Förderung von *Zivilgesellschaft* und sie setzt die Reformen auf lokaler Ebene in einen Wirkungszusammenhang mit der Entwicklung eines demokratischen Selbstverständnisses des Bürgers mit Strahlkraft weit über die örtliche Ebene hinaus. Das bedeutet, dass die Dezentralisierung durch die Stärkung des demokratischen Selbstverständnisses des Bürgers auf lokaler Ebene auch positiv auf die effektive Regierungsgewalt der Ukraine insgesamt durchschlägt (*Indikatoren „Akzeptanz demokratischer Institutionen“, „Effektive Regierungsgewalt“ und „Zustimmung zur Demokratie“*). Ramanova und Umland weisen auch darauf hin, dass die aktuelle Dezentralisierungsreform auf Erfahrungen mit früheren, meist erfolglosen Versuchen Kiews basieren, die lokale Verwaltung des Landes zu verbessern. Ferner zeigt sich, dass in die aktuelle Reform landes- sowie regionalspezifische Überlegungen der Reformer in der ukrainischen Regierung, der Wissenschaft und der *Zivilgesellschaft* einfließen.⁵²³ Die Autoren betonen, dass sich der Prozess insgesamt auf „Augenhöhe“ zwischen der Ukraine und den Akteuren des Multigeberprogramms *U-LEAD*, namentlich mit der EU, vollzieht.

Die Zusammenführung der Ergebnisse des BTI, von Freedom House und den EU-Berichten der Kommission und des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik sind in Tabelle 23 in einer gemeinsamen Spalte aufgeführt. Sie beleuchten die jeweiligen Befunde zur Wirkung der Dezentralisierungsreform als Bestandteil des Indikators „*Örtliche*

⁵²¹ „ATG“ steht für Amalgamierte Territorialgemeinden und meint kleinere Kommunen, die zu größeren Kommunen zusammengelegt wurden.

⁵²² Vgl. Romanova und Umland 2019, S. 17.

⁵²³ Vgl. Romanova und Umland 2019, S. 6.

Teil VII Analyse der Wirkungszusammenhänge der Teilregime und Indikatoren

demokratische Regierungsführung“ auf die Teilregime und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie. Die rechts daneben liegende Spalte listet die Befunde weiterer Quellen.

Tabelle 23: Die Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Indikatoren der eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

Teilregime	Indikatoren	BTI, FH und die EU-Berichte	Weitere Quellen
Wahlen	Parteiensystem		
	Freie und faire Wahlen	✓	✓
	Akzeptanz demokratischer Institutionen	✓	✓
	Zustimmung zur Demokratie	✓	✓
	Wahlsystem	✓	✓
Politische Teilhaberechte	Presse- und Meinungsfreiheit		✓
	Zivilgesellschaft	✓	✓
	Unabhängige Medien		✓
	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit		
	Sozialkapital	✓	✓
	Interessengruppen		
Effektive Regierungsgewalt	Örtliche demokratische Regierungsführung	✓	✓
	Nationale demokratische Regierungsführung	✓	✓
	Effektive Regierungsgewalt		✓
	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen	✓	✓
Horizontale Gewaltkontrolle	Antikorruptionspolitik	✓	
	Korruption	✓	
	Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz		
	Gewaltenteilung		
	Unabhängigkeit von Justiz		
	Ahndung von Machtmissbrauch		
Bürgerliche Freiheitsrechte	Bürgerrechte	✓	

7.4.3 Analyse der Wirkungszusammenhänge der Teilregime und Indikatoren

Mit der Begründung der Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform, die direkt der EU als Erfolg zugeordnet werden kann, wurde auch aufgezeigt, dass mit dieser Reform ein breit gefächertes Spektrum direkter Wirkungszusammenhänge mit anderen Indikatoren und anderen Teilregimen besteht. Diese Wirkungszusammenhänge sind von potenzieller Qualität, da neben der EU-Dezentralisierungsreform auch andere Akteure und Variablen (Indikatoren) auf diese Teilregime in unterschiedlicher Qualität Einfluss nehmen.

Die damit einhergehende Vielfalt und Komplexität kann mit den vorhandenen Dokumenten und dem aktuellen Stand der Forschung zur Demokratieförderung in der Ukraine nicht erfasst werden. Dies liegt auch daran, dass die Indikatoren der Teilregime nicht

eindeutig qualitativ voneinander differenzierbar sind, über eine eingegrenzte Autonomie verfügen und sich deren jeweilige Funktionslogik erst aus der wechselseitigen Beeinflussung aller fünf Partialregime erschließt. Allerdings schmälert diese eingegrenzte Autonomie nicht die Befunde zur EU-Dezentralisierungsreform und zur potenziell positiven Wirkung auf ein breites Spektrum anderer Indikatoren. Das bedeutet, dass diese potenziell positive Wirkung eine positive Entwicklung der entsprechenden Indikatoren begünstigt, auf die die Dezentralisierungsreform einwirkt.

Mit den Befunden des BTI und von Freedom House lassen sich die Maßnahmen zur Dezentralisierungsreform dem Indikator „*Zustimmung zur Demokratie*“ zuordnen. Ebenfalls wird die Bedeutung dieser Maßnahmen für die Wahlen auf regionaler Ebene bei den neu geschaffenen Gemeinden herausgestellt und damit dem Indikator „*Freie und faire Wahlen*“ zugewiesen. Beide Indikatoren sind Bestandteil des Teilregimes „*Wahlen*“.

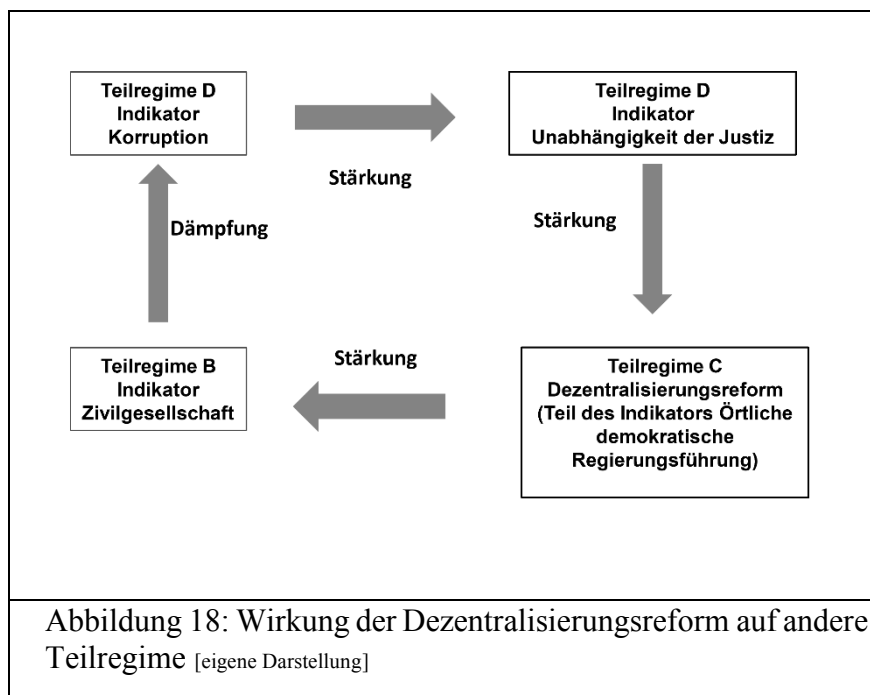
Das Teilregime „*Wahlen*“ nimmt unter den Teilregimen des Konzepts der Eingebetteten Demokratie die zentrale Position ein. Es ist der sichtbare Ausdruck der Souveränität des Volkes und sichert gleichzeitig die Partizipation der Bürger. Dabei sind die politischen Teilhaberechte zwingende Minimalbedingungen für ein demokratisches Wahlregime. Beide Teilregime realisieren damit die Essenz der vertikalen Herrschaftslegitimation einer Demokratie.

Die Freedom-House-Berichte stellen einen Wirkungszusammenhang der Dezentralisierungsreform auf die „*Nationale demokratische Regierungsführung*“ her. Darüber hinaus stellen die Berichte auch einen Wirkungszusammenhang zu den Indikatoren „*Zivilgesellschaft*“, „*Sozialkapital*“, „*Freie und faire Wahlen*“ und „*Zustimmung zur Demokratie*“ her. Dieser Zusammenhang ergibt sich auch aus der Einrichtung der Institution eines Dorfältesten, der durch freie und faire Wahlen bestimmt wird und damit die Örtliche demokratische Regierungsführung stärkt. Damit wird die Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die vertikale Herrschaftslegitimation unterlegt.

Die Dezentralisierungsreform koppelt die Örtliche demokratische Regierungsführung an die Nationale demokratische Regierungsführung. Ergänzend verweisen die EU-Berichte darauf, dass ein Erfolg der Dezentralisierungsreform eng an den Erfolg bei der Korruptionsbekämpfung gebunden ist. Abbildung 18 verdeutlicht beispielhaft die Wirkung zwischen der Dezentralisierungsreform als Bestandteil des Indikators „*Örtliche demokratische Regierungsführung*“ zu den anderen Teilregimen.

Er stärkt die Zivilgesellschaft und damit die politische Teilhabe (Teilregime B). Diese Stärkung kann dämpfend auf die Korruption wirken (Teilregime D) und damit einen Beitrag zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz leisten (Teilregime D), die dann weitere Fortschritte bei der Dezentralisierungsreform begünstigt.

Der Annex zum Beschluss der EU-Kommission vom 2. Dezember 2015 erläutert eine positive Wirkung der Dezentralisierungsreform auf die Leistungsfähigkeit demokratischer



Institutionen des Teilregimes „*Effektive Regierungsgewalt*“ und zum Indikator „*Zustimmung zur Demokratie*“ durch die Vernetzung von Interessengruppen, der Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Damit wird mit den Befunden von Freedom House und dem Be-

schluss der EU-Kommission vom 2. Dezember 2015 eine Interdependenz zwischen dem Teilregime „*Effektive Regierungsgewalt*“ und dem Teilregime „*Wahlen*“ hergestellt und die transversale Dimension untermauert, die dem Ziel verpflichtet ist, die effektive Regierungsgewalt den demokratisch legitimierten Herrschaftsträgern zuzuordnen. Aus den Unterlagen der Arbeit der GIZ geht hervor, dass Experten der GIZ den ukrainischen Partnern in Behörden, Wege und Möglichkeiten zur und zu konkreter Finanzplanung eröffnen, sodass die zu erwarteten Leistungen mit der Verfügbarkeit öffentlicher Mittel im Einklang stehen. Darüber hinaus sollen mit einer verbesserten Kommunikation Bürger in Planungen einbezogen werden. Diese Vorhaben fördern die „*Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen*“ und wirken durch verbesserte Kommunikation mit Bürgern im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen auf die Indikatoren „*Zivilgesellschaft*“ und „*Sozialkapital*“. Darüber hinaus wird die Bedeutung der Medien für den Erfolg der Dezentralisierungsreform betont, und zwar mit Verweis auf die Indikatoren „*Unabhängige Medien*“ und „*Presse- und*

Meinungsfreiheit“.

Auch die Arbeit von Ramanova und Umland unterstreicht die Bedeutung von Wahlen als einen Kern politischer Teilhaberechte und betont, dass mit der Dezentralisierung das gesellschaftliche Engagement und die Förderung der Zivilgesellschaft einhergehen. Grund hierfür ist, dass Erkenntnisse der Wissenschaft und von Experten in die Reform einfließen, und das demokratische Selbstverständnis des Bürgers auf lokaler Ebene gefördert wird.

Ein weiterer Aspekt für die Bedeutung der Einbindung der Zivilgesellschaft in ein Reformprojekt ergab ein Experteninterview in Straßburg.⁵²⁴ Dabei wurde betont, dass Reformen, die auf der „Graswurzelebene“ ansetzen, schneller und direkt bei den Bürgern wahrnehmbar werden und ihre Wirkung entfalten. Diese verzögerungsfreie Wirkung sei wichtig, damit die Bürger Vertrauen in eine demokratische Transformation aufbauen können. Bei Reformvorhaben im Rahmen der Demokratieförderung hingegen, die durch *Top-down*-Gesetzesvorhaben langwierige Verfahren zur Folge haben, kommt es in der Regel zu erheblichen Verzögerungen, bis die Wirkung bei der Zivilbevölkerung wahrgenommen werden kann.⁵²⁵

Mit dem Transformationsprozess der Ukraine sind umfangreiche Gesetzesvorhaben verbunden. Deshalb gäbe es derzeit (zum Zeitpunkt des Gesprächs) zunehmend Besorgnis bei EU und UKR über einen wachsenden Unmut in der Bevölkerung durch Verzögerungen beim Transformationsprozess, da mangelnde zeitnah wahrnehmbare Wirkungen ein Vertrauensverlust auslösen könnten. Dies würde mit einem *bottom-up*-Ansatz, oder mit einem Ansatz, der beides miteinander verbindet, vermieden.⁵²⁶ Von besonderer Bedeutung ist es deshalb, dass die Dezentralisierungsreform mit ihrer Wirkung auf das Wahlregime auf den Kern der Eingebetteten Demokratie abzielt, die vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle untermauert und sich der Erfolg der Dezentralisierungsreform wesentlich auf die Einbindung der Zivilgesellschaft stützt. Die besondere Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Demokratieförderung wurde auch seitens der EU frühzeitig erkannt und mit der ersten Maßnahme der finanziellen Unterstützung der Ukraine am 13. Mai 2014 untermauert, mit der ein gesondertes *Ukraine Civil Society Support Programme* in einer Größenordnung von 10 Mio. € aufgelegt wurde.

⁵²⁴ Das Experteninterview fand statt in Straßburg im Juni 2019.

⁵²⁵ Diese Bewertung ergaben bereits Experteninterviews in Kiew im September 2018.

⁵²⁶ Diese Bewertung erfolgte auch bei einem Experteninterview am Rande einer Sitzung des EU-UKR Parlamentarischen Assoziationsausschusses in Straßburg verbunden mit dem Hinweis, dass es von großer Bedeutung ist, die Zivilgesellschaft bei den Reformvorhaben ‚mitzunehmen‘.

7.4.4 Die Analyse des Funktionszusammenhangs zwischen innerer und äußerer Einbettung

Hinsichtlich der sozio-ökonomischen Funktionsbedingung als äußere Einbettung unterstreicht die EU-Kommission mit ihrem Beschluss vom 2. Dezember 2015 die Zielsetzung der Dezentralisierungsreform, die institutionellen Kapazitäten der Akteure auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene zu stärken, die lokalen Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt zu fördern⁵²⁷ (*Teilregime „Effektive Regierungsgewalt“* in Beziehung zur äußeren Einbettung.).

Auch Lankina et.al weisen darauf hin, dass das Engagement der Ukraine zur Europäisierung eine Reihe wichtiger Reformen der Dezentralisierung in Gang gesetzt hat, um die allgemeine sozio-ökonomische Notlage der ukrainischen Kommunen und das Wohlergehen der Bürger zu verbessern⁵²⁸ (*Indikator „Zivilgesellschaft“* in Beziehung zur äußeren Einbettung). Die Linderung der sozio-ökonomischen Notlage wiederum stärkt den Prozess der Dezentralisierung.

Mit diesen Ausführungen wird deutlich, dass die innere Einbettung (*Indikatoren der Teilregime*) auf die äußere Einbettung, die sozio-ökonomische Funktionsbedingung, begünstigend einwirken kann. Die positiv bewerteten Teilregime sind aber keine notwendige Voraussetzung für eine günstige sozio-ökonomische Entwicklung. Wie weiter oben ausgeführt wurde, kann eine sozio-ökonomisch günstige Entwicklung auch ohne Fortschritte bei der Demokratisierung erfolgen.

Im Gegensatz dazu ist die sozio-ökonomische Funktionsbedingung eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für einen demokratischen Transformationsprozess. Für einen demokratischen Transformationsprozess kommt als zwingende Voraussetzung die Motivation des Empfängers für einen solchen Prozess hinzu.

Daher stehen die Teilregime nicht in einem Verhältnis der Gegenabhängigkeit zu der äußeren Einbettung.

Wie oben erläutert, hat die EU-Kommission am 5. März 2014 vorgeschlagen, die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Ukraine mit einem Gesamtvolumen von 11 Mrd. € zu stabilisieren und damit auch künftige Reformen zu unterstützen, die der Demokratieförderung unmittelbar dienen sollen. Genannt werden Rechtsstaatlichkeit, Bekämpfung von Korruption

⁵²⁷ Vgl. European Commission 2015c, S. 2 Ziff. 4.

⁵²⁸ Vgl. Lankina et al. 2017, S. 7.

und der Aufbau von Institutionen zur Förderung von *good governance*, was gleichzeitig dazu dienen sollte, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Ukraine abzusichern.

7.5 Bewertung aus sozialkonstruktivistischer Perspektive

Aus der Gesamtschau der Indikatoren für den Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 ergibt sich, dass die Werte und Normen der horizontalen Gewaltkontrolle und der effektiven Regierungsgewalt unterdurchschnittlich ausgeprägt sind. Dagegen ist die soziale Verankerung der Werte und Normen der politischen Teilhaberechte, des Wahlregimes und der Bürgerlichen Freiheitsrechte überdurchschnittlich verankert. Von besonderer Bedeutung ist, dass diese Dezentralisierungsreform mit ihrer Wirkung auf das Wahlregime auf den Kern der Eingebetteten Demokratie abzielt, die vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle untermauert und sich der Erfolg der Dezentralisierungsreform wesentlich auf die Einbindung der Zivilgesellschaft stützt. Damit konnte sich dieses Reformvorhaben zu Beginn des Analysezeitraums auf demokratische Werte und Normen stützen, die in überdurchschnittlicher Ausprägung in der Ukraine vorhanden waren.

Die Idee zur Dezentralisierung von Macht und Kompetenzen stammt aus der Ukraine selbst, die EU hat gemeinsam mit der ukrainischen Regierung dieses Thema aufgegriffen und die Sondermaßnahme *U-LEAD with Europe* ins Leben gerufen.

Indem die Ukraine die *ownership* für diese Reform trägt, setzt diese Reform auf die Selbststeuerung und auf das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Geber und Empfänger dieses Projekts. Das bedeutet auch, dass die Ukraine gleichberechtigt mit der EU am Aushandlungsprozess über dieses Projekt partnerschaftlich partizipiert. Die GIZ wurde seitens der EU insbesondere deshalb als der operative Träger dieses Projekts benannt, da sie in besonderer Weise für die vertrauensvolle Zusammenarbeit geeignet ist. Vertrauensvolle Zusammenarbeit und Wahrnehmung der politischen Sensibilität seitens der GIZ gegenüber der Ukraine entspricht dem Prinzip der reflektierten Spiegelung, da die Ukraine von der GIZ als ein Partner behandelt wird, dem man mit Wertschätzung begegnet und als gleichberechtigtes Gegenüber wahrnimmt. Dabei wird die Rollenidentität der EU von der Ukraine perzipiert und verinnerlicht. Experteninterviews in Kiew ergaben ebenfalls, dass die Zusammenarbeit der GIZ mit ihren ukrainischen Ansprechpartnern auf gegenseitigem Einvernehmen beruht, um die Projekte bedarfsgerecht zu steuern.⁵²⁹

⁵²⁹ Die Experteninterviews fanden statt in Kiew im April 2019.

Die Reform der Dezentralisierung setzt auf Selbststeuerung auf der Grundlage von ukrainischem *ownership* und auf das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Geber und Empfänger. Insgesamt werden sämtliche Beschlüsse zum Dezentralisierungsprojekt im Einvernehmen zwischen der EU und den ukrainischen Behörden ausgehandelt. Die effektive Partizipation und Gleichberechtigung der Vertragspartner ist bei der Ausgestaltung des Aushandlungsprozesses damit gewährleistet, ebenso wie die gleichberechtigte Agendakontrolle und das gegenseitige Einvernehmen bei der Erfolgskontrolle sowie gegebenenfalls die Nachsteuerung des Transformationsprozesses auf der Zeitachse in vereinbarten Abständen. Die Gleichberechtigung von ‚Förderer‘ und ‚Geförderten‘ am Aushandlungsprozess auf ‚Augenhöhe‘ ist damit abgesichert.

Die einvernehmliche Erfolgskontrolle sowie gegebenenfalls Nachsteuerung folgt ebenfalls den Grundsätzen der dialogisch konzipierten Konditionalität, die den Transfer von Werten und Normen im Interaktionsprozess ausgestaltet. Dieser Transfer ist über alle Ebenen hinweg gewährleistet. Da sämtliche Teilregime und Indikatoren in einem gegenseitigen Wechselwirkungsprozess verbunden sind, bedeutet dies auch, dass der Prozess der Transformation von Werten und Normen im Interaktionsprozess ebenso auf die anderen Teilregime und Indikatoren wirkt.

Damit folgt das Vorgehen beim Dezentralisierungsprojekt den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive, und die demokratischen Werte und Normen können sich hier entfalten.

7.6 Zusammenfassung der Ergebnisse der Case Study

Die Gesamtverantwortung der Dezentralisierungsreform liegt bei der Ukraine. Die Namensgebung *U-LEAD with Europe* betont die zentrale Unterstützung dieser Reform durch die EU. Sie ist nach dem Umfang der finanziellen Beteiligung und der konzeptionellen und organisatorischen Unterstützung ein Projekt, das der EU-Demokratieförderung eindeutig zugeordnet werden kann.

Der Erfolg der Dezentralisierungsreform stützt sich wesentlich auf die Einbindung der Zivilgesellschaft, stärkt die politische Partizipation und verschränkt diese mit dem Wahlregime. Damit kann sich dieses Vorhaben auf demokratische Werte und Normen abstützen, die in überdurchschnittlicher Ausprägung in der Ukraine vorhanden waren und damit den Erfolg dieser Reform begünstigen.

Die Analyse der Dezentralisierungsreform kommt auch zu dem Ergebnis, dass mit dieser

Reform ein breit gefächertes Spektrum direkter Wirkungszusammenhänge mit anderen Indikatoren und anderen Teilregimen besteht. Diese Wirkungszusammenhänge sind von potenzieller Qualität, da neben der EU-Dezentralisierungsreform auch andere Akteure und Variablen (Indikatoren) auf diese Teilregime Einfluss nehmen.

Diese Reform entfaltet auch eine positive Wirkung auf die sozio-ökonomischen Funktionsbedingung, die die allgemeine sozio-ökonomische Notlage der ukrainischen Kommunen erkennt, das Wohlergehen der Bürger verbessert und damit den Prozess der Dezentralisierung wiederum stärkt. Bei der Gestaltung der Transformationsprozesses folgt das Vorgehen der EU den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz, bei dem sich die demokratischen Werten und Normen entfalten können. Die Wirksamkeit eines Reformprojekts der EU ist damit nachgewiesen.

Teil VIII

8. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung beginnt mit dem Befund zur theoretischen Verortung der Studie. Anschließend werden die wesentlichen Ergebnisse zu den Einzelbefunden gebündelt. Das Kapitel endet mit einem Gesamtergebnis, beantwortet die Forschungsfragen und bewertet die Thesen.

8.1 Befund zur theoretischen Verortung

Als theoretischen Bezugsrahmen für diese Arbeit wurde das Theorem des Demokratische Friedens herangezogen. Es lässt sich politikwissenschaftlich dem Liberalismus zuordnen. Es war möglich, ein operationalisierbares Konzept von Demokratie dem Theorem des Demokratischen Friedens zuzuordnen, aus dem sich die demokratischen Werte und Normen für die Demokratieförderung ergeben. Mit einem Verständnis von Demokratieförderung als einen kontinuierlichen sinngebenden Prozess, der mit demokratischen Werten und Normen unterlegt und ausgehandelt wurde, wurden Kernelemente der Demokratie in einen Transformationsprozess eingebunden.

Das Theorem des Demokratischen Friedens und das Konzept der Eingebetteten Demokratie stellten als statische Dimension die Werte und Normen für den Transformationsprozess in Richtung Demokratie bereit. Den theoretischen Bezugspunkt für den Prozess der Transformation als dynamische Dimension bildete hingegen der Sozialkonstruktivismus. Diese theoretische Verknüpfung von Demokratischem Frieden, Eingebetteter Demokratie und Sozialkonstruktivismus bildete eine belastbare Grundlage für die gesamte Analyse dieser Arbeit. Die Belastbarkeit dieser Verknüpfung war durchgängig gesichert.

Folgt man dem Theorem des Demokratischen Frieden, führen demokratische Staaten keine Kriege gegeneinander. Demokratien lösen Konflikte friedlich mit Verhandlungen und Kompromissen ohne Rückgriff auf Drohungen oder Gewalt. Darüber hinaus generieren Demokratien einen höheren Wohlstand und sind in der Lage, mehr Freiheitsrechte zu sichern. In den internationalen Beziehungen sind demokratisch verfasste Staaten auch eher bereit, sich in internationale Organisationen einzubringen und internationale Verträge abzuschließen. Von diesen Grundgedanken ist auch die EU-Außenpolitik getragen. Allerdings beschränkt sich die EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft auf die Staaten Ukraine, Aserbeidschan, Armenien, Georgien, Moldawien und Weißrussland und schafft damit auch

Ausgrenzung gegenüber jenen Staaten, die östlich davon in der Nachbarschaft liegen. Folgt man dem Theorem des Demokratischen Friedens müsste man auch jene Staaten miteinbeziehen, um Ausgrenzung zu vermeiden.

Außenpolitische Beziehungen aus Sicht des Demokratischen Friedens, die auf gegenseitiges Vertrauen und die Erhaltung des internationalen Friedens abzielt, sollten auch Beziehungen der Kooperation und Partnerschaft mit all jenen Staaten aufbauen, deren Repräsentanten nicht oder (aus eigener Sicht) nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind, um Ausgrenzungsprozesse und Ingroup-Outgroup-Dynamiken zu vermeiden.

Nach dieser Logik liegt es auch im Interesse der EU, Beziehungen der Kooperation und Partnerschaft mit Russland aufzubauen, das eine Landgrenze von 1974 km mit der Ukraine teilt. Dies setzt jedoch die Bereitschaft seitens Russlands voraus, sich darauf einzulassen. Diese Bereitschaft war für den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit durchgehend nicht vorhanden.

Der internationale bewaffnete Konflikt mit der Ukraine in den Separatistengebieten und die Annexion der Krim blieb für den Untersuchungszeitraum an Intensität unverändert und damit ohne Einfluss auf die externe Funktionsbedingung als notwendige Voraussetzung für die Demokratieförderung. Diese Funktionsbedingung kann infolge zunehmender innerstaatlicher oder externer territorialer Konflikte und damit verbundener wirtschaftlicher und sozialer Instabilität auch negative Konsequenzen für die Demokratieförderung verursachen. Diese müssten dann bei einer Analyse der Demokratieförderung bei Staaten mit innerstaatlichen oder externen territorialen Konflikten in ihrer Wirkung isoliert betrachtet und berücksichtigt werden.⁵³⁰

Mit der Koppelung an den Sozialkonstruktivismus wurde ein Rahmen für den Transformationsprozess geschaffen, der einen metatheoretischen Standpunkt der Analyse sozialer Prozesse einbezieht. Er geht davon aus, dass sich Identitäten und Interessen von Akteuren in einem sozialen Kontext sozial konstruieren und formen und auch nicht unabhängig von solchen Kontexten sind. Aus der Sicht des Sozialkonstruktivismus überlagern die Werte und Normen der Entspannung und Kooperation die Interaktion bei der Demokratieförderung und prägen in einem Demokratisierungsprozess eine Identität, die gemeinsame demokratische Werte widerspiegelt. Damit ist es gelungen, die Demokratieförderung als einen dynamischen Prozess zu begreifen, der mit demokratischen Werten und Normen unterfüttert ist und eine

⁵³⁰ Dies ist im Übrigen auch Grund dafür, dass die EU eine Nominierung eines Staates als EU-Beitrittskandidat ablehnt, mit einem territorialen Konflikt („frozen-conflict“) belastet ist.

entsprechende wertegebundene Identität etabliert. Dies führt dann auch in einem Transformationsprozess dazu, dass Demokratien friedfertiger sind und keine Kriege gegeneinander führen.

Ein Transformationsprozess in Richtung Demokratie kann nur gelingen, wenn seitens des „Empfängers“ der Wille und die Motivation dazu vorhanden ist. Im Falle der Ukraine waren neben dem Willen und der Motivation auch Anknüpfungspunkte für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie in Form demokratischer Werte und Normen vorhanden. So konnte von einem Minimalkonsens zwischen „Förderer“ und „Gefördertem“ ausgegangen werden. Auf dieser Grundlage wurde dann dieser Transformationsprozess gemeinsam etabliert und in einem normativen Sinngebungsprozess als Aushandlungsprozess auf Augenhöhe verankert.

8.2 Einzelbefunde

Mit den Rahmenbedingungen wurden die konzeptionellen Grundlagen und die organisatorischen Zuständigkeiten der EU-Demokratieförderung erläutert und die EU-Demokratieförderung in einen historischen und internationalen Kontext eingebettet. Damit wurde ein übergreifender Bezugsrahmen für die Einordnung der EU-Demokratieförderung in der Ukraine nach dem Euromaidan hergestellt. Die konzeptionellen Grundlagen der EU-Demokratieförderung belegen, dass die EU im Rahmen der Östlichen Nachbarschaftspolitik mehr Eigenverantwortung von ihren Partnern einfordert.

Die EU bemühte sich um ein Vorgehen, das einen offenen und freien Dialog ermöglicht und legte damit den konzeptionellen Grundstein für ein Vorgehen auf der Grundlage der Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive. Die Untersuchung der EU-Demokratieförderung für den Untersuchungszeitraum hat dann aber gezeigt, dass diese konzeptionellen Grundlagen nicht durchgehend befolgt wurden.

Bei der Erläuterung der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Vorhaben der EU-Demokratieförderung wurde deutlich, dass Vorhaben unterschiedlichen Zuständigkeiten zugeordnet sind. Insofern ist es von Bedeutung, dass innerhalb der Kommission ein engmaschiges Netz an Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen dafür sorgt, dass hinsichtlich der Demokratieförderung die Kohärenz gewahrt bleibt.

Das Verhältnis zu Russland und die wechselhafte Geschichte haben belegt, dass für die Ukraine die Schaffung einer demokratischen Ordnung angesichts fehlender demokratischer Traditionen eine der schwierigsten Herausforderung darstellte, die der junge Staat zu

bewältigen hatte. Seit der Unabhängigkeit der Ukraine bis zum Euromaidan wurden die Bemühungen der EU zur Unterstützung der Ukraine beim demokratischen und wirtschaftlichen Übergangsprozess mit einer Reihe von Grundlagendokumenten bekräftigt. Diese entfalteten nur eine eingeschränkte Wirkung. Es ging dabei vorrangig um wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung. Die Demokratieförderung war nachrangig eingeordnet. Dies änderte sich in der Folge des Euromaidan, als die EU begann, die Ukraine in einem Umfang zu unterstützen, der vorher nur EU-Beitrittskandidaten zugebilligt worden war. Auch die Demokratieförderung bekam einen prioritären Stellenwert.

Die wechselhafte Geschichte der Ukraine erklärt auch, dass die Kernbedeutung von Demokratie zu Beginn des Untersuchungszeitraums eingeschränkt verankert war. Dieser eingeschränkte Ausprägungsgrad demokratischer Werte und Normen hatte zur Folge, dass sich ein Transformationsprozess in Richtung Demokratie nur schrittweise und langfristig entwickeln kann.

Die Analyse des internationalen Kontextes kommt zu dem Ergebnis, dass die EU im Vergleich zur NATO und OSZE der dominante Träger der Förderung von Demokratie in der Ukraine ist. Die Gesamtschau der Indikatoren für den Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2014 ergab, dass seitens der EU davon ausgegangen werden konnte, dass Ankerpunkte vorhanden waren, um auf dieser Basis Einvernehmen über die Zielsetzung und Vorhaben der Demokratieförderung zu erzielen.

Die Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus im Untersuchungszeitraum ergab, dass sich sämtliche Teilregime über einen Zeitraum von vier Jahren nur geringfügig und mit einer positiven Entwicklung in einzelnen Bereichen verändert haben. Dieser Befund ist auch ein Beleg für die Gegenabhängigkeit der Teilregime in ihrer Wirkung zueinander, sodass kein Teilregime eine eigene und unabhängige Wirkung entfaltet hat.

Ein stabiles Gesamtsystem ist die Voraussetzung dafür, dass in einem Transformationsprozess demokratische Werte und Normen erfolgreich in eine Identität integriert werden können. Diese Bedingung kann eine kohärente Strategie erfüllen, mit der die Ziele und Vorhaben auf die Demokratiedefizite ausgerichtet sind. Diese Bedingung war bei der EU-Demokratieförderung erfüllt. Allerdings folgte das Vorgehen nicht durchgängig den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive. Da das Vorgehen im Rahmen der Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme nicht diesen Prinzipien folgte, kam es durch unterschiedliche Wahrnehmungen und Sinngebungen zur Kollision von Werten und Normen. Dies hat die Entfaltung der demokratischen Werte und Normen der EU-Demokratieförderung

gefährdet, da die EU-Demokratieförderung keine kohärente Strategie bei der EU-Demokratieförderung befolgte.

Auf dieser Ebene der Strategie lassen sich keine wissenschaftlich belastbaren Rückschlüsse zu einem konkreten Wirkungsverhältnis ziehen, da neben der EU auch eine Reihe anderer Akteure mit Vorhaben der Demokratieförderung in der Ukraine engagiert waren, die ebenfalls eine Wirkung auf die Kriterien und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfaltet haben. Um zu einem analytisch belastbaren Ergebnis über den Erfolg eines Reformprojekts zu gelangen, das direkt der EU zugewiesen werden konnte, wurde eine Case Study konzipiert.

Die Case Study hat für den Untersuchungszeitraum den Nachweis erbracht, dass das Reformprojekt der Dezentralisierung direkt der EU zugeordnet werden kann, und die positive Wirkung dieser Reform wurde belegt. Dieser Erfolg wurde dadurch begünstigt, dass sich dieses Vorhaben auf demokratische Werte und Normen abstützen konnte, die im Jahr 2014 im Vergleich zu anderen Indikatoren in überdurchschnittlicher Ausprägung in der Ukraine vorhanden waren. Mit der Begründung der Wirksamkeit der Dezentralisierungsreform wurde aufgezeigt, dass mit dieser Reform ein breit gefächertes Spektrum direkter Wirkungszusammenhänge mit anderen Indikatoren und anderen Teilregimen besteht. Diese Wirkungszusammenhänge sind von potenzieller Qualität, da neben der EU-Dezentralisierungsreform auch andere Akteure und Variablen (Indikatoren) auf diese Teilregime Einfluss nehmen. Die damit einhergehende Vielfalt und Komplexität kann mit den vorhandenen Dokumenten und dem aktuellen Stand der Forschung zur Demokratieförderung in der Ukraine nicht aufgeschlüsselt werden. Dies liegt auch daran, dass die Indikatoren der Teilregime nicht eindeutig qualitativ voneinander differenzierbar sind, über eine eingegrenzte Autonomie verfügen, und sich deren jeweilige Funktionslogik erst aus der wechselseitigen Beeinflussung aller fünf Partialregime erschließt. Allerdings schmälert dies nicht die Befunde zur EU-Dezentralisierungsreform und zur potenziell positiven Wirkung auf ein breites Spektrum anderer Indikatoren. Das bedeutet, dass diese potenziell positive Wirkung eine positive Entwicklung der anderen Indikatoren begünstigt, auf die die Dezentralisierungsreform einwirkt und rückwirkend diese wiederum begünstigt.

Die ergänzenden Überlegungen in dieser Studie zum Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ skizzieren Ansätze, wie dieses Teilregime umfassender und zukunftsorientiert angelegt werden könnte. Damit wäre die Voraussetzung dafür geschaffen, die Demokratieförderung noch umfassender anzulegen, da die Werte und Normen, die zusätzlich in das

Teilregime integriert werden würden, einen positiven Einfluss auf den Transformationsprozess in Richtung Demokratie hätten.

Auf der Grundlage dieser Prämisse und vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Studie ergeben sich die folgenden konzeptionellen Erkenntnisse für die Planung künftiger Vorhaben der Demokratieförderung:

- Ermittlung der vorhandenen Demokratiedefizite anhand der modifizierten Indikatoren der Teilregime der Eingebetteten Demokratie.
- Aus den vorhandenen Demokratiedefiziten lassen sich Anknüpfungspunkte erkennen, die den Erfolg von Vorhaben der Demokratieförderung begünstigen.
- Aushandeln eines gemeinsamen Ansatzes für Ziele und Vorhaben der Demokratieförderung, die auf die defizitären Dimensionen der Defizite insgesamt abgestimmt sind und die Wechselwirkung sämtlicher Teilregime der Eingebetteten Demokratie zueinander berücksichtigen.
- Das jeweilige Vorgehen folgt den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive mit einem integrativen Ansatz, mit dem sich demokratischen Werten und Normen entfalten können.

8.3 Gesamtergebnis

Erstmals wurde die EU-Demokratieförderung eines Staates ohne EU-Beitrittsperspektive, hier die Ukraine, mit einer neu entworfenen Methode analysiert, die den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie die jeweiligen BTI- und Freedom House Indikatoren zugeordnet hat. Damit ist es gelungen, detaillierte Erkenntnisse zum jeweiligen Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018 zu gewinnen. Außerdem ist es gelungen, mit der qualitativen Ausprägung von Teilregimen positiv ausgeprägte Ankerpunkte für die Demokratieförderung zu identifizieren, die die Demokratieförderung begünstigen. Damit konnte auch davon ausgegangen werden, dass bereits vorhandene demokratische Werte und Normen die Motivation und Bereitschaft der Ukraine für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie stützten.

Die Analyse der EU-Demokratieförderung erfolgte auf der Grundlage einer eigens dafür entworfenen Definition von kohärenter Strategie. Mit dieser Definition wurde die statische Dimension mit der Frage analysiert, ob die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie mit den Zielsetzungen und Vorhaben der EU-Demokratieförderung übereinstimmten und damit auf die Demokratiedefizite der Ukraine zugeschnitten waren. Die dynamische Dimension

ging der Frage nach, ob das jeweilige Vorgehen den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive einem integrativen Ansatz folgte, mit dem sich demokratische Werte und Normen entfalten können. Diese Definition verbindet die statische mit einer dynamischen Dimension.

Die Analyse auf der Grundlage dieser Definition von kohärenter Strategie kam zu dem Ergebnis, dass die EU-Strategie der Demokratieförderung mit ihren Zielsetzungen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite der Ukraine ausgerichtet war. Darüber hinaus kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das Vorgehen bei den makrofinanziellen Unterstützungsprogrammen nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgte, und deshalb die Entfaltung demokratische Werte und Normen gefährdet war. Deshalb lag der EU-Demokratieförderung keine kohärente Strategie zugrunde.

Diese Analyse hat sich auf die Ziele und Vorhaben der EU-Demokratieförderung beschränkt. Die Analyse auf dieser Ebene lässt der EU-Demokratieförderung keine direkte Wirkung zuweisen, da auch andere Akteure eine Wirkung auf die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfalten. Damit der EU-Demokratieförderung eine direkte Wirkung zugeordnet werden konnte, wurde eine Case Study durchgeführt.

Die Case Study zur Dezentralisierungsreform hat den Nachweis erbracht, dass das Reformprojekt der Dezentralisierung direkt der EU zugeordnet werden kann. Zudem konnte die positive Wirkung dieser Reform belegt werden. Dieser Erfolg wurde dadurch begünstigt, da er sich auf demokratische Werte und Normen stützen konnte, die in überdurchschnittlicher Ausprägung vorhanden waren. Darüber hinaus wurde aufgezeigt, dass diese Reform ebenfalls eine potenziell positive Wirkung auf andere, breit gefächerte Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfalten konnte.

8.3.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Die Forschungsfragen dieser Arbeit wurden aufgegriffen und können wie folgt beantwortet werden:

Der jeweilige Demokratiestatus der Ukraine für den Untersuchungszeitraum wurde ermittelt. Die Ziele und Vorhaben der EU-Demokratieförderung waren auf die Demokratiedefizite ausgerichtet. Da neben der EU auch eine Reihe anderer Akteure mit Vorhaben der Demokratieförderung in der Ukraine während des Untersuchungszeitraums engagiert waren und eine Wirkung auf die Indikatoren der Eingebetteten Demokratie entfaltet haben, war eine Case Study erforderlich. Anhand einer Case Study zur Dezentralisierungsreform konnte der

Erfolg eines konkreten EU-Reformprojekts nachgewiesen werden. Dieses Ergebnis beschränkt sich auf dieses eine Vorhaben.

8.3.2 Bewertung der Thesen

Diese Arbeit hat ebenfalls die Thesen in den Blick genommen und kommt zu folgendem Ergebnis:

Die Motivation seitens der EU und seitens der Ukraine für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie war für den Untersuchungszeitraum gleichermaßen vorhanden. Nach dem Euromaidan und angesichts der großen Herausforderungen, denen sich die Ukraine gegenüber sah, hat die EU die Ukraine in einem Umfang zu unterstützt, der bisher nur EU-Beitrittskandidaten vorbehalten war. Damit wurde dem Interesse der Ukraine nach dem Euromaidan gefolgt, die enormen Herausforderungen eines Transformationsprozesse in Richtung Demokratie zu bewältigen und die Ukraine dabei zu unterstützen. Damit war die Grundlage für eine erfolgreiche EU-Demokratieförderung geschaffen, da eine positive Motivation seitens der EU und seitens der Ukraine für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie vorhanden war, und auf dieser Grundlage Einvernehmen über die Zielsetzung und Vorhaben der Demokratieförderung hergestellt werden konnte.

Die Analyse auf der Grundlage einer Definition von kohärenter Strategie kam zu dem Ergebnis, dass die EU-Strategie der Demokratieförderung mit ihren Zielsetzungen und Vorhaben auf die Demokratiedefizite der Ukraine ausgerichtet war. Darüber hinaus kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass das Vorgehen bei den finanziellen Makrofinanziellen Unterstützungsprogrammen nicht den Prinzipien aus sozialkonstruktivistischer Perspektive folgte und deshalb die Entfaltung demokratischer Werte und Normen gefährdete. Deshalb lag der EU-Demokratieförderung keine kohärente Strategie zugrunde.

Die Untersuchung der Veränderungen des Demokratiestatus im Zeitraum 2014 bis 2018 ergab eine positive Veränderung in einzelnen Bereichen, die sich allerdings nicht eindeutig der EU-Demokratieförderung zuordnen lassen, da die Wirkung weiterer Akteure auf die Indikatoren nicht ausgeschlossen werden kann. Deshalb wurde eine Case Study zur Dezentralisierungsreform konzipiert.

Der Erfolg der Dezentralisierungsreform stützte sich wesentlich auf die Einbindung der Zivilgesellschaft, stärkte die politische Partizipation und verschränkte diese mit dem Wahlregime. Damit konnte sich dieses Vorhaben auf demokratische Werte und Normen abstützen, die in überdurchschnittlicher Ausprägung in der Ukraine bereits vorhanden waren, was

den Erfolg dieser Reform begünstigte.

Im September 2022

Postskript: Aktuelle Entwicklungen und weiterführende Forschungsfragen

Die vorliegende Dissertation wurde am 14. Dezember 2021 an der Universität Koblenz-Landau vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine konkreten Anzeichen, dass ein militärischer Angriff Russlands auf die Ukraine bevorsteht, auch wenn ein massiver Aufmarsch russischer Streitkräfte entlang der ukrainischen Grenze im Norden und Osten erkennbar war. Am 17. Dezember 2021 verdichteten sich dann die Hinweise einer bedrohlichen Entwicklung, als Russland an die USA und an die NATO-Staaten Entwürfe für ein Sicherheitsabkommen mit konkreten Forderungen zustellte.⁵³¹ Diese Entwürfe wurden von den USA und der NATO abgelehnt.

Am 24. Februar 2022 erfolgte dann der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine. In einer nächtlichen Fernsehansprache⁵³² verkündete der russische Präsident Wladimir Putin seine Entscheidung für eine "militärische Sonderoperation", die de facto eine Kriegserklärung war mit dem Ziel, die Ukraine zu "entmilitarisieren", zu "entnazifizieren" und einen "Genozid" zu verhindern.⁵³³ Der Präsident der Ukraine verhängte noch am selben Tag das Kriebsrecht über das gesamte Territorium der Ukraine.

Der Untersuchungszeitraum dieser Dissertation beschränkt sich auf den Zeitraum 2014 bis 2018. Einige zentrale Befunde haben jedoch nachwirkende Relevanz für die Bewertung aktueller Entwicklungen seit dem Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 und schaffen Perspektiven für Forschungsfragen.

Die Auswirkungen des Kriebsrechts

Das Kriebsrecht hat weitgehende Einschränkungen der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten der Bürger zur Folge.⁵³⁴ Damit schränkt das Kriebsrecht auch direkt die

⁵³¹ Vgl. hierzu den Wortlaut des Entwurfs für ein Sicherheitsabkommen mit den USA in: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en, zuletzt geprüft am 08.08.2022. Vgl. den Wortlaut des Entwurfs für ein Sicherheitsabkommen mit der NATO in: https://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2021/12/20211217_Draft_Russia_NATO_security_guarantees.pdf, zuletzt geprüft am 08.08.2022.

⁵³² Die Fernsehansprache Putins im Wortlaut in: <https://zeitschrift-osteuropa.de/blog/vladimir-putin-ansprache-am-fruehen-morgen-des-24.2.2022/>, zuletzt geprüft am 08.08.2022

⁵³³ Die Ereignisse mit Beginn der Kriegserklärung vom 24.02. bis 01.03.2022 sind dokumentiert in: <https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/506913/chronik-24-februar-bis-1-maerz-2022/>, zuletzt geprüft am 08.08.2022.

⁵³⁴ Eine detaillierte Auflistung dieser Einschränkungen sind zu finden in: <https://www.anwalt.de/rechtstipps/kriebsrecht-und-ausnahmestand-in-der-ukraine-199736.html>, zuletzt geprüft am 08.08.2022.

konstituierenden Merkmale der Demokratie weitgehend ein. Erst mit Beendigung des Kriegsrechts kann der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen die weitgehenden Einschränkungen der verfassungsmäßigen Grundrechte auf die konstituierenden Merkmale der Demokratie bewirkte. Daraus könnten dann Schlussfolgerungen für die Fortsetzung eines Reformprozesses in Richtung Demokratie gezogen werden.

In diesem Zusammenhang ist die externe Funktionsbedingung der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität als notwendige Voraussetzung für die Entfaltung der konstituierenden Merkmale der Demokratie relevant. Der militärische Einsatz der russischen Streitkräfte hat die erhebliche Zerstörung kritischer Infrastruktur, lebensnotwendiger Einrichtungen ebenso wie Einschränkungen der wirtschaftlichen Produktion zur Folge. Der Wiederaufbau und die wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung erfordern höhere Mrd. Beträge über einen längeren Zeitraum. Die Ukraine kann das eigenständig nicht leisten und ist auf massive dauerhafte externe Unterstützung angewiesen.

Mit Aufhebung des Kriegsrechts wäre dann auch eine Analyse der Frage möglich, welche Konsequenzen der Krieg für die wirtschaftliche und soziale Lage und damit für die externe Funktionsbedingung für die Entfaltung der konstituierenden Merkmale der Demokratie verursacht, um auf der Grundlage dieser Erkenntnisse Schlussfolgerungen für eine langfristige Strategie zur Gewährleistung einer stabilen wirtschaftlichen und soziale Lage der Ukraine zu ziehen.

Der Widerstand der Ukraine

Seit Beginn des Kriegs beteiligen sich Millionen am Widerstand gegen den Angriffskrieg und gegen die russischen Streitkräfte, der sich auch gegen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen richtet, wie die gezielte Bekämpfung ziviler Einrichtungen, Krankhäuser, Wohngebäude etc.⁵³⁵ Eine Bevölkerungsbefragung vom 1. März 2022 hat ergeben, dass 80 Prozent der Befragten bereit sind, die territoriale Integrität des Landes mit der Waffe zu verteidigen. Bei Umfragen zu einem Zeitpunkt vor dem Krieg lag dieser Wert noch bei 59 Prozent.⁵³⁶ Dieser Wert von 80 % kann sich abhängig vom weiteren Kriegsverlauf und der Kriegsdauer und den damit verbundenen Folgen für die Bevölkerung weiter verändern.

Die Bereitschaft zur Beteiligung an der Verteidigung der Ukraine war bereits vor

⁵³⁵ Zu den Kriegsverbrechen und den Menschenrechtsverletzungen vgl.: <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/272/UkraineAnalysen272.pdf>, zuletzt geprüft am 10.08.2022.

⁵³⁶ Vgl. hierzu den Beitrag von Pippa, Norris und Kizilova Kseniya: Was mobilisiert den ukrainischen Widerstand? S. 5-10, in <https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/266/UkraineAnalysen266.pdf>, zuletzt geprüft am 08.08.2022

Ausbruch des Kriegs von starken national-patriotischen Gefühlen geprägt. Mit Beginn des Krieges ist dieser Widerstand auch von demokratischen Werten und Normen getragen. Mit der Aufhebung des Kriegsrechts könnte dann analysiert werden, welchen Einfluss der Kriegsverlauf mit seinen Folgen für die Bevölkerung auf den Widerstand gegen den Angriffskrieg hatte, und welche Bedeutung dabei den demokratischen Werten und Normen zukommt.

Die Ukraine als EU-Beitrittskandidat

Der Europäische Rat hat am 23. Juni 2022 der Ukraine den Status eines EU-Beitrittskandidaten verliehen.⁵³⁷ Er folgte damit der Empfehlung der EU-Kommission, der Ukraine die Perspektive einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu eröffnen, auch wenn in einer Reihe von Bereichen noch Maßnahmen ergriffen werden müssten, so der Beschluss. Detaillierte Informationen wurden nicht öffentlich, um welche konkreten Bereiche und Maßnahmen es sich dabei handelt. Die Kommissionspräsidentin von der Leyen stellte jedoch klar, dass die EU an ihren europäischen Werten und Normen festhält und den Weg vorgibt, der die Ukraine zu einem EU-Beitritt führt.⁵³⁸

Die Ukraine befindet sich derzeit im Krieg. Sie kann die Kopenhagener Kriterien nicht grundlegend erfüllen. Dies war bisher die Voraussetzung für eine Nominierung. Und erst mit der umfassenden Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, die auch den *acquis communautaire*⁵³⁹ umfasst, steht die EU-Mitgliedschaft nach einem zeitintensiven Verhandlungs- und Überprüfungsprozess in Aussicht. Im Kern erfolgte mit der Nominierung der Ukraine zu diesem Zeitpunkt eine Priorisierung von außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber den Kopenhagener Kriterien. Dabei sind es die Kopenhagener Kriterien, die auf den Grundprinzipien der EU beruhen, wie die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Die Ukraine befand sich zu Beginn des Kriegs im Zustand einer „defekten Demokratie“. Auch wenn für den Untersuchungszeitraum der Dissertation einzelne Fortschritte beim Reformprozess zu verzeichnen waren, bleibt die Ukraine weiterhin eine „defekte Demokratie“.⁵⁴⁰ Da sich der Reformprozess in Richtung Demokratie und ein Wandel an Werten und

⁵³⁷ Vgl. hierzu: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/ukraine/>.

⁵³⁸ Vgl. hierzu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 17. Juli 2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_3790, zuletzt geprüft am 01.09.2022

⁵³⁹ Der *acquis communautaire* umfasst die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtssystems der Europäischen Union, des "gemeinschaftlichen Besitzstandes".

⁵⁴⁰ Vgl. hierzu: https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_UKR.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2022

Normen nur langsam vollzieht, werden die Bedingungen für den EU-Beitritt auch aus diesem Grund erst langfristig erreicht. Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten waren sich darüber im Klaren, dass die Ukraine die Kopenhagener Kriterien nicht grundlegend erfüllt, ebenso über die demokratischen Defizite. Die im Detail nicht veröffentlichte und damit nicht nachvollziehbare Begründung zur Nominierung verdeckt auch grundsätzlich divergierende Ziele und Erwartungen der EU-Mitgliedstaaten zu einem Beitritt der Ukraine.

Forschungsfragen zu den Auswirkungen des Kriegsrechts

- Welche Veränderungen der konstituierenden Merkmale der Demokratie hat das Kriegsrecht verursacht und lassen sich Indikatoren mit vergleichsweise signifikanten Veränderungen ermitteln?
- Kann man auf der Grundlage dieser Erkenntnisse eine Strategie für die künftige Demokratieförderung entwerfen?
- Welche Konsequenzen verursachte der Krieg für die wirtschaftliche und soziale Lage und damit für die externe Funktionsbedingung für die Entfaltung der konstituierenden Merkmale der Demokratie?
- Welche Schlussfolgerungen für eine langfristige Strategie zur Gewährleistung einer stabilen wirtschaftlichen und soziale Lage der Ukraine lassen sich daraus ziehen?

Forschungsfrage zum Widerstand der Ukraine

- Welche Bedeutung haben die in der Bevölkerung verankerten demokratischen Werte und Normen für den Widerstand gegen den Angriffskrieg?

Forschungsfragen zur Ukraine als EU-Beitrittskandidat

- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, dass durch die Nominierung der Ukraine als EU-Beitrittskandidat die Kopenhagener Kriterien gegenüber außen- und sicherheitspolitischen Erwägungen nachrangig eingeordnet wurden?
- Welche unterschiedlichen Ziele und Erwartungen verfolgen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich eines Beitritts der Ukraine zur EU?
- Welche Perspektive ergibt sich daraus für die EU-Mitgliedschaft der Ukraine?

Anlagen

1: Experteninterviews

Datum	Ort	Organisation
April 2017	Kiew	<ul style="list-style-type: none"> - Deutsche Botschaft - EU-Delegation - EUAM UKR - OSCE SMM UKR - OSCE Project Co-Ordinator - NATO Liaison Office (LNO) Ukraine
Juni 2017	Brüssel	<ul style="list-style-type: none"> - EUSG UKR
Mai 2018	Brüssel	<ul style="list-style-type: none"> - Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU
Mai/Juni 2018	Wien	<ul style="list-style-type: none"> - Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE
September 2018	Kiew	<ul style="list-style-type: none"> - Deutsche Botschaft - EU-Delegation - OSCE SMM UKR - NATO Liaison Office (LNO) Ukraine - Friedrich-Naumann-Stiftung
März/April 2019	Straßburg	<ul style="list-style-type: none"> - EU-Parlament
April 2019	Kiew	<ul style="list-style-type: none"> - Deutsche Botschaft - BMZ - GIZ - EUAM UKR - OSCE SMM UKR - Friedrich-Naumann-Stiftung

Anlagen 1: Experteninterviews

Mai 2019	Brüssel	<ul style="list-style-type: none">- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU- EAD
Juni / Juli 2019	Straßburg	<ul style="list-style-type: none">- EU-Parlament

Leitfragen der Experteninterviews

Welche Rolle spielt die Geschichte der Ukraine und die jahrzehntelange Abhängigkeit von einem autokratischen Regime für einen Transformationsprozess in Richtung Demokratie?

Welche Bedeutung hat die EU bei der Krisenbewältigung und bei der Demokratieförderung in der Ukraine im Vergleich mit OSZE und NATO?

Welche Quellen seitens der EU sind öffentlich verfügbar und eignen sich für die Analyse der EU-Demokratieförderung?

Sind Quellen öffentlich verfügbar, die Reformprojekte im Detail evaluieren? Erstrecken sich diese Quellen auch auf die Makrofinanziellen Unterstützungsprogrammen?

Wie lässt sich die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für die Ukraine bewerten?

Welche Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten (intergouvernemental / supranational) liegen den EU-Reformvorhaben zugrunde?

Wie verlaufen die Entscheidungsprozesse für die Makrofinanziellen Unterstützungsprogramme der EU?

Wie erfolgt die Zusammenarbeit der EU mit dem IWF hinsichtlich der Konditionierung von finanziellen Unterstützungsleistungen?

Können negative Konditionierungen von Unterstützungsleistungen eine Wirkung entfalten, die den Transformationsprozess in Richtung Demokratie behindern?

Erfolgt die Zusammenarbeit bei der Demokratieförderung zwischen der EU und der Ukraine auf der Grundlage einer gleichberechtigten Partnerschaft?

Welche Bedeutung hat die Zivilgesellschaft für den Transformationsprozess in Richtung Demokratie?

Wie wird die Dezentralisierungsreform bewertet?

Wo liegen die Gründe für den Erfolg dieser Reform?

Welcher Ansatz ist für Vorhaben der Demokratieförderung erfolgversprechender:

top-down oder *bottom up*?

2: Vergleich der Formulierungen BTI-Sozialkapital und FH-Zivilgesellschaft⁵⁴¹

BTI 2018 Sozialkapital (für das Jahr 2017)	Freedom House 2017 Zivilgesellschaft
<p><i>“The growth of social capital in Ukraine has been remarkable, a trend that has its roots in the Euromaidan protests, where civil society organizations, voluntary initiatives and ordinary people played a decisive role (in contrast to political parties). Since Euromaidan, in the face of Russian aggression, people were eager to donate to the army and voluntary initiatives providing support to the army, voluntary battalions and the civilian population impacted by the war. All public opinion polls since Euromaidan have recorded the highest trust in voluntary initiatives, compared to other institutions (state and private) among the people.”</i></p>	<p><i>“Civil society remains the strongest element in Ukraine’s democratic transition. It plays a crucial role in driving reforms aimed at building a functional democracy and rule of law [...] in the implementation of various reforms, such as countering corruption [...]and decentralization and local governance (through capacity-building in the amalgamated communities). Volunteerism remains an important civil society phenomenon. It assists internally displaced persons (IDPs) and provides supplies for the armed forces, creating a strong civil-military linkage. Volunteer organizations are the most trusted civic group in Ukraine, with a public confidence rating of 63.7 percent.”</i></p>
<p>Übersetzung: Das Wachstum des Sozialkapitals in der Ukraine ist bemerkenswert, ein Trend, der seine Wurzeln in den Euromaidan-Protesten hat, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen, Freiwilligeninitiativen und einfache Menschen eine entscheidende Rolle spielten (im Gegensatz zu politischen Parteien). Seit dem Euromaidan waren die Menschen angesichts der russischen Aggression bereit, für die Armee und freiwillige Initiativen zu spenden, die die Armee, die Freiwilligenbataillone und die vom Krieg betroffene Zivilbevölkerung unterstützen. Alle Meinungsumfragen seit dem Euromaidan haben gezeigt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in freiwillige Initiativen im Vergleich zu anderen Institutionen (Staat und Staat) am höchsten ist.</p>	<p>Übersetzung: Die Zivilgesellschaft bleibt das stärkste Element des demokratischen Übergangs in der Ukraine. Sie spielt eine entscheidende Rolle beim Vorantreiben von Reformen, die auf den Aufbau einer funktionierenden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abzielen [...] bei der Umsetzung verschiedener Reformen, wie der Bekämpfung der Korruption [...] und der Dezentralisierung und der lokalen Regierungsführung (durch den Aufbau von Kapazitäten in den zusammengeschlossenen Gemeinden). Die Freiwilligenarbeit bleibt ein wichtiges zivilgesellschaftliches Phänomen. Sie helfen Binnenvertriebenen und versorgen die Streitkräfte, wodurch eine starke zivilmilitärische Verbindung entsteht. Freiwilligenorganisationen sind die vertrauenswürdigste zivilgesellschaftliche Gruppe in der Ukraine, mit einem öffentlichen Vertrauenswert von 63,7 Prozent.</p>

⁵⁴¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 16 sowie Sushko und Prysytko 2017, S. 7 Die Übersetzung erfolgte durch den Verfasser dieser Arbeit.

Anlagen 3: Entwicklungsstand der politischen Transformation Ukraine in den Jahr 2016 und 2018

3: Entwicklungsstand der politischen Transformation Ukraine in den Jahr 2016 und 2018

BTI 2018: Politische Transformation der Ukraine im Jahr 2016⁵⁴²

sich konsolidierende Demokratien Werte 10 bis 8	defekte Demokratien Werte < 8 bis 6	stark defekte Demokratien Werte < 6	gemäßigte Autokratien Werte ≥ 4	harte Autokratien Werte < 4
	Mongolei		Armenien	Kasachstan
	Ukraine		Russland	Aserbaidschan
	Georgien		Weißrussland ▲	Usbekistan
	Republik Moldau			Tadschikistan
	Kirgisistan ▲			Turkmenistan

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Demokratie-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

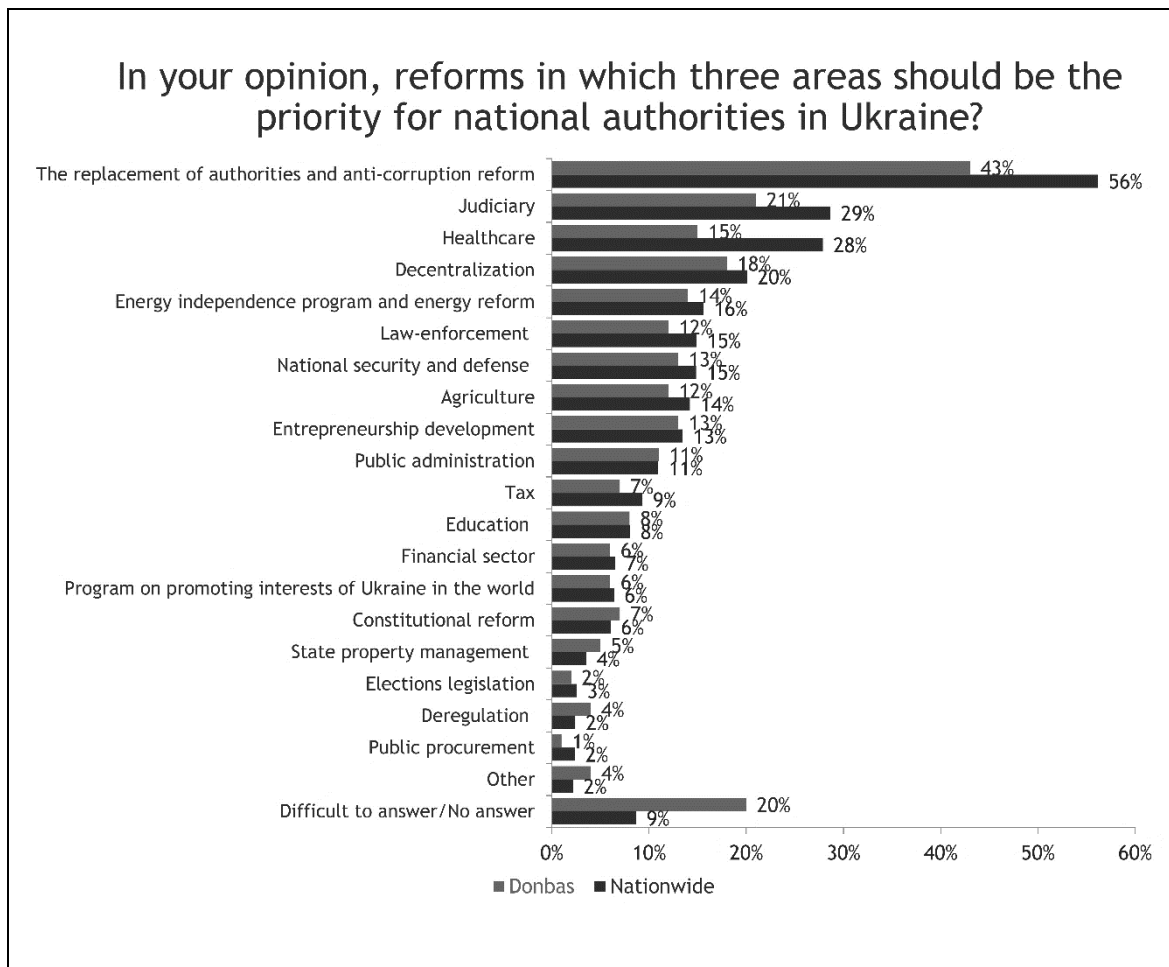
BTI 2020: Politische Transformation der Ukraine im Jahr 2018⁵⁴³

sich konsolidierende Demokratien Werte 10 bis 8	defekte Demokratien Werte < 8 bis 6	stark defekte Demokratien Werte < 6	gemäßigte Autokratien Werte ≥ 4	harte Autokratien Werte < 4
	Mongolei	Moldau ▼	Russland	Kasachstan
	Armenien ▲▲		Weißrussland	Usbekistan
	Ukraine			Aserbaidschan
	Georgien			Tadschikistan
	Kirgisistan			Turkmenistan

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2020. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des Demokratie-Status angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2018, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

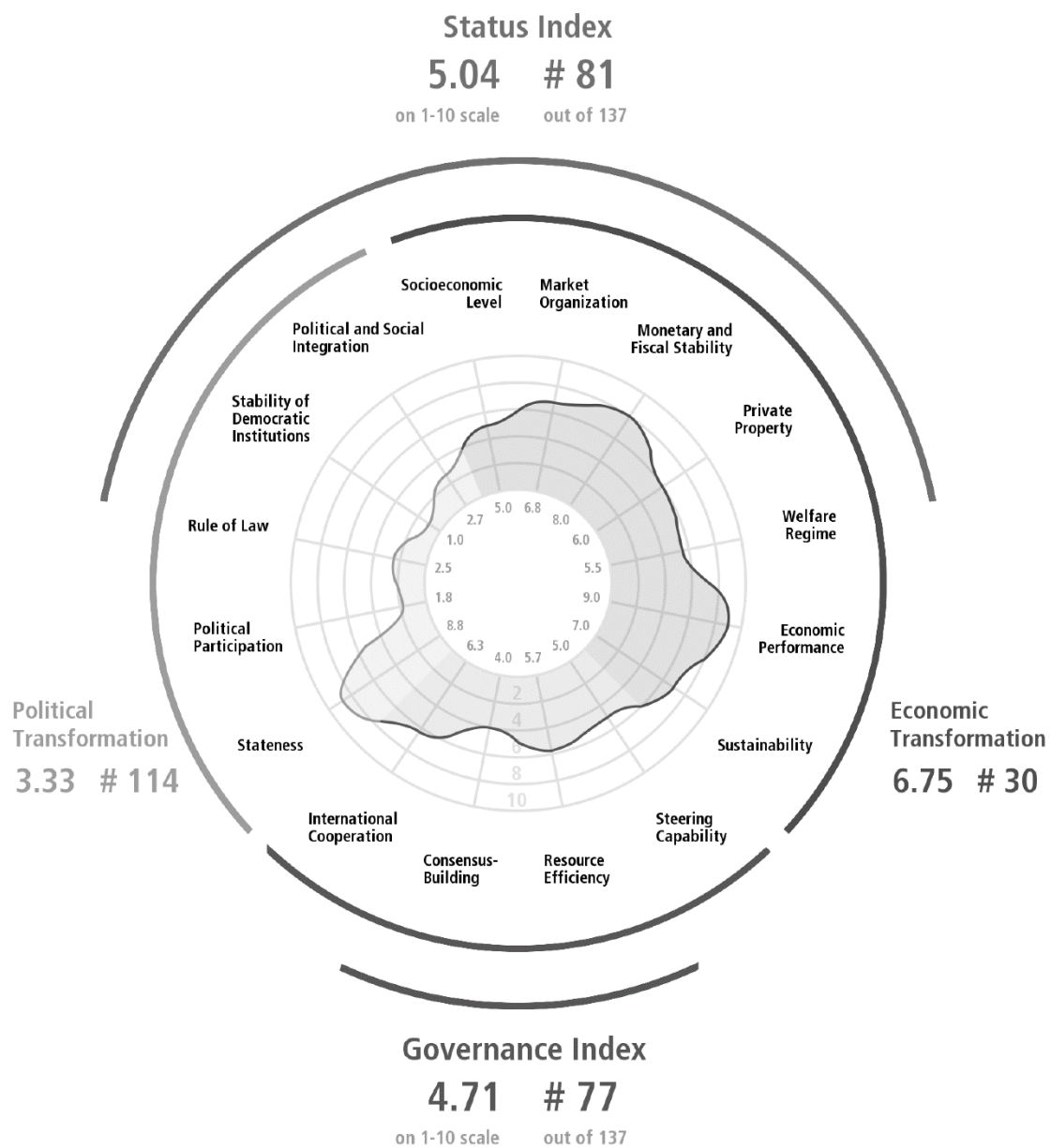
⁵⁴² Vgl. Spranger 2018, S. 4.

⁵⁴³ Vgl. Spranger 2020, S. 4.

4: UKR-Umfrage im Jahr 2015 zu den Prioritäten von Reformen⁵⁴⁴

⁵⁴⁴ Vgl. International Republic Institute 2015, S. 33.

5: BTI 2020 Länderbericht zu China⁵⁴⁵



⁵⁴⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020e, S. 1.

6: EU-UKR Assoziationsagenda mit weiteren Details zu Reformmaßnahmen

Die folgende Liste enthält weitere Details zu den Reformmaßnahmen, die in der EU-UKR Assoziationsagenda vom 16. März 2015 ebenfalls enthalten sind, die sich auf die Demokratieförderung beziehen und sich damit den Teilregimen und Indikatoren der Eingebetteten Demokratie zuordnen lassen.⁵⁴⁶

- *Stärkung der Stabilität, der Unabhängigkeit und Effizienz der Institutionen, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit garantieren, insbesondere:*
 - Durchführung und Abschluss eines integrativen und transparenten Verfassungsreformprozesses, einschließlich aktiver Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren, der darauf abzielt, ein Verfassungssystem mit wirksamer Kontrolle und Gleichgewichten zwischen den staatlichen Institutionen weiterzuentwickeln sowie die Dezentralisierungsreform und die Reform des Justizwesens im Lichte der einschlägigen Empfehlungen der Venedig-Kommission zu ermöglichen;
 - Stärkung des Funktionierens der lokalen und regionalen Selbstverwaltung und des Rechtsstatus der Selbstverwaltungsorgane, unter anderem durch eine Dezentralisierungsreform im Einklang mit den einschlägigen Normen der Europäischen Charta zur lokalen Selbstverwaltung⁵⁴⁷ und der damit verbundenen Zuweisung finanzieller Mittel für die lokalen Selbstverwaltungen;
 - Verbesserung und Harmonisierung der gesamten Wahlgesetzgebung durch Vereinheitlichung und Verbesserung anderer wahlbezogener Gesetze, insbesondere der Gesetze über Volksbefragungen und über die Zentrale Wahlkommission, und der Gesetzgebung zur Finanzierung politischer Parteien (einschließlich zur staatlichen Finanzierung) durch einen inklusiven und partizipatorischen Prozess;
 - Enge Zusammenarbeit, um den rechtlichen Rahmen des öffentlichen Dienstes der Ukraine an die europäischen Grundsätze der öffentlichen Verwaltung anzupassen und die Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung in der Ukraine zu verbessern, einschließlich einer wirksamen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, einer wirksamen

⁵⁴⁶ Vgl. EU-Ukraine Association Council 2015, S. 7–15.

⁵⁴⁷ Die Charta wurde am 15.10.1985 verfasst und am 01.09.1988 von allen Mitgliedstaaten angenommen. Sie verpflichtet die Vertragsparteien zur Anwendung von Grundregeln, die die politische, administrative und finanzielle Unabhängigkeit der lokalen Gebietskörperschaften gewährleisten. Sie sieht vor, dass der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und, soweit durchführbar, in der Verfassung anerkannt wird. Die lokalen Gebietskörperschaften werden in allgemeinen Wahlen gewählt. Vgl. Europarat 15.10.1985.

Korruptionsbekämpfung und einer Reform des öffentlichen Dienstes.

- *Gewährleistung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Professionalität und Effizienz des Justizwesens, der Strafverfolgung sowie der Strafverfolgungsbehörden, die frei sein sollten von Korruption und politischer oder sonstiger unzulässiger Einmischung:*
 - Das Gesetz der Ukraine „Über die Staatsanwaltschaft“
 - umzusetzen und alle notwendigen organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen zu treffen, damit staatsanwaltschaftliche Tätigkeiten mit den europäischen Standards vereinbar sind;
 - Verabschiedung und Umsetzung der Gesetze über das Justizsystem und die Rechtsstellung der Richter;
 - Entwicklung und Durchführung einer Reform des zivilen Sicherheitssektors auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Regierungsführung, Rechenschaftspflicht und Achtung der Menschenrechte mit der Unterstützung von und in enger Zusammenarbeit mit der EUAM UKR, unter anderem durch die Entwicklung einer zugänglichen, rechenschaftspflichtigen, effizienten, transparenten und professionellen Polizeigewalt, einschließlich der nachrichtendienstlich geführten Polizeiarbeit sowie der Verbrechensbekämpfung einschließlich der Cyberkriminalität.
- *Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch umfassende Zusammenarbeit, die abzielt auf:*
 - Die Annahme und Umsetzung einer nationalen Menschenrechtsstrategie und eines Aktionsplans zur Sicherstellung der Kohärenz der Maßnahmen der Ukraine bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen.
- *Freiheit der Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit:*
 - Förderung des rechtlichen und administrativen Rahmens zur Gewährleistung der Freiheit der Meinungsäußerung auch hinsichtlich der Massenmedien und der Rechte von Journalisten, insbesondere durch:
 - Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung eines Systems des öffentlichen Rundfunks;
 - eindeutige Regelungen für einen ausgewogenen Medienzugang für Konkurrenten bei Wahlen;
 - Schaffung eines Rahmens, der die freie Arbeit von Journalisten gewährleistet und Journalisten vor Bedrohungen oder tatsächlicher Gewalt schützt. Dazu gehört

- auch der wirksame Schutz von Journalisten durch die Strafverfolgungsbehörden.
- Ergreifung konkreter Maßnahmen und vollständige Umsetzung entsprechender Rechtsvorschriften für die Freiheit der friedlichen Versammlung in enger Zusammenarbeit mit der ukrainischen Zivilgesellschaft;
 - Schaffung günstiger rechtlicher und institutioneller Bedingungen für die Zivilgesellschaft, insbesondere zur Förderung der Beteiligung der Bürger und ihrer Mitwirkung an der öffentlichen Willensbildung.
- *Verhütung und Bekämpfung von Korruption:*
- Einleiten eines umfassenden Reformprozesses zur Korruptionsbekämpfung mit greifbaren Ergebnissen in der Prävention und Bekämpfung von Korruption mit klaren Verantwortlichkeiten für spezialisierte Gremien und zugewiesene Budgets für die Durchführung bestimmter Aktionen;
 - Gewährleistung der Umsetzung der am 14. Oktober 2014 verabschiedeten Gesetze zur Korruptionsbekämpfung insbesondere die rasche und effiziente Einrichtung der beiden Behörden gem. der Anti-Korruptionsgesetzgebung und die Entwicklung eines umfassenden Umsetzungsplans für die nationale Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2014–2017;
 - Gewährleistung des effizienten Funktionierens des Büros für Korruptionsbekämpfung als spezialisierte Anti-Korruptionsbehörde zur Aufdeckung und Voruntersuchung von schwerwiegender Korruptionskriminalität;
 - Befassung mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption auf allen Ebenen der Gesellschaft, insbesondere Korruption auf hoher Ebene, in den Strafverfolgungsbehörden, im Zoll- und Steuersystem und Transparenz der Finanzierung durch die Entwicklung von Ethikkodizes und spezialisierter Ausbildung;
 - Umsetzung von Rechtsvorschriften, die ein neues Regime der Einziehung und Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten im Einklang mit europäischen Standards beinhaltet;
 - Gewährleistung von Transparenz in Bezug auf die Vermögenserklärungen und die Umsetzung eines Systems zu Überprüfung der Vermögenswerte von Politikern und öffentlichen Bediensteten;
 - Offenlegung von Informationen über Endbegünstigte von juristischen Personen und über eingetragene Rechte an unbeweglichem Vermögen in entsprechende Lastenregister;

Anlagen 6: EU-UKR Assoziationsagenda mit weiteren Details zu Reformmaßnahmen

- Schutz von Whistleblowern und einen angemessenen Schutz gegen nachteilige Konsequenzen;
- Einleitung notwendiger Schritte für den Abschluss des Abkommens über die Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) in der am 8. Dezember 2011 paraphierten Fassung sowie das Abkommen über die operative Zusammenarbeit mit Europol;
- Gewährleisten von Transparenz und Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen, um die Voraussetzungen für zivile gesellschaftliche Akteure und unabhängige Medien zur Überwachung der Korruption zu schaffen;
- Erarbeitung und Umsetzung eines Rechtsrahmens zur Aufhebung der Immunität von Parlamentsmitgliedern, um strafrechtliche Ermittlungen zu ermöglichen.

7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

Der Bertelsmann Transformationsindex 2018⁵⁴⁸

Der Länderbericht des BTI 2018 zur Ukraine deckt die politische Transformation für den Zeitraum vom 1. Februar 2015 bis zum 31. Januar 2017 ab und erläutert den Demokratiestatus mit den jeweiligen Kriterien und Indikatoren.

*Politische Partizipation (7,5)*⁵⁴⁹

- *Freie und faire Wahlen (8)*

Während des Berichtszeitraums fanden keine nationalen Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen statt. Im Oktober und November 2015 kam es dann in der gesamten Ukraine (außer der Krim und den besetzten Gebieten) zur zweiten Runde von Kommunalwahlen. Mehr als 350.000 Kandidaten (aus 132 politischen Parteien sowie weitere unabhängige Kandidaten) bewarben sich für insgesamt 168.450 politische Ämter als Bürgermeister von Städten, Dörfern und Siedlungen sowie für Ämter in Regionalparlamenten und als Gemeinderäte. Die OSZE und andere internationale und nationale Beobachter erkannten zwar die Wahlen als insgesamt frei und fair an, wiesen jedoch auf die Komplexität des Wahlverfahrens sowie auf das mangelnde Vertrauen der Bürger in den Wahlprozess hin. Der Einfluss mächtiger Wirtschaftslobbyisten und Oligarchen wurde bemängelt, die mit finanzieller Unterstützung spezifischer politischer Projekte versuchten, den Wahlausgang zu beeinflussen. Beobachter beklagten auch den „verdeckten“ Kauf von Stimmen durch Kandidaten, die sich vor den Wahlen für wohltätige Zwecke engagierten, um sich die Sympathie von Wählern zu sichern. Eine Reihe von Initiativen sollten ergriffen werden, um diese Mängel künftig zu beseitigen und auch die anstehende Reform der Dezentralisierung bei Wahlen zu berücksichtigen. Trotz des ständigen Drucks der Zivilgesellschaft und internationaler Beobachter standen entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung dieser Initiativen bis Ende 2016 immer noch nicht auf der Tagesordnung der Entscheidungsträger.

- *Effektive Regierungsgewalt (6)*

Gewählte politische Mandatsträger verfügen grundsätzlich über die Macht zu regieren. Die Regierungskoalition, die Ende 2014 entstand und die verfassungsmäßige Mehrheit hatte,

⁵⁴⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018.

⁵⁴⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 8–10.

wurde durch eine politische Krise, die von Februar bis März 2016 andauerte, erschüttert und die durch den Rücktritt des reformorientierten Wirtschaftsministers Aivaras Abromavičius in der Regierung von Arseniy Jatseniuk verursacht wurde. Die Koalition überlebte nur mit den beiden größten Koalitionspartnern und der Ernennung einer neuen Regierung im April 2016 unter der Führung von Volodymyr Groysman. Die Regierung ist dadurch noch stärker auf die Unterstützung anderer Fraktionen angewiesen, einschließlich derer, die von wirtschaftlichen Interessen dominiert werden. Dem Präsidenten ist es gelungen, ein Verhandlungsergebnis mit diesen Fraktionen zu erzielen, allerdings um den Preis einer geschwächten effektiven Regierungsgewalt. Einige Analysten bezeichnen diese Vereinbarung als „Gesellschaftsvertrag über Korruptionkonsens“. Die effektive Regierungsgewalt wird dadurch unterlaufen, indem Oligarchen ihren Einfluss auf mehrheitlich im Staatsbesitz befindliche Unternehmen aufrechterhalten und damit verbundene wichtige Gesetze im Parlament in ihrem Interesse beeinflussen.

- *Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (9)*

Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ist in der Verfassung verankert und wurde seit dem Machtwechsel nach dem Euromaidan weitgehend respektiert. Seitdem fanden zahlreiche friedliche Versammlungen in der gesamten Ukraine ohne Einschränkungen statt, darunter auch zahlreiche Proteste oppositioneller Parteien und sozialer Gruppen gegen die Erhöhung von Gebühren für kommunale Dienstleistungen. Ein wichtiger Anlass war der im Juni 2016 in Kiew organisierte Gleichstellungsmarsch, bei dem für LGBTQ-Rechte⁵⁵⁰ eingetreten wurde. Die Polizei schützte in großer Zahl den Marsch vor aggressiven Gruppen, die versuchten, diesen Marsch zu blockieren.

- *Presse- und Meinungsfreiheit (7)*

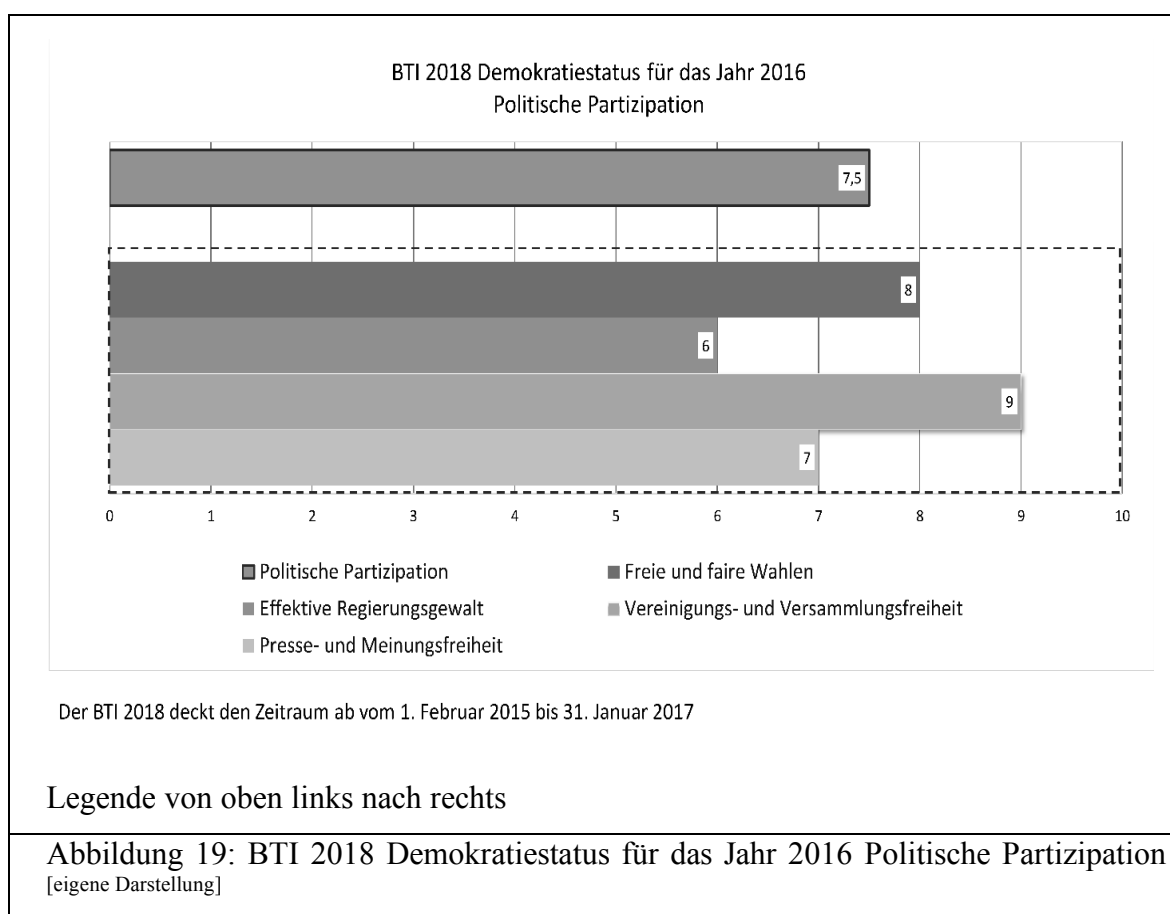
Die Presse- und Meinungsfreiheit und das Verbot der Zensur in der Ukraine sind durch die Verfassung und eine Reihe von Gesetzen garantiert. Im April 2015 startete der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf dem nationalen Fernsehsender „1“. Im Oktober 2015 trat das Gesetz zur Transparenz des Eigentums von Medien in Kraft. Laut Gesetz müssen jetzt die Eigentumsverhältnisse über Medien offengelegt werden. Es stellte sich heraus, dass bedeutende Oligarchen als Eigentümer agierten. Aufgrund mehrerer Gesetze, die in den Jahren 2015 und

⁵⁵⁰ Die Abkürzung LGBTQ steht für „Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Queer“ und bedeutet: Lesbisch, Schwul, Bisexuell, Transgender und „Queer“. „Queer“ steht für alle Personen, die von den traditionellen Geschlechterrollen und Partnermodellen abweichen.

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

2016 verabschiedet wurden, erhielten Journalisten mehr Möglichkeiten, auf Informationen zuzugreifen (z. B. Aufzeichnung von Gerichtsverfahren) und ihnen wurde die Möglichkeit eröffnet, strafrechtlichen Schutz zu genießen. Alle diese Reformen verbesserten den Zugang der ukrainischen Bürger zu einer Vielzahl von Print- und elektronischen Medien und der damit verbundenen Meinungsvielfalt. Die Zahl der Internetnutzer stieg im Februar 2016 rasch auf 65 %, ein Wachstum von 8 % gegenüber Februar 2014. Experten zufolge wurde die Meinungsfreiheit in der Ukraine allerdings durch eine Gesetzgebung eingeschränkt, die den Zugang zu russischen Medien verbietet oder einschränkt und Journalisten verfolgt, die sich kritisch gegenüber der militärischen Mobilisierung der Ukraine äußern. Mehrere Journalisten wurden Opfer gewaltsamer Übergriffe und einige wurden ermordet.

- *Zusammenschau*



*Rechtsstaatlichkeit (6,25)⁵⁵¹**- Gewaltenteilung (7)*

Die ukrainische Verfassung sieht die Gewaltenteilung vor. Die Verantwortlichkeiten innerhalb der Exekutive zwischen dem Präsidenten und der Regierung sind jedoch nicht klar abgegrenzt, was zu viel Raum für informelle Vereinbarungen lässt. Das Parlament hat im Großen und Ganzen bewiesen, dass es in der Lage ist, die Regierung zu kontrollieren, aber da die Regierungskoalition Stimmen von Abgeordneten anderer Fraktionen und Gruppen benötigt, von denen viele von partikularistischen wirtschaftlichen Interessen dominiert werden, ist der Präsident gezwungen, auf diese Interessen einzugehen und entsprechende Vereinbarungen zu treffen. Die politische Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden ist zum größten Teil wegen der volatilen politischen Lage im Land und des Fehlens eines in der Geschichte gewachsenen rechtsstaatlichen Bewusstseins noch nicht gewährleistet. Die 2016 eingeleitete Justizreform könnte diese Mängel langfristig beheben.

- Unabhängigkeit der Justiz (6)

Die Justiz in der Ukraine war eine der korruptesten und politisch abhängigsten staatlichen Institutionen mit dem geringsten Vertrauen in die Gesellschaft. Daher wurde die Einrichtung einer unabhängigen Justiz als einer der wichtigsten Reformbereiche nach dem Euromaidan anerkannt. Trotz erheblichen Drucks der Zivilgesellschaft, ausländischer Regierungen und der internationalen Gebergemeinschaft wurde die Reform erst 2016 eingeleitet, als im Juni 2016 das Gesetz zur Änderung der Verfassung der Ukraine in den Bereichen Justiz und Recht und Justiz und Inneres verabschiedet wurde. Diese Gesetzgebung setzt höhere Standards für die richterliche Unabhängigkeit und sorgt für mehr Transparenz und öffentliche Rechenschaftspflicht unter den Richtern. Es ebnet den Weg für eine Reform der Staatsanwaltschaft und schafft die Voraussetzungen für die Erneuerung des Justizsystems, einschließlich der Einrichtung eines neuen Obersten Gerichtshofs mit neu ernannten Richtern, die im Rahmen eines Verfahrens ausgewählt und ernannt werden. Infolge der Verfassungsänderungen und der Einführung eines umfassenden elektronischen Meldesystems sind rund 1.000 Richter freiwillig zurückgetreten, wodurch Raum für eine wesentliche Erneuerung der Justiz geschaffen wurde. Die Auswahlkommission für Richter kündigte im November 2016 ein Wettbewerbsverfahren für den neuen Obersten Gerichtshof an. Im Januar 2017 trat das

⁵⁵¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 11–13.

Gesetz in Kraft, das den Weg für eine Revision des Obersten Justizrates ebnet. Der Oberste Justizrat wird ein unabhängiges Gremium mit der Befugnis sein, Kandidaten für die vom Präsidenten zu ernennenden Richter vorzuschlagen, Richter zu entlassen und Entscheidungen über Verstöße von Richtern zu treffen. Obwohl alle diese Reformen den Willen zu einem wirklichen Durchbruch für eine unabhängige Justiz erkennen lassen, steht eine erfolgreiche Umsetzung dieser Veränderungen noch aus.

- *Ahndung von Amtsmissbrauch (5)*

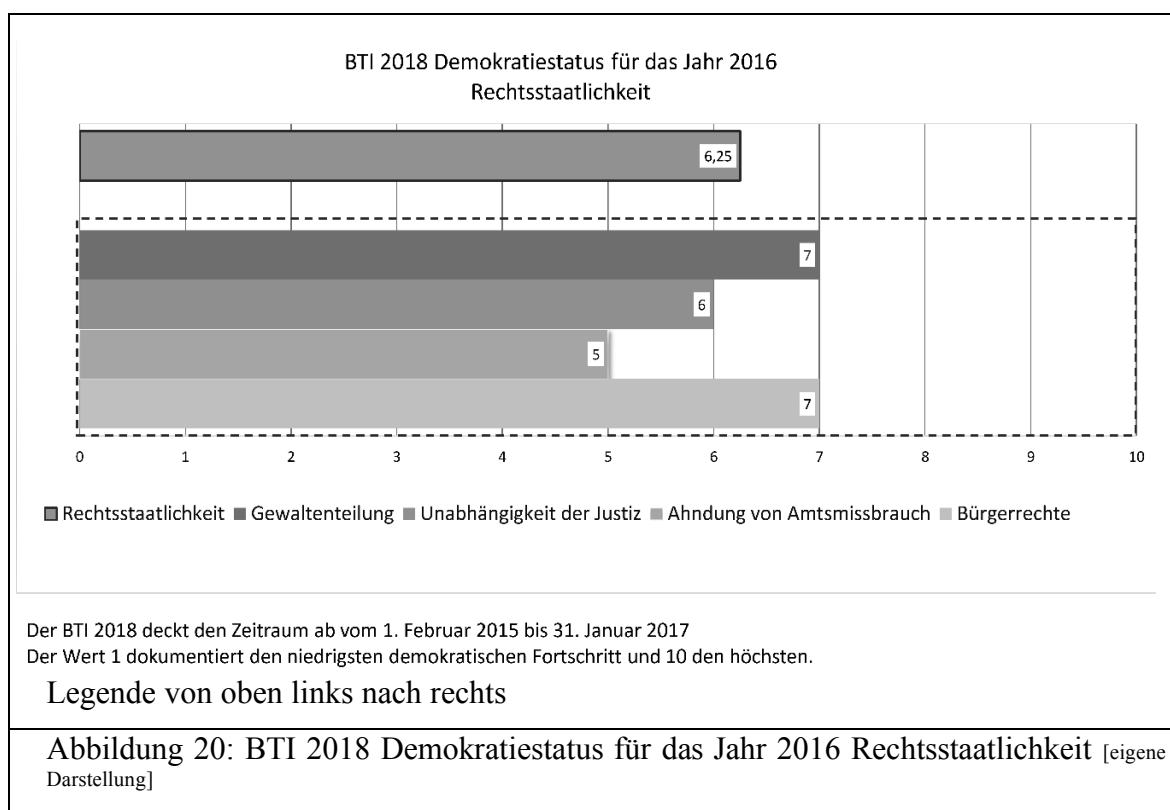
Politische Korruption und Amtsmissbrauch ist in der Ukraine nach wie vor weit verbreitet. Immer noch gab es kaum Fälle, in denen jemand vor Gericht gestellt wurde. Nach dem Euromaidan wurden eine Reihe von Initiativen zur Korruptionsbekämpfung eingeleitet, darunter die Einrichtung des Amtes für Korruptionsbekämpfung. Von Dezember 2015, als es seine Arbeit aufnahm, bis September 2016 leitete es 245 Ermittlungen ein und leitete 31 Fälle an die Gerichte weiter. Jedoch wurde keiner dieser Fälle durch die Justiz weiterverfolgt. Die Staatsanwaltschaft leitete Verfahren gegen mehrere Beamte aus der Zeit von Janukowitschs Präsidentschaft ein, und Generalstaatsanwalt Juri Lutsenko gab 2016 bekannt, dass mehrere große Fälle untersucht würden, darunter auch gegen amtierende Beamte. Es wurden aber keine derartigen Fälle vor Gericht verhandelt. Allerdings sind einige Beamte und Richter freiwillig zurückgetreten, weil im Jahr 2016 ein umfassendes elektronisches Meldesystem über die persönlichen Vermögensverhältnisse eingeführt wurde.

- *Bürgerrechte (7)*

Die Achtung der Bürgerrechte hat sich nach dem Machtwechsel im Februar 2014 erheblich verbessert. Die Regierung hat das Ausmaß der Eingriffe von Steuerbehörden und anderen Behörden in die Geschäftstätigkeit verringert. Darüber hinaus wurden die Befugnisse der Staatsanwaltschaften zu unmittelbaren Überprüfungen aufgehoben. Diese Befugnisse ermöglichten die eigenmächtige Durchführung von Überprüfungen von Unternehmen durch Staatsanwälte, was weitere Korruptionsmöglichkeiten eröffnet hatte. Es ist jedoch für einen Einzelnen immer noch schwierig, seine Rechte vor den Gerichten der allgemeinen Gerichtsbarkeit zu schützen, wenn diese durch eine verfassungswidrige Handlung des Präsidenten oder der Regierung verletzt werden, da Einzelpersonen nicht das Recht haben, sich in diesen Fällen direkt an das Verfassungsgericht zu wenden. Im Rahmen der Reform der Staatsanwaltschaft wurden im Juli 2015 100 kostenlose Rechtsberatungsstellen eröffnet. Diese bieten einkommensschwachen Personen kostenlose Rechtsberatung an und stellen die rechtliche

Vertretung dieser Personen in Zivil- und Verwaltungssachen sicher. Im September 2016 wurden weitere 402 Rechtsanwaltskanzleien mit dem Ziel eingerichtet, denselben Personenkreis mit Rechtsberatung und -konsultation zu versorgen. Freizügigkeit und Religionsfreiheit sind im Großen und Ganzen gewährleistet und es gibt keine nennenswerte ethnische Diskriminierung. Die aktuelle Gesetzgebung sichert auch die individuellen Rechte gegenüber Diskriminierung hinsichtlich Alter, Hautfarbe, körperlicher Verfassung (Behinderung), Familienstand und sexueller Orientierung. Obwohl diese Rechte nicht in allen Fällen durchgesetzt werden konnten, konnte die Polizei den im Juni 2016 organisierten Gleichstellungsmarsch vor Angriffen aggressiver Gruppen schützen, die versuchten, ihn zu blockieren.

- *Zusammenschau*



Stabilität demokratischer Institutionen (7,5)⁵⁵²

- *Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen (7)*

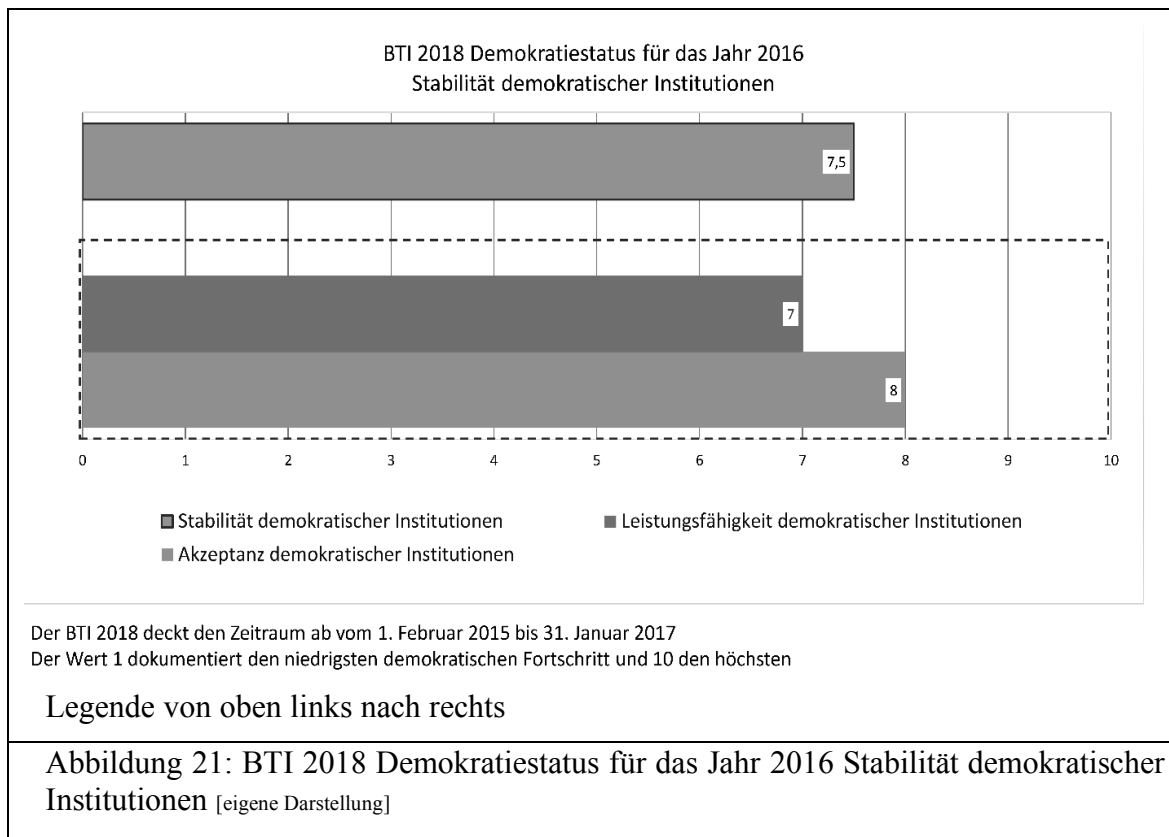
Die Wirksamkeit demokratischer Institutionen wird teilweise immer noch durch das Erbe der Präsidentschaft Janukowitsch beeinträchtigt. Die Justiz, der öffentliche Dienst, die Generalstaatsanwaltschaft und andere Institutionen werden nach wie vor von Personen

⁵⁵² Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 13–14.

dominiert, die das alte System und die partikularistischen Netzwerke repräsentieren. Abgesehen von diesen Hinterlassenschaften behindern noch eine Reihe anderer Faktoren das Funktionieren demokratischer Institutionen. Dazu gehören eine unzureichende Aufteilung der Befugnisse zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister, eine unzureichende Aufteilung der Befugnisse zwischen den Vertretern der Exekutive und den gewählten Behörden auf lokaler Ebene sowie Ineffizienz im öffentlichen Dienst, in den Strafverfolgungsbehörden und in der Justiz. Diese Probleme werden von einigen Reforminitiativen aufgegriffen, sie sind jedoch noch nicht gelöst. Im Jahr 2015 wurde in der gesamten Ukraine eine neue Streifenpolizei in Dienst gestellt, die mit neu ausgewähltem und geschultem Personal ausgestattet ist.

- *Akzeptanz demokratischer Institutionen (8)*

Alle einflussreichen politischen Akteure akzeptieren offiziell demokratische Institutionen. In der Praxis besteht jedoch nach wie vor die Versuchung, politische Macht zu missbrauchen und demokratische Grundsätze zu untergraben. Demokratische Institutionen sind nach wie vor zerbrechlich. Darüber hinaus werden einige demokratische Institutionen, wie z. B. die Justiz, immer noch nicht als legitim akzeptiert. Der Vorwurf lautet, sie wären nach wie vor von antidemokratischen Kräften durchsetzt, die mit dem ehemaligen Präsidenten Janukowitsch in Verbindung standen.

- *Zusammenschau**Politische und Gesellschaftliche Integration (5,75)⁵⁵³*- *Parteiensystem (4)*

Ein wichtiger Trend mit potenziell langfristigen Auswirkungen ist die Entstehung neuer politischer Parteien, die um die Wählerschaft konkurrieren, so der Teil der Wählerschaft, der an den Protesten auf dem Maidan beteiligt war oder diese unterstützte, z. B. die *People's Power Party*, die 2015 in 62 Kommunalwahlen in 20 Regionen der Ukraine 230 Sitze in Gemeinderäten und Bürgermeisterposten errang. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich das ukrainische Parteiensystem in ständigem Wandel befindet und keine Partei tief in der Gesellschaft verwurzelt ist. Eine neue Gesetzgebung zur staatlichen Finanzierung politischer Parteien kann auf lange Sicht eine Konsolidierung des Parteiensystems fördern, aber unmittelbare Änderungen sind nicht zu erwarten.

- *Interessengruppen (6)*

Durch die Bildung von Plattformen und Koalitionen ist es der Zivilgesellschaft gelungen,

⁵⁵³ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 14–16.

ihre Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs und in der Politik zu stärken. Die Zivilgesellschaft hat sich mittlerweile als mächtige Triebfeder des Reformprozesses etabliert. Finanz- und Industriekonzerne und Oligarchen sind in der Entscheidungsfindung auf nationaler und lokaler Ebene immer noch vertreten, so z. B. Gruppen wie *System Capital Management* (Rinat Akhmetov), *Private* (Ihor Kolomoysky) und *Interpipe* (Viktor Pinchuk). Ethnische, nationalistische und religiöse Gruppen spielen bei der Bildung von Interessengruppen nach wie vor keine Rolle. Eine Ausnahme könnten die Krimtataren sein. Nach der Annexion der Krim haben sie ihre Bemühungen verdoppelt, die Politik der Ukraine gegenüber Krimtataren, von denen viele auf das ukrainische Festland zogen, sowie die Politik Kiews gegenüber der Annexion der Krim in ihrem Sinne zu beeinflussen. Trotz hoher Mitgliedschaft von Beschäftigten in Gewerkschaften spielten diese nach wie vor keine bedeutsame Rolle bei der Förderung wichtiger Themen wie der Sicherheit am Arbeitsplatz oder besseren sozialen Bedingungen. Auch Verbraucher sind nicht ausreichend organisiert, um Einfluss auf die Politik auszuüben. Die Wirtschaftsverbände haben im Hinblick auf das AA mit der EU begonnen, ihre Interessen gegenüber der Regierung zu artikulieren. Der Einfluss solcher Gruppen bleibt jedoch nach wie vor gering.

- *Zustimmung zur Demokratie (6)*

Die Menschen in der Ukraine befürworten nach wie vor demokratische Werte und Normen. In einer von der DIF im Juli 2016 durchgeführten Umfrage stimmten 54 % der Bevölkerung zu, dass die Demokratie das beste Regierungssystem für die Ukraine sei. 20 % befürworteten ein autoritäres Regime, während 15 % gleichgültig waren. Immer noch dominieren individuelle Lebensverhältnisse vor demokratischen Werten. Eine im Dezember 2016 von der DIF und dem *Razumkov Center* durchgeführte Umfrage hat erneut ergeben, dass sich die Behörden darauf konzentrieren sollten, die politische Lage zu stabilisieren bzw. Frieden in Donbass zu erreichen (75 %), Zölle und Preise zu senken (56 %) und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, günstigere Bedingungen für Unternehmen zu schaffen (48 %), die Korruption zu bekämpfen (46 %) und Gehälter und Renten zu erhöhen (42 %). Interessanterweise ist aber auch eine beträchtliche Zahl von Bürgern bereit, materielle Einschränkungen für den Erfolg von Reformen hinzunehmen (35 %), obwohl der Prozentsatz der Bürger, die dazu nicht bereit sind, mit einem Prozentsatz von 55 % deutlich überwiegt, und dies vor dem Hintergrund, dass 73 % der Bevölkerung der Meinung sind, dass sich die Situation im Land verschlechtert hat (2015 und 2016). Das Vertrauen der Öffentlichkeit in öffentliche

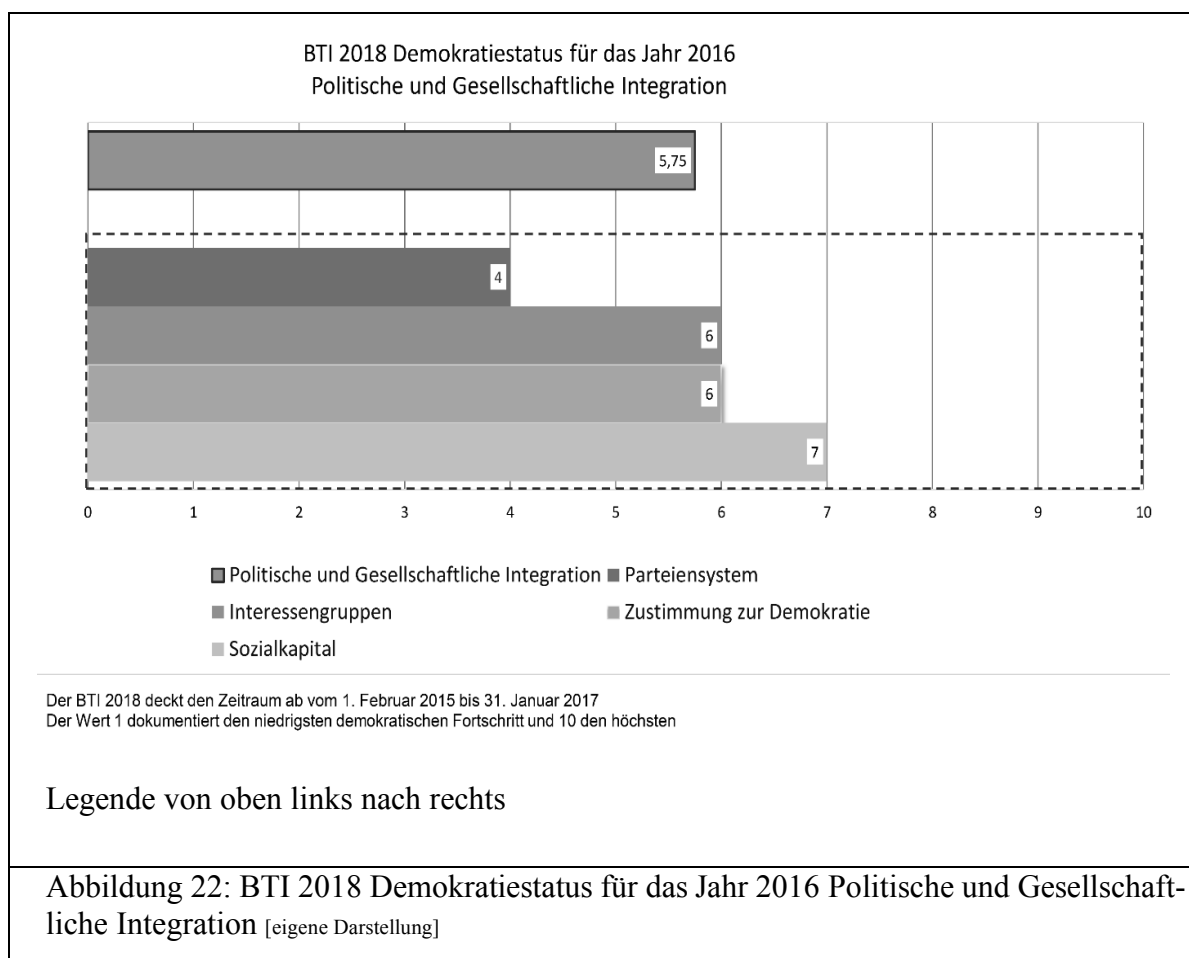
Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

Einrichtungen ist weiterhin gering. Gegenüber sämtlichen Politikern überwiegt das Misstrauen, dies gilt auch vermehrt gegenüber dem Präsidenten. Das höchste Maß an Misstrauen besteht gegenüber dem Parlament, der Justiz, den politischen Parteien, den staatlichen Behörden, den Geschäftsbanken und der Nationalbank der Ukraine (NBU).

- *Sozialkapital (7)*

Das Wachstum des Sozialkapitals in der Ukraine ist nach wie vor bemerkenswert. In allen öffentlichen Meinungsumfragen seit dem Euromaidan ist das Vertrauen gegenüber freiwilligen Initiativen im Vergleich zu anderen staatlichen und privaten Institutionen am höchsten. Zuletzt bestätigte dieses eine Umfrage der DIF im Dezember 2016. Das Vertrauen in NGOs hat ebenfalls zugenommen. Insgesamt gab es Ende 2016 in der Ukraine fast 76.000 registrierte NGOs (ein Anstieg von über 20.000 seit 2008).

- *Zusammenschau*



*Aufnahme des Indikators „Antikorruptionspolitik“ des „Governance-Index“*⁵⁵⁴

- *Antikorruptionspolitik (5)*⁵⁵⁵

Umfragen bestätigen, dass die Bekämpfung der Korruption in der Ukraine als vorrangiges Reformziel von Experten, der internationalen Gemeinschaft und der Gesellschaft eingestuft wird. Aus diesem Grund wurde die Politik stark unter Druck gesetzt, Reformen in diesem Bereich durchzuführen. So wurden drei unabhängige Institutionen zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet, deren Mitarbeiter von einem unparteiischen Auswahlausschuss unter Beteiligung der Zivilgesellschaft eingestellt wurden. Das NABU wurde im Dezember 2015 als eine wichtige Einrichtung zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene eingerichtet und nahm seine Arbeit auf. Zwischen Dezember 2015 und September 2016 leitete das Amt 245 Ermittlungen ein und leitete 31 Fälle an die Gerichte weiter, die allerdings von der Justiz nicht weiterverfolgt wurden. Bei den beiden anderen Institutionen handelt es sich um die spezielle Strafverfolgungsbehörde zur Korruptionsbekämpfung, die eng mit dem NABU zusammenarbeitet, und um die Nationale Agentur zur Korruptionsbekämpfung, die für die staatliche Korruptionsbekämpfungspolitik und die Erklärung von Vermögenswerten durch Beamte zuständig ist. Die Einführung eines speziellen Antikorruptionsgerichts ist in der Planung. Bis August 2016 wurden 45 Mio. UAH⁵⁵⁶ beschlagnahmt und im Zuge von Ermittlungen in den Staatshaushalt zurückgeführt. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Einführung des Online-Vergabesystems *ProZorro* im Februar 2015. Ab September 2016 werden alle öffentlichen Aufträge innerhalb dieses Systems durchgeführt. Experten schätzen, dass seit Einführung des Systems möglicherweise mehr als 6 Mrd. UAH⁵⁵⁷ für den Staatshaushalt eingespart wurden. *ProZorro* wurde mit dem renommierten internationalen *Procurement Leader Award* ausgezeichnet. Darüber hinaus wurde im September 2016 ein elektronisches System zur Vermögenserklärung eingeführt, bei dem alle Beamte und Politiker ihr Vermögen anmelden müssen. Die Auswirkungen des Systems werden im Herbst 2017 zu spüren sein, wenn es möglich sein sollte, Inkonsistenzen zwischen dem offiziellen Einkommen und dem deklarierten Vermögen festzustellen. Diese Initiativen bilden die Grundlagen für eine umfassende Korruptionsbekämpfungspolitik, auch wenn das Ausmaß der Korruption in der

⁵⁵⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 30–41.

⁵⁵⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 35–36.

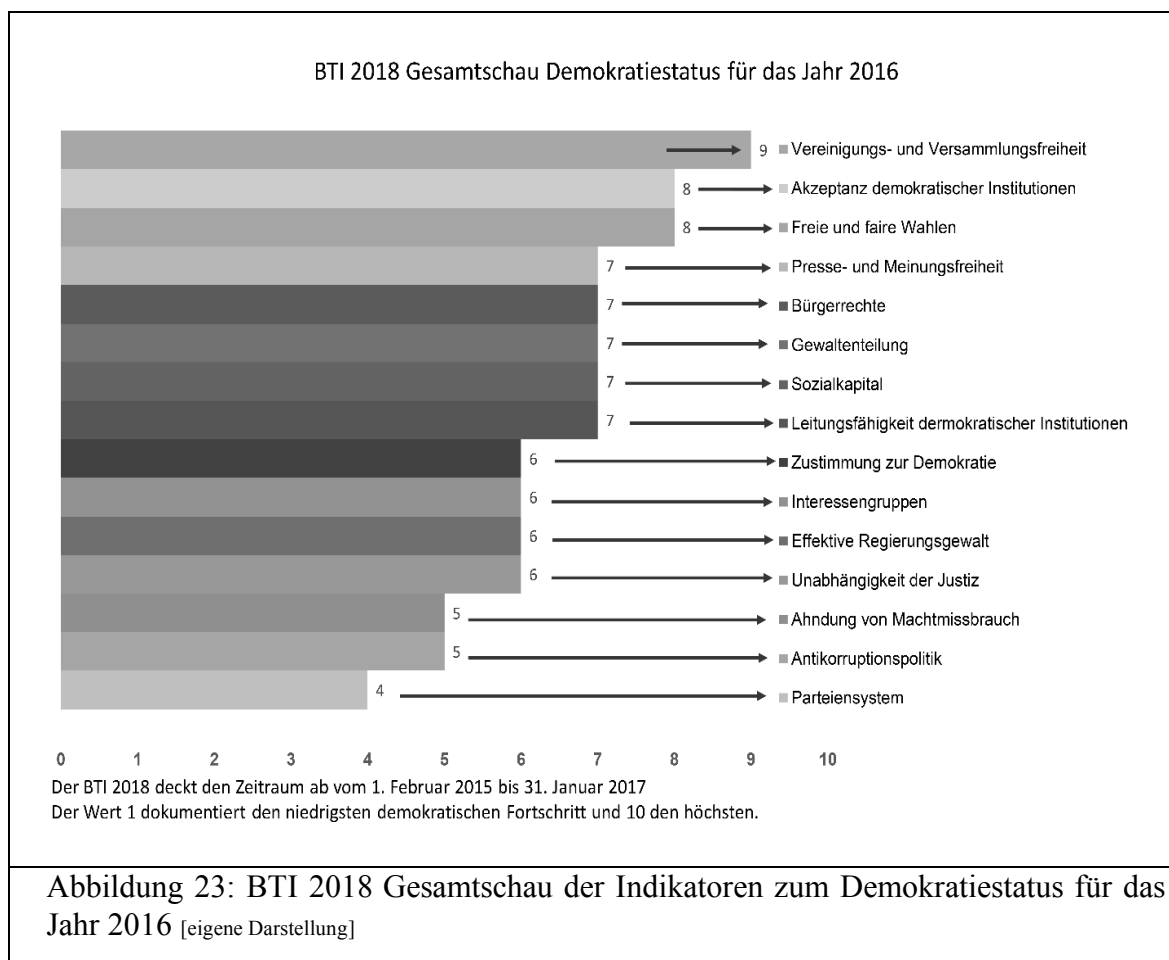
⁵⁵⁶ 45 Mio. UAH entsprachen bei einem Wechselkurs vom Dezember 2016 von 1 UAH = 0,03509 EUR ca. 1,57 Mio. €.

⁵⁵⁷ 6 Mrd. UAH entsprachen ca. 210 Mio. €.

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

Ukraine noch nicht erheblich zurückgegangen ist.

Die Indikatoren, einschließlich „Antikorruptionspolitik“ aus dem „Gouvernance-Index“ ergeben folgendes Bild:



Die Zusammenschau visualisiert die defizitären Demokratiedimensionen. Für das Jahr 2016 ergibt sich folgende priorisierte Rangfolge:

Tabelle 24: BTI 2018: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

BTI: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge von oben nach unten sortiert	
1.	Parteiensystem
2.	Antikorruptionspolitik gleichrangig mit Ahndung von Machtmissbrauch
3.	Unabhängigkeit der Justiz gleichrangig mit Effektiver Regierungsgewalt, Interessengruppen und Zustimmung zur Demokratie

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

4.	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen gleichrangig mit Sozialkapital, Gewaltenteilung, Bürgerrechte und Presse und Meinungsfreiheit
5.	Freie und faire Wahlen gleichrangig mit Akzeptanz demokratischer Institutionen
6.	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit

Ein Vergleich der Ergebnisse des BTI 2016 mit dem BTI 2018 ergibt:

- Verschlechterung um einen Zähler beim Indikator „Presse- und Meinungsfreiheit“;
- Verbesserung jeweils um einen Zähler der Indikatoren „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“, „Antikorruptionspolitik“ „Parteiensystem“.

Freedom House 2016 und 2017

*Freedom House 2016*⁵⁵⁸

Der Bericht von 2016 von Freedom House zum Status der Demokratie in der Ukraine umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2015. Die Bewertung der jeweiligen Kriterien wurde in Klammern gesetzt.⁵⁵⁹

- *Nationale demokratische Regierungsführung (5,75)*⁵⁶⁰

Die Ukraine erwies sich 2015 als widerstandsfähig, nachdem ihre Staatlichkeit durch die gewaltsame Besetzung von Teilen des östlichen Territoriums durch Russland und die illegale Annexion der Krim, die die Ukraine 2014 mehr als 10 % der Gesamtbevölkerung und ca. 9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gekostet hatte, ernsthaft infrage gestellt worden war. Premierminister Arseniy Yatsenyuk und das im Dezember 2014 ernannte Kabinett haben das Jahr 2015 trotz politischer Turbulenzen und wachsender Kritik überstanden. Die wichtigsten politischen Parteien treten grundsätzlich geschlossen auf. Der Poroschenko-Block und die Volksfront sind jedoch intern gespalten zwischen Politikern der alten Garde, die mit der Wirtschaft und der traditionellen Bürokratie verbunden sind, und neueren Mitgliedern, die sich auf den Aufbau echter demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und starker Antikorruptionsmechanismen konzentrieren. Einige neue Abgeordnete der Regierungsfractionen haben frustriert über das langsame Tempo des Wandels begonnen, den Präsidenten, die Regierung, den Generalstaatsanwalt und Politiker aus den eigenen Reihen

⁵⁵⁸ Vgl. Freedom House 2016.

⁵⁵⁹ Freedom House 2014 und Freedom House 2015 haben bei der beschreibenden Bewertung am Ende der jeweiligen Kriterien in einem abschließenden Satz vermerkt, weshalb es zu Veränderungen in der Bewertung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum kam. Dieser abschließende Satz ist bei Freedom House 2016 und 2017 nicht enthalten.

⁵⁶⁰ Vgl. Sushko und Prysytatko 2016, S. 4–5.

lautstark zu kritisieren. Der politische Hauptkonflikt im Jahr 2015 konzentrierte sich auf einen der mächtigsten Oligarchen der Ukraine, Ihor Kolomoysky, mit Wohnsitz in Dnipropetrovsk. Kolomoysky gewann an Popularität, indem er die Euromaidan Proteste mit seinem Fernsehsender 1+1 unterstützte und dann zum Gouverneur der Region Dnipropetrowsk avancierte. Am 25. März 2015 entließ Poroschenko Kolomoysky. Er hatte seine Befugnisse missbraucht, um die Kontrolle über die staatliche Ölgesellschaft Ukrnafta zu übernehmen. Trotz seiner Entlassung wurde er in der Öffentlichkeit als ein bedeutsamer Kontrahent von Poroschenko wahrgenommen. Der Konflikt mit Russland forderte weiterhin seinen Tribut von der ukrainischen Wirtschaft. Nach Angaben der Regierung sank das BIP im Jahr 2015 um 10,4 %, die jährliche Inflation betrug 43,3 %, und die Landeswährung fiel weiter von 16 UAH je Dollar zu Beginn des Jahres auf 23 UAH je Dollar am Ende des Jahres 2015. Die Regierung erzielte eine Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF)⁵⁶¹ über ein erweitertes Finanzierungsprogramm und begann erfolgreich mit der Umstrukturierung der Altschulden bei privaten Gläubigern. Trotz erheblicher Belastungen hat sich die Nationale Regierungsführung 2015 grundsätzlich als widerstandsfähig erwiesen und konnte sich von der Bewertung 6 auf die Bewertung 5,75 leicht steigern.

- *Wahlsystem (3,5)*⁵⁶²

Am 25. Oktober 2015 fanden landesweit Wahlen für Bürgermeister von Städten und Dörfern sowie für Oblaste (Provinzen bzw. Landkreise), Rayon (Bezirk), Stadt- und Gemeinderäte statt. 7 % der Kommunen hielten bereits Wahlen auf Grundlage der Dezentralisierungsreform ab, die Anfang des Jahres eingeleitet worden war. Die Wahlbeteiligung lag bei 46,6 %. In den besetzten Gebieten und auf der Krim konnten keine Wahlen stattfinden. Auch in einer Reihe anderer Gemeinden entlang der Waffenstillstandslinie in Donbass wurden aus Sicherheitsgründen keine Wahlen abgehalten. Die gesamten Wahlen im Oktober 2015 wurden nach dem im Juli 2015 geänderten Gesetz über Kommunalwahlen durchgeführt. Das Gesetz beinhaltet eine Mischung aus mehrheitlichem und proportionalem Wahlsystem mit einer 5 % Hürde für Parteien als auch für Direktmandate von Kandidaten, deren Parteien ebenfalls diese 5 % Hürde überwinden müssen. Infolgedessen wurden einige Kandidaten, die ihre Wahlkreise gewonnen haben, nicht zu Abgeordneten. Die Wahlen zeigten, dass der

⁵⁶¹ Der Internationale Währungsfonds wurde im Juli 1944 bei der Währungs- und Finanzkonferenz der Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen in Bretton Woods (USA) gegründet. Er ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Derzeit gehören dem IWF 189 Mitgliedsländer an.

⁵⁶² Vgl. Sushko und Prsyatko 2016, S. 5–6.

Poroschenko-Block immer noch die stärkste politische Kraft war, da er in 14 von 25 Regionen, in denen Wahlen stattfanden, mit insgesamt 8.417 lokalen und regionalen Mandatsträgern die Mehrheit erzielte. Die Kommunalwahlen verliefen grundsätzlich gut organisiert, dennoch kam es zu Unregelmäßigkeiten. Es wurden kommunale Mittel für eine Vielzahl von Wahlwerbung mit Plakaten und Fernsehen im ganzen Land eingesetzt, und es war weit verbreitet, bedürftigen Wählern Lebensmittelpakete zur Verfügung zu stellen, um im Gegenzug ihre Stimmen zu erhalten. Es kam auch zur Finanzierung politischer Werbung unter dem Deckmantel des Journalismus. Der abschließende Wahlbeobachterbericht der OSZE stellte dazu fest, dass praktisch die gesamte Wahlkampfberichterstattung in den Medien von Partikularinteressen gesteuert und gezielt bezahlt wurde.

In Ergänzung zu Freedom House kritisiert die OSZE trotz aller positiven Entwicklungen die Art und Weise, wie das Gesetz über Kommunalwahlen 2015 verabschiedet wurde und wie eine Reihe der OSZE-Empfehlungen zur Bildung von Wahlbezirken nicht umgesetzt wurden. Darüber hinaus bemängelte die OSZE, dass die Amtszeit der Mehrheit der Mitglieder der Zentralen Wahlkommission 2014 endete, aber keine neuen Mitglieder gewählt worden waren. Schließlich wird ein neuer rechtlicher Rahmen für Wahlen mit langfristig stabilen Regelungen gefordert, um häufige Änderungen der Wahlgesetzgebung zu verhindern.⁵⁶³

- *Zivilgesellschaft (2,25)*⁵⁶⁴

Die Zivilgesellschaft bleibt das stärkste Element des demokratischen Übergangs in der Ukraine. Seit dem Euromaidan spielt die Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle als Motor für Reformen, die auf den Aufbau einer funktionierenden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abzielen. Einige bekannte führende Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft sind Mitglieder des Nationalen Reformkontrollrats geworden, ein beratendes Gremium auf höchster Ebene, das von Präsident Poroschenko geschaffen wurde, um Reformen voranzutreiben. Bürgerrechtsexperten beraten auch die Regierung bei der Ausarbeitung reformorientierter Gesetze, Strategien und Aktionspläne. Im Ministerkabinett wurde ein Reformunterstützungszentrum geschaffen, das die Verbindung zwischen der Regierung und zivilgesellschaftlichen Initiativen sicherstellen soll. NGOs nutzen eine Vielzahl von Möglichkeiten, ihre Interessen zur Geltung zu bringen. Die wichtigsten Geldgeber für die ukrainischen NGOs sind die US-Agentur für internationale Entwicklung (*United States Agency for*

⁵⁶³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Lovitt 2017, S. 57.

⁵⁶⁴ Vgl. Sushko und Prysytatko 2016, S. 6–8.

International Development (USAID)), die EU und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme (UNDP)*). Im Herbst 2014 startete die EU ein Programm mit 10 Mio. € zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Reformbemühungen, und EU-Beamte haben angekündigt, dass dieser Beitrag 2016 erhöht werden soll. Zu den aktivsten zivilgesellschaftlichen Gruppen mit Einfluss auf die Politik gehören das *Reanimation Package of Reforms (RPR)*, *Nova Krayina* und *VoxUkraine*. Insbesondere das *RPR* ist sehr einflussreich. Es ist eine zivilgesellschaftliche Plattform, die führende NGOs und Experten aus der ganzen Ukraine vereint und als Koordinationszentrum für die Entwicklung und Umsetzung wichtiger postrevolutionärer Reformen dient. Die Experten der *RPR* sind in fast allen Politikbereichen tätig, in denen Reformen durchgeführt werden. Im Jahr 2015 setzte sich die Zivilgesellschaft wirksam für politische Veränderungen ein, um Korruption zu bekämpfen und Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Insbesondere wurden unter Beteiligung der Zivilgesellschaft neue Gesetze verabschiedet, die offene Eigentumsregister fordern, die Kontrolle über die politische Finanzierung einführen, Institutionen zur Korruptionsbekämpfung schaffen und öffentliche Rundfunkanstalten regulieren. Der Druck zivilgesellschaftlicher Gruppen sorgte dafür, dass die prominenten Unterstützer des Euromaidans Mitglieder der unabhängigen Kommissionen wurden, die gesetzlich befugt sind, das Führungspersonal und die Mitarbeiter des Nationalen Antikorruptionsbüros, der Antikorruptionsstaatsanwaltschaft und der Nationalen Agentur für Korruptionsverhütung auszuwählen. Informelle Freiwilligenbewegungen zur Unterstützung von Binnenvertriebenen, von verwundeten Soldaten, von Behinderten, und von Kindern von Angehörigen der Streitkräfte sind nach wie vor ein bemerkenswertes Phänomen. Ihre Aktivitäten werden vor allem durch *Crowdfunding*⁵⁶⁵ unterstützt, was in der Ukraine eine neue Praxis darstellt. Die Zivilgesellschaft wird aber auch zunehmend heterogener. Selbst wenn die Verteidiger der Rechte von LGBTQ und antirassistische Bewegungen an Stärke gewinnen, gibt es auch Anzeichen für eine Konsolidierung homophober, fremdenfeindlicher, rassistischer und anderer illiberaler Gruppen, die behaupten, „traditionelle Werte“ zu verteidigen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind immer noch schwach und oft von oligarchischen Interessen abhängig. Der Arbeitgeberverband der Ukraine wird immer noch offiziell von Dmytro

⁵⁶⁵ Beim *Crowdfunding* investiert nicht ein großer Investor in ein Vorhaben oder eine Kampagne, sondern viele kleine Investoren/Bürger steuern Geld bei. *Crowdfunding* ist auch bekannt als „Schwarmfinanzierung“. Potenzielle Investoren werden über eine *Crowdfunding*-Plattform, in der Regel über das Internet, auf eine Kampagne aufmerksam gemacht und können so das jeweilige Vorhaben finanziell unterstützen.

Firtash geleitet, einem Oligarchen, der derzeit in Österreich lebt und gegen den die USA wegen angeblicher Geldwäsche ermitteln.

- *Unabhängige Medien (4)*⁵⁶⁶

Die Ukraine verfügt über ein pluralistisches Medienumfeld, das nach wie vor durch Straffreiheit für Angriffe auf Journalisten und weit verbreitete oligarchische Besitzverhältnisse beeinträchtigt ist. Die Bürger haben im Allgemeinen freien Zugang zu Informationen und Meinungen, einschließlich zu der Kritik an den Behörden, wie die Berichterstattung über den Kommunalwahlkampf 2015 gezeigt hat. Der Konflikt mit Russland hat zu einigen Einschränkungen der Medienfreiheit geführt. Im Jahr 2014 verbot die Ukraine aufgrund der feindlichen politischen Propaganda die Ausstrahlung der meisten russischen Fernsehkanäle. Sie sind weiterhin für terrestrische Übertragung und Kabelübertragungen verboten, sind aber mit Satelliten sowie durch das Internet erreichbar. Ein weiteres beunruhigendes Problem ist die hohe Zahl körperlicher Angriffe auf Journalisten. Medienbeobachter dokumentierten im Jahr 2015 insgesamt 36 Übergriffe innerhalb von acht Monaten. Im September 2015 forderte eine Gruppe ukrainischer Journalisten die Regierung auf, Maßnahmen zu ergreifen, um eine ordnungsgemäße Untersuchung der Angriffe auf Journalisten zu gewährleisten. Der ukrainische Medienmarkt ist nach wie vor von Oligarchen dominiert, die damit ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen verfolgen. Vor allem Kolomoysky hat seinen populären Fernsehsender 1+1 gegen seine Konkurrenten eingesetzt. Poroschenko ist ebenfalls im Besitz von Medien, wobei sein Fernsehsender Kanal 5 als einer der führenden Sender für Nachrichten und Politik gilt. Am 19. März 2015 wurde ein Gesetz über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verabschiedet, das den europäischen Gepflogenheiten entspricht. Der neu geschaffene Aufsichtsrat der Nationalen Rundfunkgesellschaft der Ukraine hat 17 Mitglieder, 8 aus Parlamentsfraktionen und 9 aus verschiedenen NGOs. Ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung Transparenz erfolgte am 3. September 2015, als das Parlament ein Gesetz verabschiedete, das die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse von Medien zwingend vorschreibt. Darüber hinaus verbietet das Gesetz den Besitz von Rundfunkanstalten durch Einzelpersonen und Unternehmen in Offshore-Wirtschaftszonen. Wenn dieses Gesetz ordnungsgemäß umgesetzt wird, wird es korrupte Praktiken und oligarchische Eingriffe in die Medienfreiheit eindämmen. Bei den Printmedien überwiegt die ausgewogene politische

⁵⁶⁶ Vgl. Sushko und Prysytatko 2016, S. 8–9.

Berichterstattung.

- *Örtliche demokratische Regierungsführung (5,25)*⁵⁶⁷

Das Jahr 2015 brachte wichtige Entwicklungen, wie die lang erwarteten Reformen der örtlichen Regierungsführung. Am 31. August 2015 verabschiedete das ukrainische Parlament in erster Lesung ein Paket von Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Dezentralisierung. Das Paket würde den Gemeinderäten Exekutivrechte zugestehen. Jedoch kam es bis zum Ende des Jahres 2015 zu keiner Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament. Andere wichtige Gesetze, die Ende 2014 und Anfang 2015 verabschiedet wurden, übertrugen Kompetenzen auf die örtliche Ebene und verliehen den Kommunalwahlen im Oktober 2015 mehr Gewicht. Die Maßnahmen sahen die budgetäre und finanzielle Unabhängigkeit vor (Dezember 2014), übertrugen Stadtplanungsfunktionen an die lokalen Regierungsbehörden (April 2015) und forderten die Konsolidierung der lokalen Verwaltungseinheiten, um lebensfähigere und finanziell tragfähige Gemeinschaften zu schaffen (Februar 2015). Nach diesem Gesetz wird erwartet, dass die Gesamtzahl der Gemeinden von 11.000 Anfang 2015 auf nur noch 1.500 sinkt. Die Kommunalwahlen im Oktober 2015, wie sie nach dem im Juli verabschiedeten geänderten Gesetz über Kommunalwahlen vorgesehen war, war ebenfalls ein Teilerfolg für die örtliche demokratische Regierungsführung.

- *Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz (6)*⁵⁶⁸

Auf dem Rechtssystem und der Justiz lasten immer noch Vorwürfe der politischen Voreingenommenheit, der Korruption, des Behinderens von Reformbemühungen, der Inkompetenz, der Unehrlichkeit und der ungerechten Entscheidungen. Die Justizreform begann im Rahmen der Verfassungsreform von 2015, aber es ist noch zu früh, Ergebnisse zu bewerten. Der Präsident richtete Ende 2014 einen Rat für eine Justizreform ein. Den Vorsitz hat Oleksiy Filatov, der stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung. Im Jahr 2015 erarbeitete der Rat einen Plan für die Justizreform, der Verfassungsänderungen erfordern würde. Am 4. September 2015 schickte die Verfassungskommission der Ukraine einen Entwurf für Änderungen der Verfassung an die Venedig-Kommission. Ende Oktober 2015 billigte die Venedig-Kommission den Reformansatz, der Ende Dezember 2015 vom Parlament verabschiedet und dem Verfassungsgericht zur Genehmigung vorgelegt wurde. Mehrere wichtige Gesetze, die

⁵⁶⁷ Vgl. Sushko und Prysytatko 2016, S. 9–10.

⁵⁶⁸ Vgl. Sushko und Prysytatko 2016, S. 10–11.

das Justizwesen betreffen, wurden 2015 ebenfalls von der Werchowna Rada verabschiedet oder sind derzeit noch in der Prüfung. Dabei handelt es sich unter anderem um Gesetze zur Gewährleistung des Rechts auf ein faires Verfahren und die Möglichkeit, direkt beim Obersten Gericht eine Überprüfung der Entscheidungen untergeordneter Instanzen zu beantragen. Ein neues Polizeigesetz wurde im Juli 2015 verabschiedet. Die „Streifenpolizei“ wurde eingerichtet und ist in vier Städten im Einsatz: Kiew, Lemberg, Odessa und Charkiw. Die Rekrutierung und Ausbildung von Polizisten sind in mehr als zehn Städten im Gange. Bis Ende 2015 gab es in der Ukraine ca. 10.000 neue Streifenpolizisten. Eine Umfrage, die nach den ersten drei Monaten mit der neuen Truppe in Kiew durchgeführt wurde, ergab eine 80-prozentige Zufriedenheit des Personals. Zum Jahresende wurde ein langer Auswahlprozess für neue Staatsanwälte eingeleitet. Die Artikel des Gesetzes, die die Qualifikations- und Disziplinarverfahren, die Reihenfolge der Auswahl der Kandidaten und die Arbeitsweise der Selbstverwaltungsbehörden der Staatsanwaltschaft regeln, werden am 15. April 2016 in Kraft treten. Bis Ende 2017 soll die Zahl der Mitarbeiter der Generalstaatsanwaltschaft von 18.000 auf 10.000 reduziert werden.⁵⁶⁹ Es gibt immer noch große Defizite bei der Rechenschaftspflicht für frühere Missbräuche durch die Justiz. Kein einziger Richter wurde gemäß dem Gesetz über die Säuberung der Regierung (Lustrationsgesetz) seines Amtes enthoben. Laut dem Leiter der Lustrationsabteilung des Justizministeriums liegt dies daran, dass in der Ukraine ein Richter nur von der Stelle, die ihn berufen hat, der Werchowna Rada, entlassen werden kann. Hinzu kommt, dass der Hohe Justizrat die hierfür erforderlichen Dokumente vorlegen muss. Dieser war aber im April 2014 aufgelöst und noch nicht wiedereingesetzt worden. Wenig erreicht wurde bei der Strafverfolgung von Oligarchen, die das Janukowytsch-Regime unterstützten und von Zehntausenden von Kleinkriminellen, die ihm dienten. Die Untersuchung von Verbrechen, die von Strafverfolgungsbehörden während des Euromaidans begangen wurden, geht nur schleppend voran. Im Februar 2015 wurde Generalstaatsanwalt Vitaliy Yarema aus Frustration über die mangelnden Ergebnisse von seinem Posten entlassen. Auch sein Nachfolger Viktor Shokin sah sich bald gleichlautender Kritik ausgesetzt, obwohl die Generalstaatsanwaltschaft berichtete, dass sie bei den Ermittlungen Fortschritte mache.

⁵⁶⁹ Die Anzahl der Generalstaatsanwälte ist im Vergleich zu Deutschland überproportional hoch. Eine Statistik weist für die gesamte Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2011 eine Anzahl von insgesamt 5146 Staatsanwälten aus. Vgl. hierzu <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155502/umfrage/entwicklung-der-anzahl-der-staatsanwaelte-in-deutschland/>; letzter Zugriff am 07.11.2020.

- *Korruption (6)*⁵⁷⁰

Im Jahr 2015 verabschiedete die Ukraine neue Antikorruptionsgesetze, schuf neue Institutionen zur Umsetzung der Antikorruptionspolitik und unternahm Schritte zur Transparenz bei der Finanzierung politischer Parteien und der öffentlichen Beschaffung. Gleichzeitig gab es nur begrenzte Fortschritte bei der Beseitigung von Faktoren, die zur Korruption beitragen, wie z. B. die Überregulierung der Wirtschaft und die Macht der Oligarchen. Im Januar trat ein neues Gesetz zur Schaffung eines nationalen Antikorruptionsbüros in Kraft, das im April 2015 eingerichtet wurde und am 1. Oktober 2015 seine Arbeit aufnahm, nachdem die ersten 70 Ermittler des Büros ausgewählt worden waren. Am 26. April 2015 trat ein neues Gesetz zur Korruptionsprävention in Kraft, das die Einrichtung der Nationalen Agentur zur Korruptionsprävention (NAKP) vorsieht. Zu den Aufgaben der NAKP gehören die Genehmigung der Regeln für ethisches Verhalten von Amtsträgern sowie die Überwachung und Überprüfung der Vermögens- und Einkommenserklärungen der Beamten. Zum Jahresende befand sich die NAKP noch im Aufbau. Am 29. April 2015 genehmigte das Ministerkabinett ein staatliches Programm zur Umsetzung seiner Antikorruptionsstrategie 2015–2017. Der Plan sieht weitere Gesetze zu Themen wie „Lobbying“ und die Veröffentlichung von Registrierungsinformationen über staatliche Unternehmen vor. Um die Grundlage für die Korruption unter gewählten Amtsträgern zu beseitigen, erfordert die Strategie auch eine Überprüfung des Wahlgesetzes und die Schaffung wirksamer Mechanismen zur Beseitigung von Interessenkonflikten. Die Strategie sieht ferner die Schaffung eines offenen Registers von Unternehmen vor, die sich mit mehr als 50 % im Staatsbesitz befinden und die Veröffentlichung von Daten über das staatliche Beschaffungswesen bis Juni 2016. Das Parlament verabschiedete im Oktober 2015 ein Gesetz, das die Finanzierung von politischen Parteien aus dem Staatshaushalt ermöglicht und alle Parteien zur Berichterstattung über ihre Einnahmen und Ausgaben verpflichtet. Bei den Reformen des öffentlichen Beschaffungswesens wurden weitere Fortschritte erzielt. Ein neues Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das im September 2015 verabschiedet wurde, verlangt die Offenlegung von Informationen über öffentliche Ausschreibungen, einschließlich der Angebote, der Endbegünstigten der teilnehmenden Unternehmen und des Bewertungsprotokolls. Zu diesem Zweck wurde ein Pilot-Online-System mit der Bezeichnung *ProZorro* eingeführt. Trotz dieser Reformen stehen die Bürger, Unternehmer und internationalen Beobachter den Fortschritten bei der

⁵⁷⁰ Vgl. Sushko und Prsyatko 2016, S. 11–12.

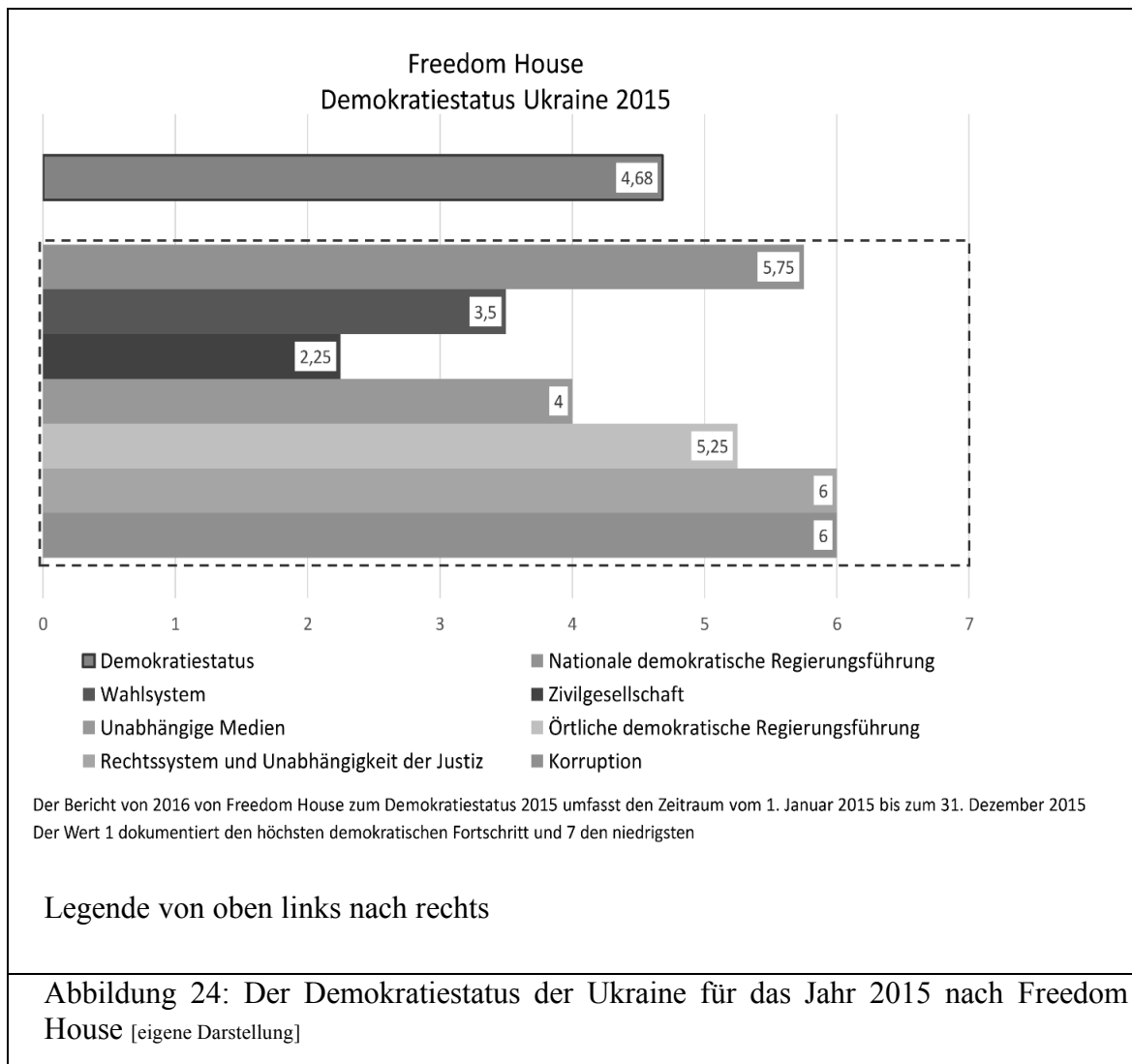
Korruptionsbekämpfung in der Ukraine weiterhin skeptisch gegenüber. Der Vorwurf der Korruption in den höchsten Rängen der ukrainischen Führung besteht weiterhin. Gegen einen wichtigen Verbündeten des Premierministers, den Parlamentsabgeordneten Mykola Martynenko, wird in der Schweiz wegen des Verdachts auf Geldwäsche und Bestechung ermittelt. Ein Poroschenko-Verbündeter, Ihor Kononenko, ist ebenfalls der Geldwäsche und Korruption beschuldigt worden.

In Ergänzung zu Freedom House zeigt eine kommunale Umfrage des *International Republican Institute (IRI)* vom 2. bis 20. März 2015, dass eine überwältigende Mehrheit der Bürger davon überzeugt ist, dass Korruption in ihrer Stadt (87 %) und Vetternwirtschaft (83 %) ernsthafte Probleme darstellen, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken. Das Ergebnis der Umfrage signalisiert aber auch der ukrainischen Regierung, dass die Bevölkerung trotz ihrer Besorgnis über Korruption und über die wirtschaftliche Entwicklung die Entscheidung mit einer Mehrheit von 57 % unterstützt, sich stärker an Europa und dem Westen zu orientieren.⁵⁷¹ Ebenfalls in Ergänzung zu Freedom House betont ein Bericht des *Eastern Partnership Civil Society Forums* die institutionellen Errungenschaften hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung. So wird berichtet, dass ab Mitte 2015 ein neues System von Institutionen geschaffen worden sei, um Korruption zu verhindern und die Verfolgung von Korruption durch Regierungsbeamte zu erleichtern. Im Rahmen der NAKP würden Staatsbeamte im Oktober 2016 die ersten elektronischen Erklärungen über ihr Vermögen zur Verfügung stellen. Es handelt sich um ein System, das zur Verringerung der Korruption, zur Erhöhung der Transparenz (die elektronischen Erklärungen stehen der breiten Öffentlichkeit online zur Verfügung) und zur Erleichterung der Verfolgung von Übertretungen eingerichtet wurde.⁵⁷²

⁵⁷¹ Zu weiteren Details der Umfrage vgl. <https://www.iri.org/resource/first-ever-iri-ukraine-national-municipal-poll-ukrainians-deeply-concerned-over-corruption>; letzter Zugriff am 05.06.2020.

⁵⁷² Vgl. Lovitt 2017, S. 57–58. Das *Eastern Partnership Civil Society Forum* veröffentlicht im Zweijahresrhythmus einen *Eastern Partnership Index*, der dazu dient, die Fortschritte der sechs Länder der Östlichen Partnerschaft auf dem Weg zu einer nachhaltigen demokratischen Entwicklung und europäischen Integration aufzuzeigen.

- Zusammenfassung

*Freedom House 2017*⁵⁷³

Der Bericht von 2017 von Freedom House zum Status der Demokratie in der Ukraine umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2016.

- *Nationale demokratische Regierungsführung (5,75)*⁵⁷⁴

Die umfangreichen Transformationsprozesse in der Ukraine werden nicht schnell vonstattengehen, da das „alte System“ tief in der Regierungspraxis verwurzelt ist. Das Ausmaß der positiven Veränderungen ist zwar beträchtlich, aber noch nicht vollständig gefestigt. Der

⁵⁷³ Vgl. Freedom House 2017.

⁵⁷⁴ Vgl. Sushko und Prysytatko 2017, S. 5–6.

Konflikt mit Russland stellt nach wie vor eine existenzielle Bedrohung für die Ukraine dar. Die Krim ist nach wie vor unter russischer Besatzung, und die Bürgerrechte der dortigen Bevölkerung, einschließlich der Krimtataren, der ukrainisch sprachigen Bevölkerung und der Besatzungsgegner werden in großem Umfang verletzt. In Donbass wurde kein stabiler Waffenstillstand erreicht. Im Laufe des Jahres 2016 wurden die de facto von Russland geführten lokalen Verwaltungen in den besetzten Gebieten institutionell gestärkt. Der Aufbau der von Russland kontrollierten „Kleinstaaten“ *Donezk People's Republic (DPR)* und *Luhansk People's Republic (LPR)* ist weitgehend abgeschlossen. In diesen besetzten Gebieten sind unabhängige politische Aktivitäten und politische Parteien verboten, NGOs sind nicht tätig, und eine freie Presse ist nicht vorhanden. Trotz des anhaltenden Konflikts im Osten des Landes ist es der ukrainischen Regierung gelungen, die wirtschaftliche und politische Situation im Lande zu stabilisieren. Die Regierungskoalition ist geschrumpft, da sich drei kleinere Fraktionen, die Radikale Partei von Oleh Lyashko, Julia Timoschenkos Partei *Batkivschtschyna (Vaterland)* und die Partei *Samopomich (Selbstversorgung)*, aus der Koalition zurückgezogen haben. Nur zwei politische Parteien (Petro Poroschenko-Block und Volksfront) bleiben in der Koalition, was sie fragil und von nicht koalitionierten politischen Parteien und einzelnen Abgeordneten abhängig macht. Diese unterstützen die Koalitionsregierung nur von Fall zu Fall abhängig von der jeweiligen individuellen Interessenlage. Im April 2016 wurde ein neues Ministerkabinett unter dem Vorsitz von Premierminister Volodymyr Groysman ernannt. Das Kabinett Groysmans hat eine Reihe von wesentlichen Reformen im Zusammenhang mit der Regierungsführung und der Entwicklung demokratischer Institutionen erfolgreich in Gang gesetzt und hat einen öffentlichen Dienst eingerichtet. Im Gegensatz zu Jazenjuk hat Groysman keine eigene parteipolitische Basis, was ihn von Koalitionsfraktionen, insbesondere auch von der politischen Partei des Präsidenten, abhängig macht.

- *Wahlsystem (3,5)*⁵⁷⁵

Am 11. und 18. Dezember 2016 fanden die ersten Wahlen in 184 Gemeinden statt, die im Zuge der Dezentralisierungsreform neu geschaffen worden waren. Julia Timoschenkos Partei *Batkivschtschyna (Vaterland)*, die sich derzeit in der Opposition befindet, schnitt bei den Wahlen am besten ab und gewann 33,5 % der Sitze in den neuen Gemeinderäten. Beobachter berichteten über einige Unregelmäßigkeiten, die vor allem die fachliche Kompetenz der

⁵⁷⁵ Vgl. Sushko und Prysytatko 2017, S. 6–7.

Mitglieder der Wahlkommissionen betrafen. Die Zentrale Wahlkommission (ZWK) sah sich mit einer Legitimitätskrise konfrontiert, die noch nicht gelöst ist. Am 3. Juni legte Präsident Poroschenko dem Parlament einen Vorschlag zur Entlassung von 12 Mitgliedern der ZWK vor (von insgesamt 15 Mitgliedern), deren Amtszeit im Juni 2014 ausgelaufen war. Zeitgleich empfahl er die Ernennung entsprechender Nachfolger. Aufgrund der mangelnden Unterstützung im Parlament wurde dieser Vorschlag nicht umgesetzt, sodass die 12 zur Entlassung anstehenden Mitglieder weiterhin ihre Positionen behalten. Die politischen Parteien haben damit begonnen, offizielle Berichte über ihre Haushalte zu veröffentlichen und haben die ersten Zuwendungen öffentlicher Mittel im Zuge der Reform der Finanzierung erhalten.

- *Zivilgesellschaft (2,5)*⁵⁷⁶

Die Zivilgesellschaft bleibt das stärkste Element des demokratischen Übergangs und spielt weiter eine entscheidende Rolle beim Vorantreiben von Reformen, wie z. B. zur Korruptionsbekämpfung bei der Reform des öffentlichen Dienstes (durch die Teilnahme an den Kommissionen und die Ernennung neuer Beamter), bei der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens (durch die Unterstützung der Einführung des elektronischen Beschaffungssystems *ProZorro*) sowie bei der Dezentralisierung und der örtlichen Regierungsführung durch den Aufbau von Kapazitäten in den zusammengeschlossenen Gemeinden. Gleichzeitig hat der anhaltende Konflikt im Donbass und die Besetzung der Krim extremistische und rechtsextreme Gruppen gestärkt, die eine zunehmend sichtbare Rolle im öffentlichen Leben der Ukraine spielen. Rechtsextreme Gruppen nutzen Feiertage, um ihre Stärke zu demonstrieren, wie zum Beispiel den Marsch des Asowschen Bürgerkorps, des politischen Flügels des Asowschen Bataillons, am Tag der Verteidiger der Ukraine am 14. Oktober 2016. Der Angriff auf *Media Inter* und die Veröffentlichung persönlicher Informationen über Journalisten, die im Donbass gearbeitet haben, machen deutlich, wie Aktionen von Extremisten die Unterstützung der Öffentlichkeit finden können, wenn sie von Beamten stillschweigend gebilligt werden. Freiwilligenorganisationen sind die vertrauenswürdigste zivilgesellschaftliche Gruppe in der Ukraine mit einem Wert von 63,7 % Zustimmung. Es entstehen neue zivilgesellschaftliche Initiativen zur Mobilisierung der Menschen auf lokaler und regionaler Ebene mit dem Ziel, die zivile Kontrolle über die lokalen Verwaltungen zu etablieren, öffentliche Räume zu schaffen und zu erhalten, die lokale zivile Infrastruktur zu entwickeln und eine nachhaltige Kultur der Bürgerbeteiligung aufzubauen. Die Vielfalt und

⁵⁷⁶ Vgl. Sushko und Prsyatko 2017, S. 7.

Heterogenität der Zivilgesellschaft wachsen ebenfalls. Auch unterschiedliche Interessen prallen aufeinander, so z. B. zwischen LGBTQ-Gemeinschaften und verschiedenen rechten Gruppen, die behaupten, „traditionelle Werte“ zu verteidigen und zu gewalttätigen Methoden gegen ihre Gegner greifen, wie in Lwiw während eines LGBTQ-Festivals im März 2016. In Kiew wurde im Juni 2016 *KyivPride*, ein LGBTQ-Festival, durchgeführt und von der Polizei geschützt, sodass es zu keinen Zwischenfällen kam.

- *Unabhängige Medien (4)*⁵⁷⁷

Die ukrainische Medienlandschaft ist vielfältig, und die Kritik an der Regierung ist zwischenzeitlich weit verbreitet. Gleichzeitig werden die größten Medien noch immer von Oligarchen kontrolliert. Die Bürger haben Zugang zu verschiedenen Informationsquellen und die Dominanz des Fernsehens ist rückläufig. Während im Jahr 2014 89 % der Ukrainer täglich Fernsehnachrichten verfolgten, sank diese Zahl auf 79 % im Jahr 2016. Gleichzeitig nutzten 62 % der Ukrainer das Internet, ein Anstieg von 7 % im Vergleich zum Vorjahr. Einige populäre Fernsehkanäle sind im Besitz von Mitgliedern der jetzigen politischen Opposition. *TV Inter* gehört den Mitgliedern des Oppositionsblocks Serhiy Lyovochkin und Dmytor Firtash; Jewgen Murayev von der pro-russischen Partei „Für das Leben“ besitzt das Medienunternehmen *NewsOne*; und „Kanal 112“ und „Kanal 17“ gehören zu Offshore-Gesellschaften, die von Verbündeten des ehemaligen Präsidenten Viktor Janukowitsch kontrolliert werden. Die Kritik dieser Medien an der Regierung ist weit verbreitet. Kritische Berichterstattung erfolgt aber auch über neutrale oder staatliche Fernsehsender. Insbesondere die umfassende Untersuchung und die Veröffentlichung der sogenannten *Panama Papers* wurden von den wichtigsten, auch staatlichen, Fernsehsendern ausgestrahlt. Eine öffentliche Rundfunkanstalt wurde zwar formell eingerichtet, doch ihr Betrieb hat sich aufgrund bürokratischer Widerstände und Haushaltszwänge verzögert. Die wichtigsten politischen Akteure dürften nicht an einem schnellen Erfolg der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt interessiert sein. Die Journalisten sehen sich weiterhin einer hohen Zahl von Angriffen ausgesetzt. Am 20. Juli 2016 wurde der bekannte politische Journalist Pavlo Sheremet im Zentrum von Kiew getötet. Die Morduntersuchung verlief bislang ergebnislos. Im September 2016 wurde das Studio des beliebten landesweiten Fernsehsenders *TV Inter* von unbekanntem Tätern angegriffen. Geräte wurden zerstört und das Gebäude erlitt Brandschäden.

⁵⁷⁷ Vgl. Sushko und Prsyatko 2017, S. 7–9.

- *Örtliche demokratische Regierungsführung (5)*⁵⁷⁸

Im Jahr 2016 erhielten die neuen Gemeinden, die im Zuge der Reformen von 2015 geschaffen wurden, eine größere finanzielle Unabhängigkeit. Sie erhielten mehr Rechte über das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, den Sozialschutz und die territoriale Entwicklung. Ferner bekamen sie die Kontrolle über Architektur und Bauwesen und in naher Zukunft werden sie auch die Autorität über das Land durch lokale Selbstverwaltungsorgane erhalten. Die erhebliche Aufstockung der lokalen Haushalte hatte eine unmittelbar positive Auswirkung auf die örtliche Regierungsführung. Mit Unterstützung von Experten, internationalen Gebern und der Öffentlichkeit wurde ein sektorales Dezentralisierungsprojektbüro bei der Regierung in Kiew eingerichtet, um die Dezentralisierungspolitik zu koordinieren. Am 20. September 2016 verabschiedete das ukrainische Parlament die Gesetze Nr. 4772 und Nr. 4773, die das Verfahren für die freiwillige Vereinheitlichung der bestehenden Selbstverwaltungsorgane regeln. Dies ermöglicht den zusammengeschlossenen Gemeinden ohne unnötige bürokratische Verfahren den direkten Zugang zum Staatshaushalt und die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden. In der ersten Welle des Zusammenschlusses wurden 159 Gemeinden, bestehend aus 9 Städten, 120 ländlichen Bezirken und 30 gemischten Bezirken neu geschaffen. Diese Zahl ist bis zum Ende des Jahres 2016 auf 366 angewachsen. Seither hat sich das Tempo verlangsamt, was durch Reibungsverluste zwischen der Zentralregierung und den Regionen verursacht wird. Die Komplexität und Vielfalt der Reformen führten auch zu Verzögerungen, da sie ein erhebliches Maß an Koordination der verschiedenen Sektoren einschließlich der Ministerien für Bildung, Sozialpolitik und Gesundheit erfordern. Es hat zwar positive Entwicklungen bei dieser Koordinierung gegeben, aber es ist noch zu früh, um die Ergebnisse zu bewerten. Die Dezentralisierung gehört zu den 10 wichtigsten Reformen, die von den Bürgern begrüßt werden. „Ausländische Beobachter“, wie der EU-Vertreter in Kiew⁵⁷⁹ und der Leiter der Abteilung Ukraine im deutschen Außenministerium haben die Reform und ihre bisherigen Fortschritte begrüßt.

- *Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz (5,75)*⁵⁸⁰

Nur 8 % der Bevölkerung vertrauen den Gerichten und den Staatsanwaltschaften. Daher

⁵⁷⁸ Vgl. Sushko und Prysytatko 2017, S. 9.

⁵⁷⁹ In der englischen Originalfassung heißt es: „Foreign observers, such as the European Union (EU) representative in Kyiv and head of the Ukraine department in the Foreign Ministry of Germany, have welcomed the reform and its progress thus far“. Vgl. Sushko und Prysytatko 2017, S. 9. Allerdings ist die EU kein foreign observer, sondern ein Träger der Dezentralisierungsreform.

⁵⁸⁰ Vgl. Sushko und Prysytatko 2017, S. 9–11.

liegen in diesem Bereich die dringlichsten Reformen. Im Juni 2016 leitete das ukrainische Parlament neue Justizreformen ein, indem es die Verfassung änderte und ein aktualisiertes Gesetz über das Justizsystem sowie neue Gesetze über die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen verabschiedete. Die Reform beinhaltet auch die Möglichkeit der Ernennung von Richtern außerhalb des Justizsystems. Das derzeitige in vier Ebenen organisierte Justizsystem, das aus Amtsgerichten, Berufungsgerichten, hohen Fachgerichten und dem Obersten Gerichtshof besteht, wird in ein Dreikomponentensystem aus Amtsgerichten, Berufungsgerichten und dem Obersten Gerichtshof umgewandelt. Als Teil der vorgeschlagenen Änderungen werden neue Verfahren hinsichtlich der Qualifikationen der Richter sowie eine Bewertung ihrer Kompetenzen, der Integrität und der Ethik eingeführt. Richter, die diesen Anforderungen nicht genügen, werden entlassen, ebenso wie Richter, die keine Informationen über die Herkunft ihres Einkommens nachweisen können. Ein Bürgerrat, bestehend aus 20 Vertretern von NGOs, wird beim Entscheidungsprozess über die Ernennung von Richtern einbezogen. Der Hohe Justizrat wird die Hauptrolle bei der Ernennung und Entlassung von Richtern spielen. Im Zuge der Reformen werden auch die Privilegien der Richter deutlich reduziert. Beispielsweise können jetzt Richter bei ihrer Festnahme am Ort eines schweren Verbrechens unmittelbar verhaftet werden. Eine weitere wichtige Reform betrifft die Vollstreckung von Urteilen. Neben dem staatlichen Exekutivdienst haben im Juni 2016 private Vollstreckungsbeamte ihre Arbeit aufgenommen und setzen Gerichtsentscheidungen in Geschäftsangelegenheiten durch. Im Wettbewerb mit dem staatlichen Exekutivdienst soll die Korruption in diesem Bereich verringert und die Durchsetzung verbessert werden. Während der Rezertifizierung der örtlichen Staatsanwaltschaften im Jahr 2015 wurde das Personal um 20 % von 7.800 auf 6.200 Stellen reduziert. Trotz dieser Bemühungen wird der Reformprozess weiterhin durch die „alten Kader“ behindert. So wurden 84 % der ehemaligen Führungskräfte wieder zu Generalstaatsanwälten in den neu geschaffenen lokalen Staatsanwaltschaften ernannt. So bleiben die „alten Kader“ in großem Umfang weiterhin erhalten. Das Gesetz über das staatliche Ermittlungsbüro, das Fälle untersucht wird, an denen Strafverfolgungsbeamte, Richter und hohe Beamte beteiligt sind, trat am 1. März 2016 in Kraft. Das Auswahlverfahren für den Direktor und seine Stellvertreter begann im November 2016. Es wird nicht erwartet, dass das Büro seine Arbeit vor dem 1. Januar 2017 aufnimmt.

- *Korruption (5,75)*⁵⁸¹

Die Korruption bleibt eine der größten Herausforderungen, die den Erfolg der Reformen in der Ukraine verhindert. Die Ukrainer sind zur Überzeugung gelangt, dass die Schwierigkeiten des Landes nicht nur durch den Krieg im Osten verursacht werden, sondern nennen die Korruption als den Hauptgrund für die aktuelle sozio-ökonomische Krise trotz der Fortschritte, die die Ukraine in den letzten zwei Jahren bei den Gesetzesreformen erzielt hat. Insbesondere hat das Land neue Antikorruptionsgesetze verabschiedet, neue Institutionen zur Umsetzung der Antikorruptionspolitik geschaffen und Schritte zur Transparenz bei der Finanzierung politischer Parteien und der öffentlichen Auftragsvergabe unternommen. Im Januar 2015 trat ein neues Gesetz zur Schaffung des Nationalen Antikorruptionsbüros der Ukraine (NABU) in Kraft, und die Institution wurde vier Monate später formell gegründet. Bis Ende 2016 hatte der NABU mehr als 50 Fälle vor das Gericht gebracht, und 12 Entscheidungen wurden umgesetzt. Am 26. April 2015 trat ein neues Gesetz in Kraft, das die Einrichtung der NAKP vorsieht, zu deren Aufgaben die Genehmigung von Ethikregeln für Beamte und die Überprüfung ihrer Vermögens- und Einkommenserklärungen gehört. Die NAKP nahm ihre Arbeit am 15. August auf, nachdem vier ihrer fünf Mitglieder von einer unabhängigen Kommission ernannt wurden, bestehend aus dem Präsidenten, dem Leiter des nationalen öffentlichen Dienstes sowie Vertretern der Zivilgesellschaft und des ukrainischen Parlaments. Bis Ende 2016 berichtete die NAKP über ihre ersten Aktivitäten, einschließlich ihrer Arbeit zur Analyse der Entwicklung und Umsetzung der Antikorruptionsgesetzgebung. Die erste Phase des E-Deklarationsprozesses wurde bis zum 30. Oktober 2016 abgeschlossen, nachdem seit 2015 insgesamt 107.050 E-Deklarationen online verfügbar sind. Die Erklärungen liefern Daten, um zu prüfen, ob der Lebensstil, das Vermögen und die Immobilien der Beamten ihrem offiziellen Einkommen entsprechen. Die E-Deklaration gilt als Durchbruch und bringt Transparenz und Verantwortung auf ein bisher nicht erreichtes Niveau. Die Beurteilung der Zivilgesellschaft und der internationalen Partner ist durchweg positiv, gesehen wird darin aber nur ein erster Schritt in Richtung einer strafrechtlichen Verfolgung von unrechtmäßiger Bereicherung. Die Reform des öffentlichen Beschaffungswesens ist zu einem wichtigen Meilenstein der nationalen Antikorruptionspolitik der Ukraine geworden, genutzt wird nun die Web-Plattformen „Öffentliches Auftragswesen“ und *ProZorro*. Seit dem 1. August 2016 werden alle öffentlichen Beschaffungen in der Ukraine (einschließlich der

⁵⁸¹ Vgl. Sushko und Prsyatko 2017, S. 11–12.

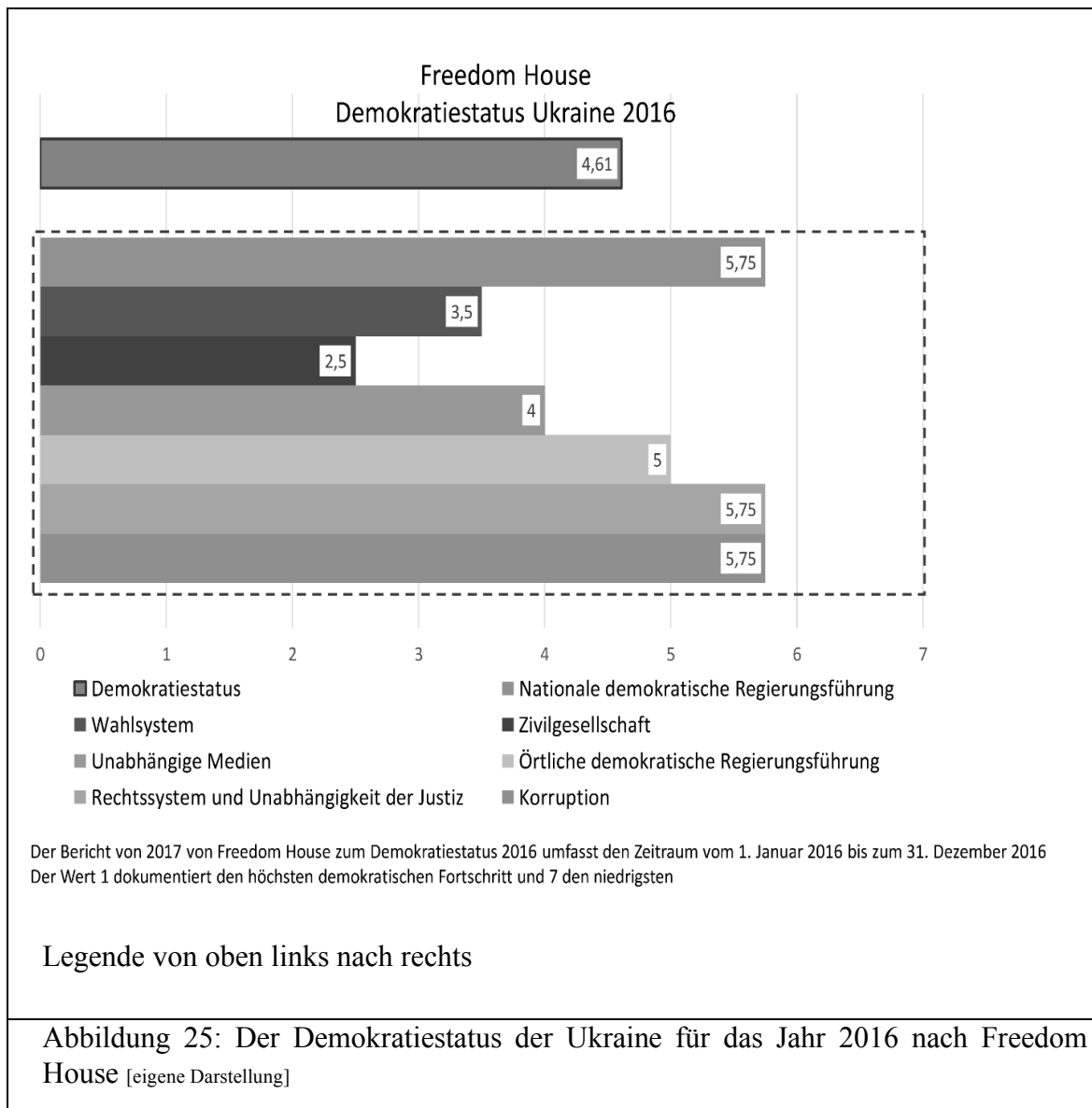
Beschaffungen auf örtlicher Ebene) ausschließlich über das *ProZorro*-System abgewickelt. Nach Schätzungen konnte durch das Online-System bis Ende Oktober 2016 bereits ein Betrag von 5 Mrd. UAH eingespart werden.⁵⁸² Eine neue Politik der transparenten Datenverarbeitung hat dazu geführt, dass die Register der Eigentumsverhältnisse (einschließlich Immobilien und Fahrzeuge) öffentlich zugänglich sind und die Endbegünstigten von Unternehmenseinheiten veröffentlicht werden müssen. Alle Register sind online verfügbar. Die neuen E-Register erleichtern die Arbeit von investigativen Journalisten durch die Offenlegung sensibler Informationen über politisch exponierte Personen. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstes wurde am 10. Dezember 2015 verabschiedet und am 1. Mai 2016 in Kraft gesetzt. Es betrifft den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung, indem es den post-sovietischen Rechtsrahmen abschafft und ein Modell einführt, das auf internationalen Standards basiert. Das Gesetz wurde am 1. Mai 2016 formell in Kraft gesetzt; seine volle Funktionsfähigkeit erfordert jedoch weitere Maßnahmen, wie die Berufung einer Kommission zur Auswahl hochrangiger Beamter. Die Reform des Energietarifsystems, die 2016 durchgeführt wurde, hat die Führung der ukrainischen Energiepolitik verbessert und hat sich positiv auf die Korruptionsbekämpfung ausgewirkt. Die Regierung stoppte die Praxis der versteckten Energiesubventionen, die jahrzehntelang eine Quelle der Korruption war. Durch die Beendigung des Kaufs von Erdgas aus Russland erreichte die Ukraine auch eine relative Energieunabhängigkeit von ihrem dominanten Nachbarn.

In Ergänzung zu Freedom House stellt der Europäische Rechnungshof zur Reform der öffentlichen Verwaltung fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2016 ein starker politischer Wille zur Reform der öffentlichen Verwaltung bestanden habe. Die seitens der EU geförderten Reformen und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse wurden jedoch durch den personellen Austausch der mittleren und höheren Führungsebenen gefährdet, die wegen geringer Dienstbezüge potenziellen Anreizen zur Korruption ausgesetzt sind.⁵⁸³

⁵⁸² Entspricht ungefähr 175 Mio. €.

⁵⁸³ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2016, S. 13.

- Zusammenfassung



Die Gesamtschau des Demokratiestatus für die Jahre 2015 und 2016 visualisiert die Änderungen, die sich ergeben haben und unterstreicht die defizitären Demokratiedimensionen. Es ergibt sich folgendes Bild:

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

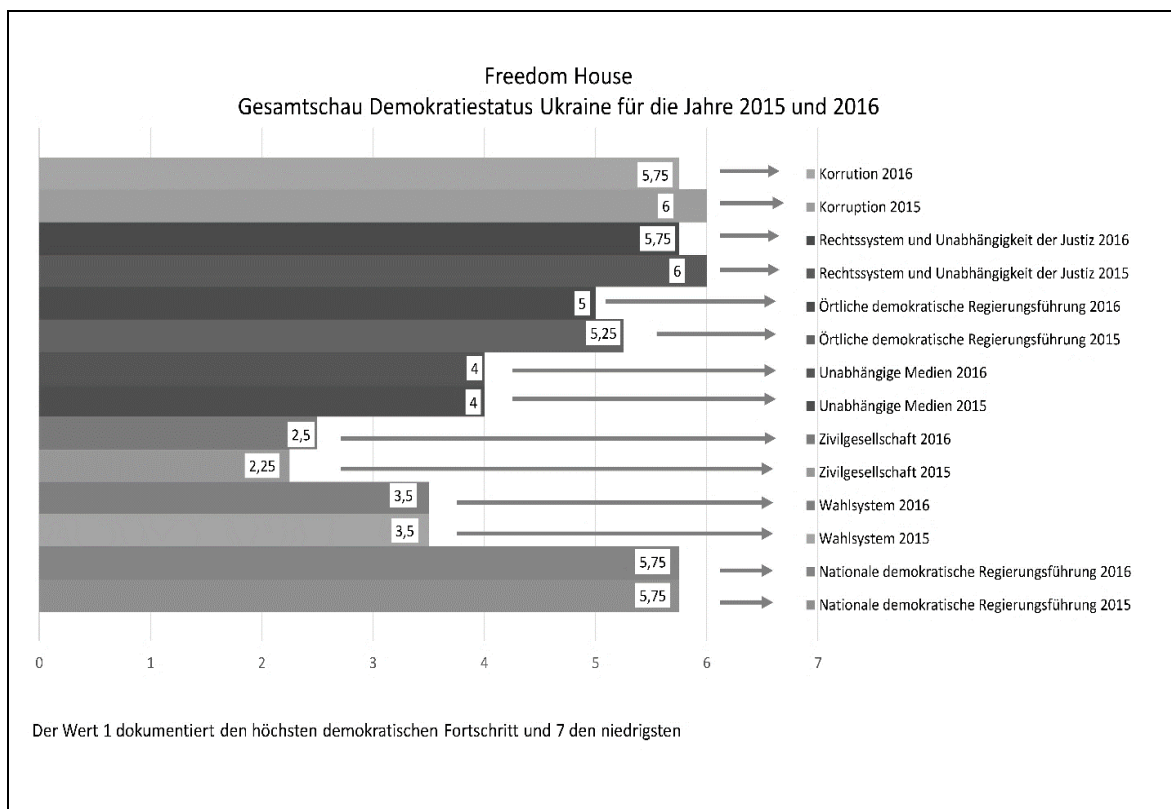


Abbildung 26: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine für die Jahre 2015 und 2016 nach Freedom House [eigene Darstellung]

Der Vergleich ergibt, dass sich der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2016 in folgenden Bereichen leicht, jeweils um 0,25 Punkte, verbessert hat: Korruption, Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz sowie Örtliche demokratische Regierungsführung. Verschlechtert hat sich der Wert um 0,25 Punkte für die Zivilgesellschaft. Insgesamt bleibt die Rangfolge der defizitären Bereiche auch für das Jahr 2016 erhalten. Es ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 25: Freedom House: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

Freedom House: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2016 nach Rangfolge der Defizite sortiert	
1.	Korruption, gleichrangig mit Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz sowie Nationale demokratische Regierungsführung
2.	Örtliche demokratische Regierungsführung
3.	Unabhängige Medien
4.	Wahlsystem
5.	Zivilgesellschaft

Zusammenfassung der Ergebnisse für den Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2016 und Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie

Die Zusammenfassung der Ergebnisse des Demokratiestatus der Ukraine für das Jahr 2016 und die Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie erfolgt analog zur Vorgehensweise für das Jahr 2014.

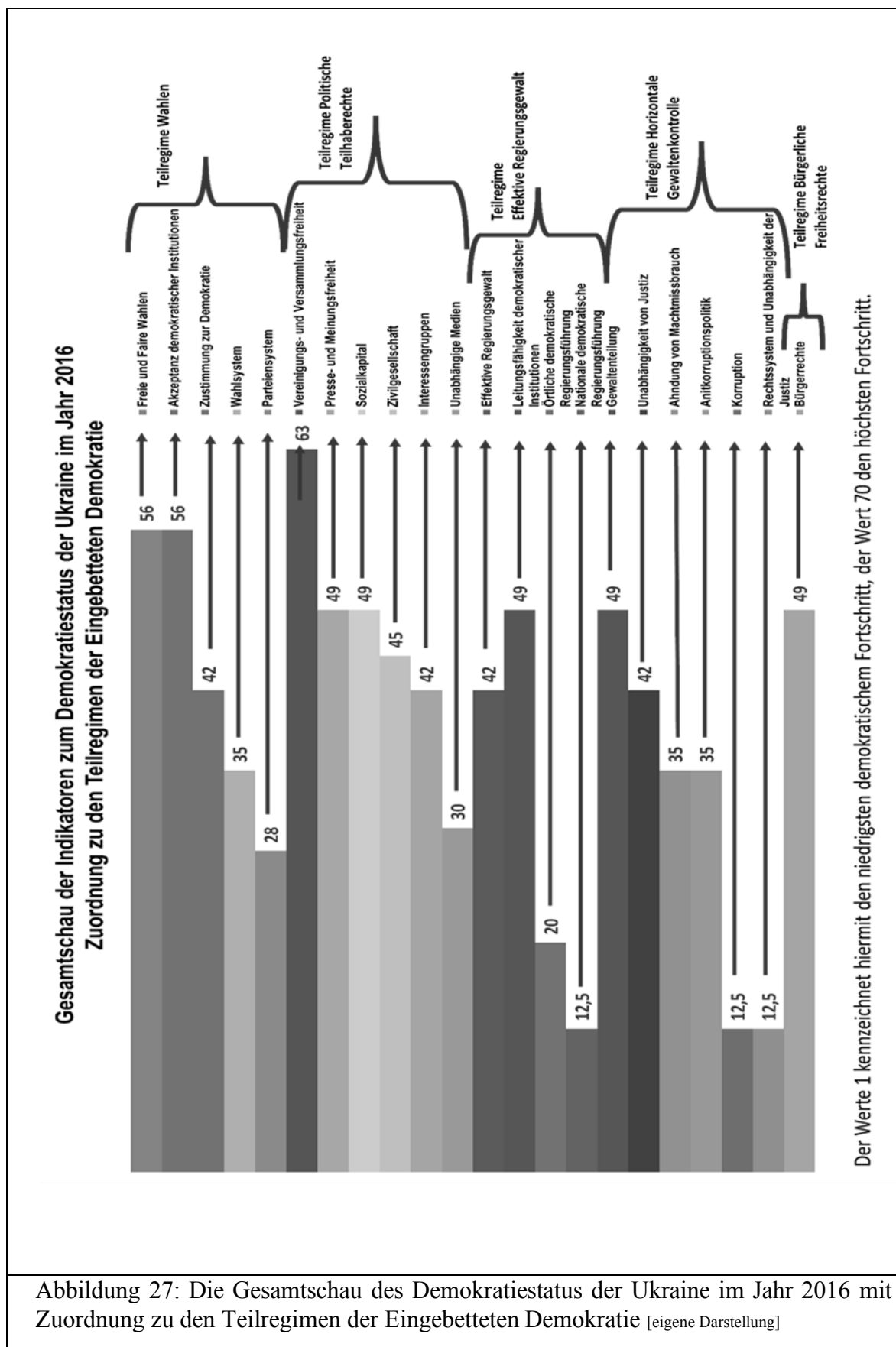


Abbildung 27: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2016 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

*Der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018**Der Bertelsmann Transformationsindex 2020⁵⁸⁴*

Der Länderbericht des BTI 2020 zur Ukraine deckt die politische Transformation für den Zeitraum vom 1. Februar 2017 bis zum 31. Januar 2019 ab und erläutert den Demokratiestatus mit den jeweiligen Kriterien und Indikatoren.

*Politische Partizipation (7,5)⁵⁸⁵**- Freie und faire Wahlen (8)*

Die Verteilung der politischen Ämter erfolgt durch allgemeine Wahlen, die regelmäßig durchgeführt werden und bei denen das allgemeine Wahlrecht mit geheimer Abstimmung gewährleistet ist. Alle politischen Parteien können kandidieren, die sich an die ukrainischen Gesetze halten. Ein umstrittener Fall ist die kommunistische Partei der Ukraine, die bei den nationalen Wahlen 2014 keinen Sitz gewonnen hatte. Sie wurde von der ukrainischen Regierung im darauffolgenden Jahr verboten. Im Jahr 2018 war das Verbot jedoch noch nicht wirksam, da die Partei dagegen Berufung eingelegt hatte. Im Berichtszeitraum fanden keine nationalen Wahlen statt. Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sind für 2019 geplant. Die Reform der Wahlgesetzgebung ist im betrachteten Zeitraum nicht gelungen. Das Thema wird seit Sommer 2014 im Parlament debattiert. Unabhängige Experten fordern ein Verhältniswahlssystem für die Parlamentswahlen anstelle des derzeitigen gemischten Systems und offene Parteilisten. Ein neues Wahlgesetz wurde jedoch erst im November 2017 in erster Lesung und mit einer nur knappen Mehrheit verabschiedet. Die meisten Beobachter bezweifeln, dass das neue Gesetz rechtzeitig vor den kommenden Wahlen verabschiedet wird. Auf der Grundlage der Dezentralisierungsreform fanden in einer Reihe von neu geschaffenen Gemeinden in der ganzen Ukraine Wahlen statt. Das einheimische Wahlbeobachternetz *O-PORA* stellte Probleme fest, die vor allem durch Unzulänglichkeiten der lokalen Wahlgesetze verursacht wurden. Bis Ende 2018 wurden in 805 Gemeinden Wahlen abgehalten.

- Effektive Regierungsgewalt (6)

Der Regierungskoalition, obwohl ihr nur 219 Abgeordnete angehören (sie bestand aus zwei Fraktionen; drei weitere Fraktionen verließen die ursprüngliche Koalition Anfang 2016),

⁵⁸⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c.

⁵⁸⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 10–12.

gelang es, Gesetze zu verabschieden. Eine Reihe von Abgeordneten aus Fraktionen, die die Koalition verließen und unabhängige Abgeordnete stimmten mit der Regierungskoalition. In den Jahren 2017 und 2018 wurden 174 bzw. 158 Gesetze verabschiedet und damit weniger als in den Vorjahren (2015 = 320, 2016 = 212). Die Regierung unter der Leitung von Volodymyr Groysman erwies sich als recht erfolgreich, insbesondere seit Anfang 2017, als das neu eingerichtete *Reform Delivery Office*, das mit jungen, westlich ausgebildeten Fachleuten besetzt ist, seine Arbeit im Ministerkabinett aufnahm. Das Militär, der Klerus oder die Landbesitzer sind keine politisch relevanten Akteure in der Ukraine. Allerdings sind die Wirtschaftseliten/Oligarchen weiterhin sehr einflussreich. Gesetze, die gegen die Geschäftsinteressen prominenter Oligarchen gerichtet sind, haben selten eine Mehrheit gefunden. Auch externe Akteure, wie der IWF und die EU, haben in der ukrainischen Politik ein gewisses Vetorecht erlangt, da das Land auf ihre finanzielle Unterstützung angewiesen ist.⁵⁸⁶ Die Konditionalität seitens des IWF und der EU hat zu mehreren Veränderungen wichtiger Gesetze geführt. Diese externen Akteure wollen eine „Kraft für das Gute“ sein und z. B. den Kampf gegen die Korruption fördern. Abgesehen von normativen Bewertungen haben diese externen Akteure jedoch eine Position als „Vetomacht“ im politischen Entscheidungsprozess der Ukraine erlangt.

- *Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (9)*

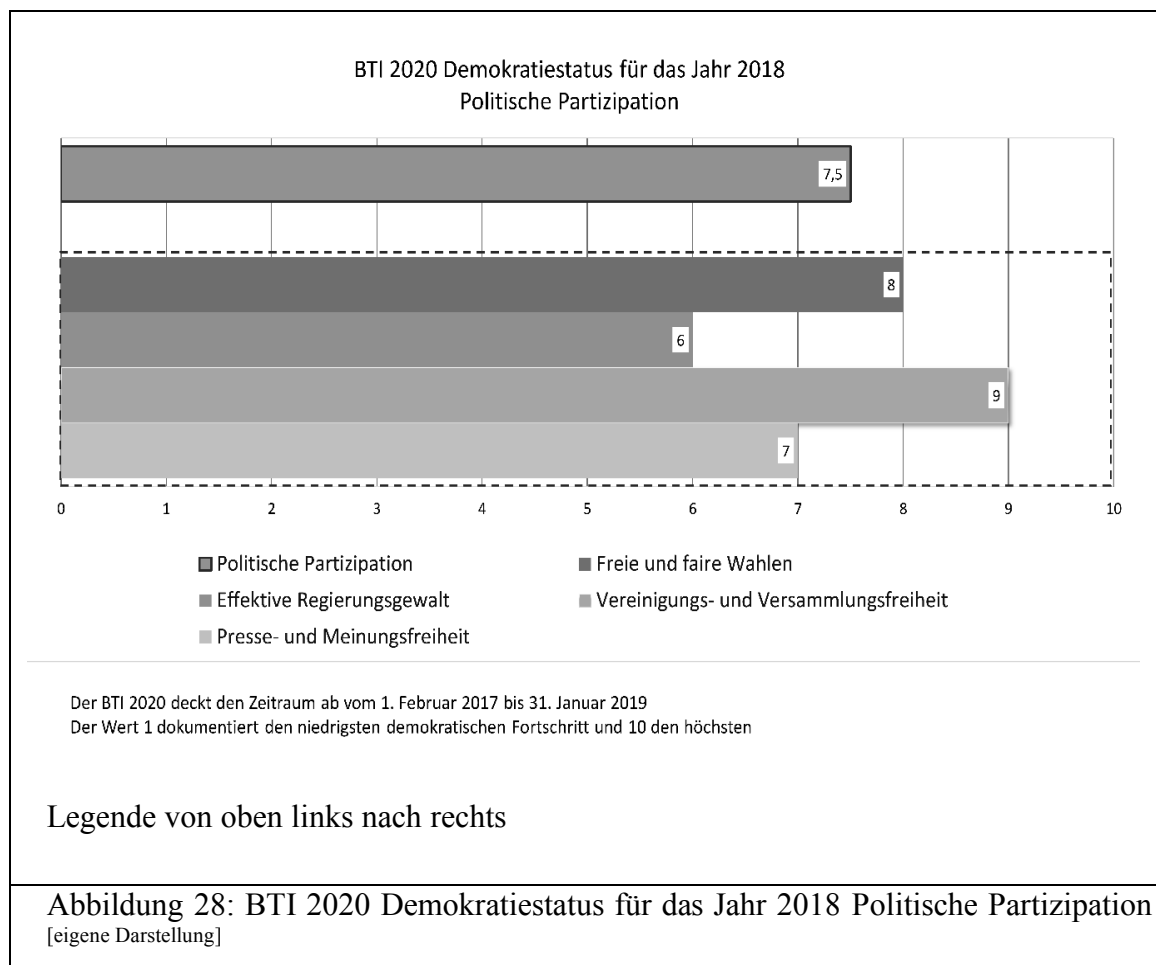
Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ist in der Verfassung garantiert und wird seit dem Machtwechsel nach dem Euromaidan weitgehend respektiert. Seitdem fanden in der ganzen Ukraine zahlreiche friedliche Versammlungen statt, darunter auch solche, die von Aktivisten der Zivilgesellschaft oder der politischen Opposition in der Nähe öffentlicher Gebäude organisiert wurden, um für bestimmte Gesetze und Entscheidungen einzutreten oder dagegen zu protestieren. Sie sahen sich keinen Einschränkungen ausgesetzt. Wegen Androhung von Gewalt scheuen manche Gruppen vor Versammlungen zurück (z. B. LGBTQ), obgleich diese den Polizeischutz genießen. Ukrainische Menschenrechtsexperten fordern,

⁵⁸⁶ Im BTI 2020 heißt es dazu: „External actors (e.g., the IMF and the European Union) have also acquired some veto powers in Ukrainian politics, as the country depends on their financial support. IMF and EU conditions have led to several important legislative changes. These external actors aim to be a “force for good,” promoting, for example, the fight against corruption. However, normative assessments apart, these external actors clearly have some veto powers in the Ukrainian political decision-making”. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 11 Die Position der EU (und des IWF) als veto power wird noch dadurch verstärkt, dass es sich bei sämtlichen MFA ausnahmslos um Kredite handelt, die zurückbezahlt werden müssen. Auch wenn diese Hilfsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Auszahlungen zur wirtschaftlichen und finanziellen Stabilisierung und Konsolidierung beigetragen haben.

dass Gesetzesänderungen eingeführt werden sollten, um die Versammlungsfreiheit, auch unangekündigte, besser vor politischen Einflüssen, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, zu schützen.

- *Presse- und Meinungsfreiheit (7)*

In der Ukraine sind die Meinungsfreiheit und das Zensurverbot durch die Verfassung und eine Reihe von Gesetzen garantiert. Im Berichtszeitraum wurden diese weitgehend respektiert, und die ukrainische Medienlandschaft ist von einem erheblichen Pluralismus und offener Kritik an der Regierung geprägt. Gleichzeitig ist das Fernsehen nach wie vor das einflussreichste Medium, und die populärsten Fernsehkanäle gehören Unternehmensgruppen an und dienen als Instrument zur Förderung geschäftlicher und politischer Interessen. Das *Institute of Mass Information*, eine unabhängige NGO, registrierte 2018 194 Fälle von Verletzungen der Medienfreiheit und 2017 281 Fälle (zum Vergleich: 264 Fälle im Jahr 2016, 310 im Jahr 2015 und 995 im Jahr 2014). Zu den häufigsten Verstößen gehörte die Behinderung der Arbeit von Journalisten, gefolgt von Einschüchterungen und Übergriffen. Das Ausmaß der Zensur ist nach wie vor gering. Im Zusammenhang mit dem Konflikt mit Russland wurden strengere Maßnahmen ergriffen. Die ukrainischen Behörden setzten das Verbot russischer Medieninhalte fort. Beispielsweise wurden in der Ukraine in den letzten vier Jahren über 600 Filme verboten. Experten haben die Rechtmäßigkeit dieser Verbote (einschließlich z. B. populärer sowjetischer Kinderkarikaturen) infrage gestellt. Darüber hinaus wurde russischen Medienmitarbeitern die Einreise in die Ukraine verboten. Die russischen sozialen Netzwerke *Vkontakte* und *Odnoklasniki* wurden im Mai 2017 „aus Gründen der nationalen Sicherheit“ verboten. Im Juli 2018 billigte der Ausschuss für nationale Sicherheit und Verteidigung der Werchowna Rada einen Gesetzentwurf, der es erlaubt, Internet-Webseiten ohne Gerichtsbeschluss zu verbieten, wenn der Verdacht besteht, dass sie gegen ukrainisches Recht verstoßen, ein Schritt, der von Menschenrechtsorganisationen kritisiert wird.

- *Zusammenschau*

*Rechtsstaatlichkeit (6,25)*⁵⁸⁷

- *Gewaltenteilung (7)*

Die ukrainische Verfassung sieht die Gewaltenteilung vor. Die Funktionen innerhalb der Exekutive (zwischen dem Präsidenten und der Regierung) sind jedoch nicht klar abgegrenzt, was zu viel Raum für informelle Absprachen lässt. In der gegenwärtigen Konstellation ist es Präsident Poroschenko und Premierminister Groysman jedoch gelungen, konstruktiv zusammenzuarbeiten. Obwohl Groysman, der im April 2016 ernannt wurde, als nicht unabhängig von Poroschenko galt, war seine Regierung dazu in der Lage, unabhängig vom Präsidenten zu arbeiten. Das Parlament hat im Großen und Ganzen bewiesen, dass es in der Lage ist, die Regierung zu kontrollieren, während Groysman seinerseits die Unterstützung für Gesetzesvorhaben in den Reihen der Abgeordneten absichern musste. Die politische Unabhängigkeit

⁵⁸⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 12–14.

der Justiz ist noch nicht erreicht, was vor allem auf die äußerst instabile politische Lage im Land und das Fehlen einer rechtsstaatlichen Tradition zurückzuführen ist. Die Justizreform wurde nicht nur von politischen Kräften, sondern auch von führenden Vertretern der Justiz behindert. Die Justiz ist deshalb nicht in der Lage, die Rechtsstaatlichkeit gegenüber Regierung und Parlament durchzusetzen. Am deutlichsten wird dies im Kampf gegen die Korruption, wo Verfahren gegen Politiker, die von unabhängigen Antikorruptionsbehörden vor Gericht gebracht werden, meist verzögert und behindert werden.

- *Unabhängigkeit der Justiz (6)*

Die Justiz in der Ukraine ist immer noch eine der korruptesten und politisch abhängigsten staatlichen Institutionen mit dem geringsten Vertrauen in der Gesellschaft. Trotz des erheblichen Drucks der Zivilgesellschaft und des Westens haben die Reformen in diesem Bereich erhebliche Rückschläge erlitten. Die Erneuerung des Obersten Gerichtshofs, nach der Gesetzgebung 2016 das einzige Kassationsgericht⁵⁸⁸ im ukrainischen Justizsystem, und die Ernennung von neuen Richtern scheiterten. Die Auswahlkommission für Richter (*High Qualification Commission of Judges (HQCJ)*), ein für die Auswahl und Qualifikationsbewertung der Richter zuständiges Justizorgan, lieferte keine faire und transparente Auswahl im Wettbewerb um 114 Stellen und berücksichtigte nicht die Stellungnahme des Rates für öffentliche Integrität (*Public Integrity Council, (PIC)*), eine 2016 gegründete zivilgesellschaftliche Einrichtung, die befugt ist, die Integrität und Berufsethik von Richtern und Kandidaten zu überprüfen. Die Auswahlkommission schlug vielmehr überwiegend amtierende oder pensionierte Richter vor, die im November 2017 von Präsident Poroschenko bestätigt wurden. Im Herbst 2018 begann die Auswahl von 80 weiteren Richtern, die im Januar 2019 noch nicht abgeschlossen war. Darüber hinaus zog sich der Rat für öffentliche Integrität im Zuge der Überprüfung von 6.000 Richtern im März 2018 aus Protest zurück, da sich die Auswahlkommission in seine Arbeit einmischte, seine Bedenken zurückwies und Richter gegen seine Einwände auswählte. Experten behaupten, dass Anfang 2019 ca. 85 % der Richter, die gegen die Euromaidan-Aktivisten entschieden haben, ihre Arbeit fortsetzen. Der einzige Erfolg war, dass im Juni 2018 das Gesetz über das Hohe Antikorruptionsgericht verabschiedet wurde, allerdings nur unter dem Druck des IWF, zugesagte Darlehen auszusetzen. Dieses Gericht soll sich mit den Fällen befassen, die das NABU im Zusammenhang mit korrupten

⁵⁸⁸ Ein Kassationsgericht prüft als eine übergeordnete Stelle eine Gerichtsentscheidung mit der Befugnis, die Entscheidung zu bestätigen oder aufzuheben und ggf. zu „kassieren“.

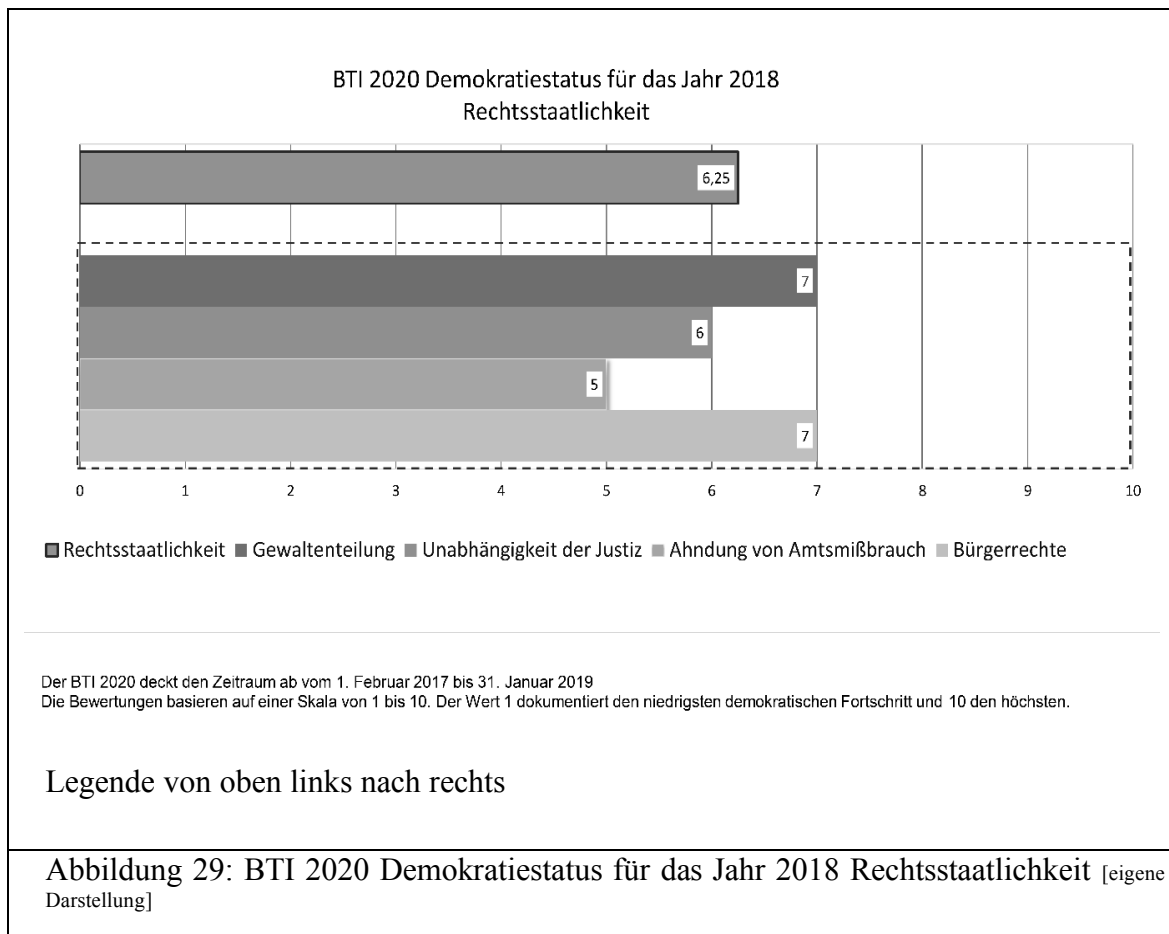
hochrangigen Beamten untersucht. Vor allem verlangt das Gesetz, dass ein zivilgesellschaftlicher Rat internationaler Experten das Recht hat, gegen Kandidaten für das Gericht ein Veto einzulegen, wenn es an Integrität und Professionalität mangelt. So wurden bis Ende Januar 2019 42 Kandidaten aus dem Auswahlverfahren ausgeschlossen.

- *Ahndung von Amtsmissbrauch (5)*

Obwohl in der Ukraine Institutionen geschaffen wurden, die den Raum für korrupte Praktiken einschränken, wurden keine Strafmaßnahmen gegen hochrangige korrupte Beamte verhängt. Bis Mitte 2018 reichte das NABU in 207 Fällen Anklage ein, bewirkte aber nur 19 Verurteilungen, unter ihnen keine hochrangigen Beamten. Die erstinstanzlichen Gerichte haben den Fortgang dieser Fälle blockiert oder verzögert. Es ist anzunehmen, dass die Einrichtung des Hohen Antikorruptionsgerichts, die für März 2019 erwartet wird, diese unbefriedigende Situation ändern wird. Die NAKP hat keinerlei Ermittlungen gegen hohe Beamte eingeleitet. Die Staatsanwaltschaft leitete Verfahren gegen mehrere Beamte aus der Zeit der Präsidentschaft von Viktor Janukowitsch ein, und Generalstaatsanwalt Jurij Lutsenko kündigte an, dass mehrere große Fälle untersucht werden, auch gegen Beamte, die derzeit im Amt sind. Es kam jedoch kein solcher Fall vor Gericht.

- *Bürgerrechte (7)*

Die Achtung der Bürgerrechte hat sich seit dem Euromaidan erheblich verbessert. Freizügigkeit und Religionsfreiheit sind im Großen und Ganzen gewährleistet. Die gegenwärtige Antidiskriminierungsgesetzgebung enthält eine offene Liste von Kriterien, nach denen Diskriminierung verboten ist, nämlich Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Alter, Behinderung, ethnische und soziale Herkunft, Familien- und Eigentumsstatus, Wohnort, Sprache sowie politische, religiöse und andere Überzeugungen. Das Strafgesetzbuch der Ukraine schreibt die Haftung für die Einfuhr, Herstellung und Verbreitung von Produkten vor, die Gewalt und Grausamkeit sowie rassistische, nationale und religiöse Intoleranz und Diskriminierung propagieren. In der Praxis kommt es zu einer gewissen Diskriminierung, insbesondere in Bezug auf Roma und die LGBTQ-Gemeinschaft. Ein beunruhigender Trend sind außerdem zahlreiche Übergriffe gegen Aktivisten der Zivilgesellschaft. Allein im Jahr 2018 registrierten Menschenrechtsexperten mindestens 53 solcher Übergriffe, darunter Morde und Mordversuche. Das ist mehr als in den Jahren 2015 bis 2017 zusammengenommen. Einige der prominentesten Fälle waren der Mord an der „Cherson-Aktivistin“ Kateryna Handzyuk mit einem Säureangriff und der Mord an dem in Odessa erschossenen Aktivisten Oleg Mykhailyk.

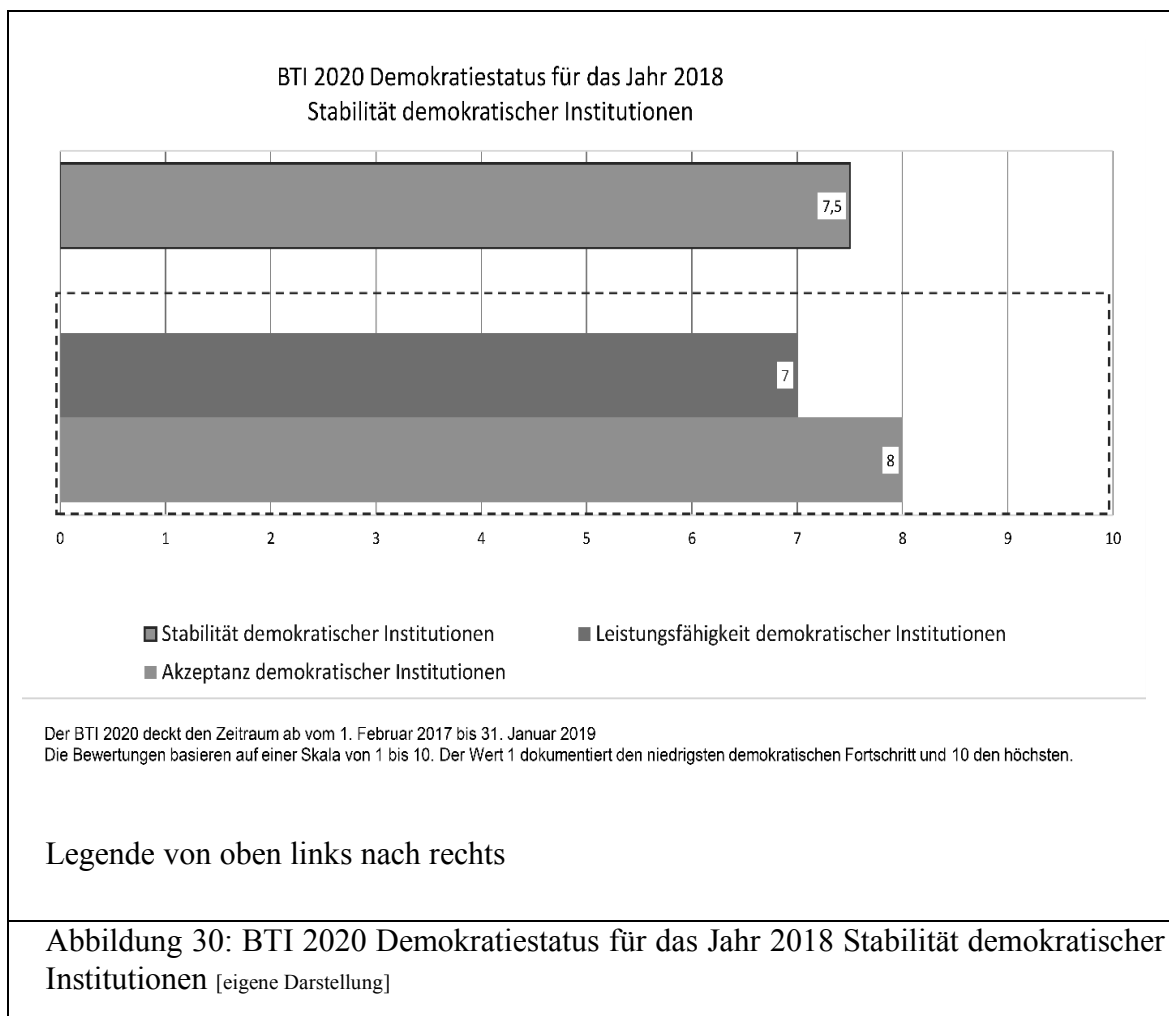
- *Zusammenschau**Stabilität demokratischer Institutionen (7,5)⁵⁸⁹*- *Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen (7)*

Obwohl sich die Regierungskoalition Anfang 2016 auflöste, konnten vorgezogene Parlamentswahlen vermieden und im April 2016 eine neue Regierung eingesetzt werden, die an der Macht blieb. Sowohl die Präsidentschafts- als auch die Parlamentswahlen werden wie geplant im Jahr 2019 stattfinden. Im Zuge der Dezentralisierung wurden bis Anfang 2019 876 Gemeinden geschaffen, die ein Viertel der ukrainischen Bevölkerung umfassen. Die Wirksamkeit dieser Institutionen ist teilweise durch das Erbe früherer Regime beeinträchtigt. Das Justizwesen, der öffentliche Dienst, die Generalstaatsanwaltschaft und andere Institutionen werden noch immer von Personen dominiert, die das alte System, partikularistische Netzwerke und alte ineffiziente Verfahren vertreten. Diese Probleme werden durch einige Reforminitiativen angegangen, allerdings schleppend und von Rückschlägen betroffen.

⁵⁸⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 14–15.

- *Akzeptanz demokratischer Institutionen (8)*

Alle einflussreichen politischen Akteure akzeptieren formal und rhetorisch demokratische Institutionen. Keine politische Kraft behauptet, die Demokratie sei der Ukraine fremd oder von außen aufgezwungen. In der Praxis besteht jedoch die Versuchung, die politische Macht zu missbrauchen und damit demokratische Grundsätze zu untergraben. Demokratischen Institutionen sind nach wie vor zerbrechlich. Viele politische Akteure scheinen einige der Grundideen eines demokratischen Systems nicht zu kennen, wie z. B. den Respekt vor den Ansichten von Opponenten, und es gibt viele Beispiele für undemokratisches Verhalten innerhalb demokratischer Institutionen. Darüber hinaus werden einige demokratische Institutionen nicht als legitim akzeptiert, weil man ihnen vorwirft, sie seien anfällig für Korruption und politisch abhängig, wie Teile der Justiz, der Strafverfolgung und des öffentlichen Dienstes. Verbände, Bürgerorganisationen und das Militär arbeiten innerhalb demokratischer Normen, während einige Interessengruppen, wie z. B. Oligarchen, nach wie vor informelle Netzwerke zur Förderung ihrer Interessen unterhalten.

- *Zusammenschau**Politische und Gesellschaftliche Integration (5,75)⁵⁹⁰*- *Parteiensystem (4)*

Das Parteiensystem in der Ukraine ist immer noch instabil und volatil. Es gibt zahlreiche politische Projekte statt Parteien, die auftauchen und wieder verschwinden. Sie weisen keine eindeutigen programmatischen Unterschiede auf und sind nach wie vor in erster Linie politische Instrumente für Partikularinteressen führender Politiker oder Geschäftsleute, anstatt gesellschaftliche Interessen zu bündeln und zu vertreten. Das ukrainische Parteiensystem ist in ständigem Wandel begriffen, und keine Partei ist tief in der Gesellschaft verwurzelt. Tatsächlich stellt sich das Parteiensystem bei jeder Wahl neu dar und baut auf den unmittelbaren Erwartungen und Bedürfnissen der Gesellschaft auf. Im Großen und Ganzen sind die

⁵⁹⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 15–17.

Trennlinien zwischen den Parteien verwischt und ändern sich häufig, wobei sie eher von einzelnen Machtinteressen als von Parteiprogrammen getragen werden. Mit dem Herannahen der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 wurde dies deutlich, da einige potenziell erfolgreiche Parteien neu gegründet wurden, wie die oppositionelle Plattform „Für das Leben“, die Viktor Medwedtschuk (ein Vertrauter Wladimir Putins) nahesteht, und die Partei „Der Diener des Volkes“ des Schauspielers Wladimir Zelenski, die beide 2018 gegründet wurden. Die tiefe Unzufriedenheit mit den Behörden hat die Forderung nach „neuen Gesichtern“ und populistischen Agenden hervorgerufen. Daher rührt auch die unerwartete Unterstützung für Zelenski als Präsidentschaftskandidat.

- *Interessengruppen (6)*

Das Netzwerk der Interessengruppen ist engmaschig, aber ihr Einfluss ist ungleich verteilt. Der Zivilgesellschaft ist es aber insgesamt gelungen, ihre Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs und in der Politikgestaltung durch die Bildung von Plattformen und Koalitionen zu erhöhen. Eines der prominentesten Beispiele ist das *Reanimation Package of Reforms*, eine Plattform von NGOs und Experten, die sich für Reformen einsetzen. Finanz- und Industrieunternehmen oder Oligarchen sind bei der Entscheidungsfindung immer noch gut vertreten, wenn auch meist über intransparente Kanäle. Gruppen wie *System Capital Management* (Rinat Achmetow), *Privat* (Ihor Kolomoysky) und *Interpipe* (Viktor Pinchuk), um nur einige zu nennen, besitzen weiterhin populäre Medien, finanzieren politische Parteien oder beeinflussen die Regierung über informelle Kanäle und stellen so sicher, dass ihre Interessen auf nationaler und lokaler Ebene vertreten sind. Andere gesellschaftliche Interessen sind weniger gut vertreten. Die ethnische, nationalistische und religiöse Mobilisierung hat bei der Bildung von Interessengruppen in der Ukraine keine Rolle gespielt. Trotz der hohen Mitgliederzahl in den Gewerkschaften haben diese bei der Förderung von Fragen, die für die Beschäftigten von Bedeutung sind, eine marginale Rolle gespielt. Die Verbraucher in der Ukraine sind zwar potenziell die größte Interessengruppe, aber sie sind nicht ausreichend organisiert, um die Politik zu beeinflussen. Die Wirtschaftsverbände wurden bei der Vertretung ihrer Interessen gegenüber der Regierung aktiver. Der Einfluss solcher Gruppen ist jedoch nach wie vor schwach, nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Fähigkeit, Ziele festzulegen und Interessen organisiert zu artikulieren.

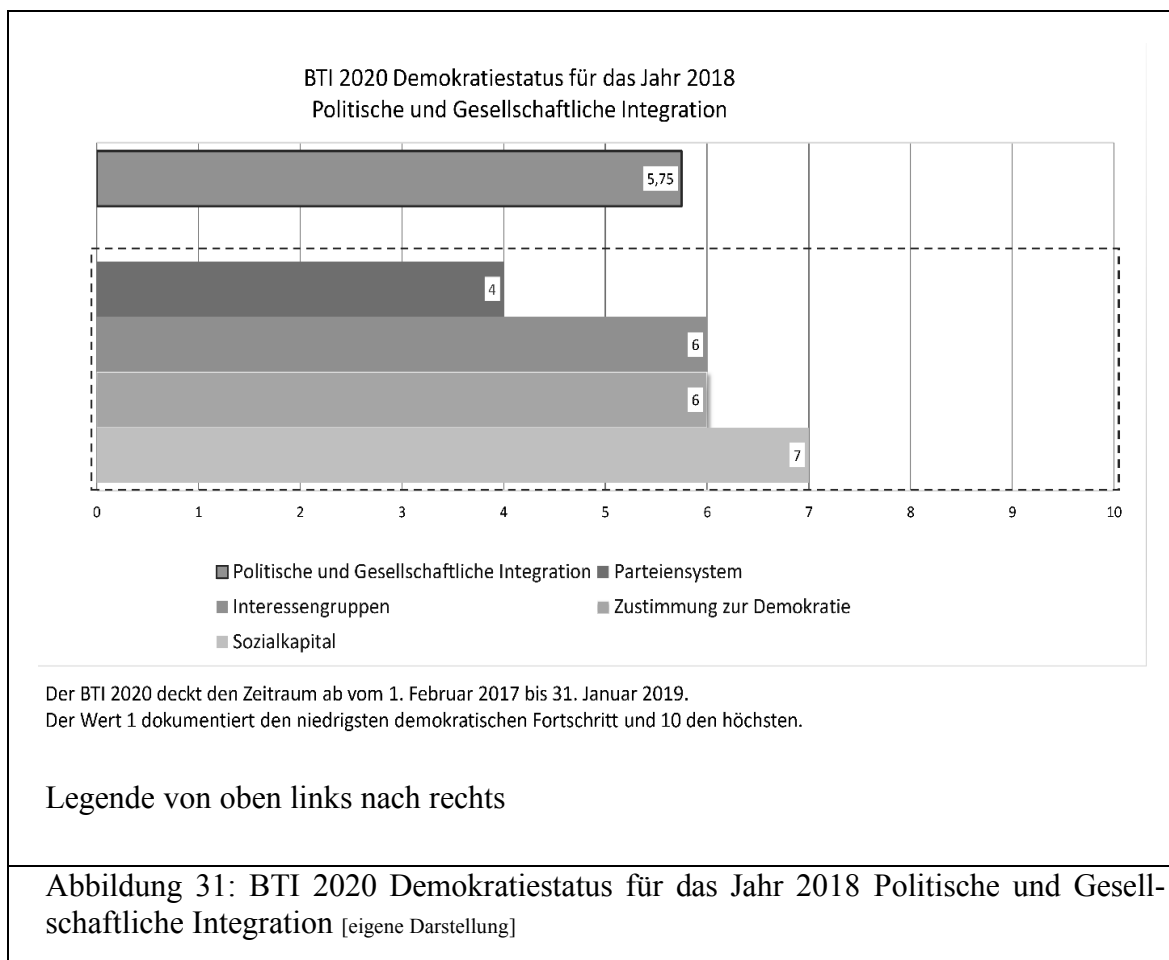
- *Zustimmung zur Demokratie (6)*

Die Bevölkerung der Ukraine befürwortet im Allgemeinen demokratische Normen und etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist sich einig, dass die Demokratie das beste Regierungssystem für die Ukraine ist. Dennoch sind die Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie in der Ukraine unzufrieden. In einer DIF-Umfrage vom September 2018 waren nur 20 % der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie im Land zufrieden. Vor diesem Hintergrund stimmten 60,5 % zu, dass für eine angemessene Entwicklung des Landes eine „starke Hand“ erforderlich ist. Das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen ist nach wie vor gering.

Das Parlament, der Staatsapparat, die Gerichte, die Geschäftsbanken, die Nationalbank der Ukraine (NBU), das Parlament, die Staatsanwälte und die politischen Parteien stoßen auf das höchste Maß an Misstrauen. Auch das Misstrauen gegenüber der Regierung, dem Präsidenten und anderen Institutionen ist mittlerweile hoch.

- *Sozialkapital (7)*

Das Wachstum des Sozialkapitals in der Ukraine ist bemerkenswert, ein Trend, der seine Wurzeln in den Protesten des Euromaidan hat, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen, freiwillige Initiativen und einfache Menschen eine entscheidende Rolle spielten (im Gegensatz zu politischen Parteien). Seit dem Euromaidan bildeten die Menschen angesichts der russischen Aggression freiwillige Initiativen zur Unterstützung der Armee und es entstanden Freiwilligen-Bataillone. Laut einer Umfrage der *Corestone Group* und der *GfK Ukraine (Growth for Knowledge)* aus dem Jahr 2018 haben 70 % der Ukrainer Geld oder materielle Güter gespendet. Auch die NGOs in der Ukraine genießen in der Bevölkerung großes Vertrauen, ein Trend, der seit 2014 stabil ist. In einer von der DIF im Mai 2018 durchgeführten Umfrage hielten 60 % der Befragten NGOs für nützlich. Gleichzeitig wurden über 60 % nicht über die NGOs in ihren Städten und Gemeinden informiert. Nur 8 % waren aktiv an der Arbeit von NGOs beteiligt, aber ca. 42 % wollten diese mit Steuermitteln unterstützen. Auch das Vertrauen gegenüber der eigenen Bevölkerung ist relativ hoch. Laut einer Umfrage des Kiewer Internationalen Instituts für Soziologie vom Dezember 2018 gelten die einfachen Bürger als die vertrauenswürdigste Gruppe unter den Ukrainern (68 % im Jahr 2018 und 73 % im Jahr 2017).

- *Zusammenschau*

Aufnahme des Indikators „Antikorruptionspolitik“ des „Governance-Index“⁵⁹¹

- *Antikorruptionspolitik (5)⁵⁹²*

Die Korruptionsbekämpfung wird von Experten, der internationalen Gemeinschaft und der Gesellschaft als vorrangiges Reformziel angesehen (laut öffentlichen Meinungsumfragen). Daher wurde auf die Politik ein großer Druck ausgeübt, Reformen in diesem Bereich durchzuführen. Obwohl die Reformen in diesem Bereich langsam voranschreiten und auf großen Widerstand stoßen, bauen sie auf den Errungenschaften der Jahre 2015 bis 2016 auf. Das NABU, ein wichtiges Gremium zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene, wuchs weiter, und bis Ende 2018 waren fast alle 700 Stellen besetzt. Bis Mitte 2018 informierte das NABU über 161 Personen wegen Korruptionsverdachts, 155 Fälle wurden vor Gericht gebracht und 244 Personen wurden wegen Verbrechen angeklagt. Ein ukrainischer

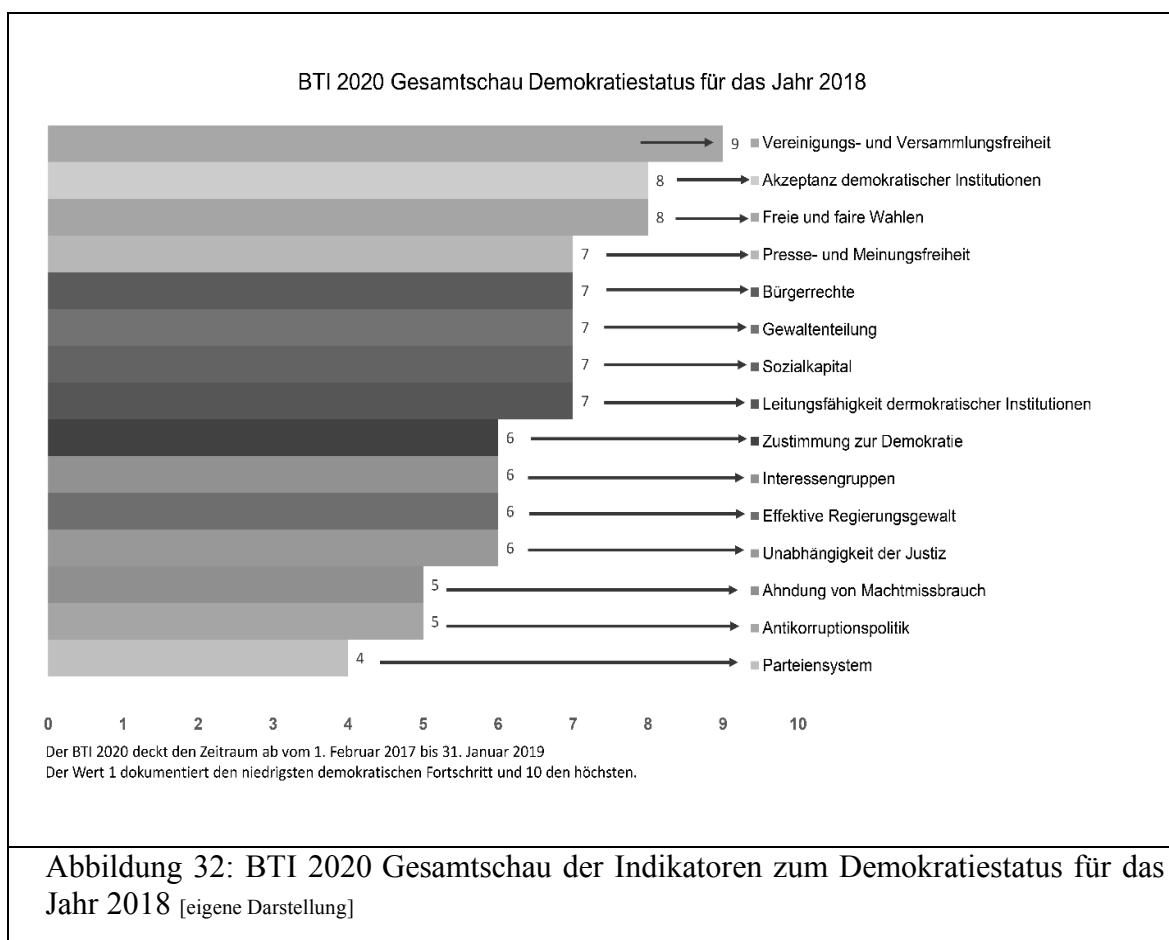
⁵⁹¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, 31 ff.

⁵⁹² Vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c, S. 37.

Thinktank, das Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung, errechnete 2018, dass der Kampf gegen die Korruption der Ukraine jährlich 6 Mrd. Dollar einspart. Die Verabschiedung des Gesetzes über das Hohe Antikorruptionsgericht im Juni 2018 war ein großer Erfolg. Das Gesetz wurde in dem Bestreben verabschiedet, mehr Mittel im Rahmen eines 17,5 Mrd. Dollar schweren Hilfsprogramms für Reformen mit dem IWF zu sichern. Die Einrichtung eines Anti-Korruptionsgerichts ist eine der drei Bedingungen, die der IWF an die Ukraine stellte, um weitere Kredite zu erhalten. Bis Ende 2018 wurde eine Liste mit 113 Kandidaturen für das Amt des Richters veröffentlicht. Am 28. Januar 2019 wurden auf Initiative des zivilgesellschaftlichen Rates der internationalen Experten (der im Gesetz vorgesehen war, was an sich schon ein weiterer großer Erfolg war) 42 Kandidaten wegen mangelnder Integrität vom Wettbewerb ausgeschlossen, sodass 71 Kandidaten um 39 Positionen konkurrieren werden. Die im September 2016 eingeführte elektronische Vermögenserklärung für alle öffentlichen Bediensteten war ebenfalls ein großer Erfolg. Das System wird von der neu eingerichteten NAKP verwaltet. Im März 2017 und erneut im März 2018 reichten rund eine Million Beamte ihre Erklärungen ein und legten ihr Vermögen offen, darunter fanden sich Millionen von Dollar an Barvermögen, Luxushäuser und Diamantschmuck. Dies ermöglichte es Anti-Korruptionsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Journalisten, zivilgesellschaftlichen Gruppen und einfachen Bürgern, Beamte für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Trotz dieser Erfolge kann der Kampf gegen die Korruption erst dann als Erfolg gewertet werden, wenn Korruptionsfälle auf hoher Ebene vor Gericht erfolgreich verfolgt werden. Bisher gab es nur wenige solcher Fälle. Darüber hinaus erwiesen sich zwei wichtige Institutionen zur Korruptionsbekämpfung, die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung und die NAKP, als unwirksam, da sie teilweise gegen den NABU arbeiteten.

Die Indikatoren einschließlich „Antikorruptionspolitik“ aus dem „Gouvernance-Index“ ergeben folgendes Bild:

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018



Die Zusammenschau visualisiert die defizitären Demokratiedimensionen. Für das Jahr 2018 ergibt sich folgende priorisierte Rangfolge:

Tabelle 26: BTI 2020: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2018 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

BTI: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2018 nach Rangfolge von oben nach unten sortiert	
1.	Parteiensystem
2.	Antikorruptionspolitik gleichrangig mit Ahndung von Machtmissbrauch
3.	Ahndung von Machtmissbrauch
4.	Unabhängigkeit der Justiz gleichrangig mit Effektiver Regierungsgewalt, Interessengruppen und Zustimmung zur Demokratie
5.	Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen gleichrangig mit Sozialkapital, Gewaltenteilung, Bürgerrechte und Presse- und Meinungsfreiheit
6.	Freie und faire Wahlen gleichrangig mit Akzeptanz demokratischer Institutionen
7.	Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit

Ein Vergleich der Ergebnisse des BTI 2018 mit dem BTI 2020 ergibt:

- Verschlechterung um einen Zähler beim Indikator „Presse- und Meinungsfreiheit“;
- Verbesserung jeweils um einen Zähler bei den Indikatoren „Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen“, „Antikorruptionspolitik“, „Parteiensystem“.

Freedom House 2018 und 2019

Freedom House 2018⁵⁹³

Der Bericht von 2018 von Freedom House zum Status der Demokratie in der Ukraine umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2017.

- *Nationale demokratische Regierungsführung (5,75)⁵⁹⁴*

Die Ukraine hatte im Jahr 2017 weiterhin mit der Umsetzung der 2014 eingeleiteten großen nationalen Reformen zu kämpfen. Das Land hat in vielen Bereichen signifikante Fortschritte erzielt, z. B. mit dem vollständigen Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine. Der anhaltende Konflikt im Osten des Landes, die politischen Spannungen im Parlament, der oligarchische Einfluss auf die Politik, der Rückgang der Unterstützung der regierenden Koalition durch die Bevölkerung und die Komplexität der anstehenden Reformaufgaben haben die Nationale demokratische Regierungsführung weiter belastet. Pro-russische Separatistengruppen besetzten mit russischer Unterstützung weiterhin Teile der Oblasten Donezk und Luhansk, während die Krimhalbinsel unter russischer Besatzung blieb. Trotz der Abkommen von Minsk und des vereinbarten Waffenstillstands blieb die Lage in den Regionen Donezk und Luhansk das ganze Jahr über angespannt. Seit Beginn der Feindseligkeiten im April 2014 wurden mehr als 10.000 Menschen getötet und fast 24.000 verletzt. Am 1. September 2017 trat das EU-Ukraine Assoziierungsabkommen mit einer umfassenden Reformagenda in Kraft, um das ukrainische Rechtssystem grundsätzlich mit dem EU-Rechtsrahmen in Einklang zu bringen. In den kommenden Jahren wird dieses Abkommen eine treibende Kraft für den weiteren Übergang zur Nationalen demokratischen Regierungsführung sein. Darüber hinaus trat ein Abkommen mit der EU zur Visaliberalisierung in Kraft und bot damit den Ukrainern grundsätzlich die Möglichkeit, ohne Visum befristet in die Staaten der EU zu reisen.⁵⁹⁵ Die 2014 verabschiedeten Verfassungsänderungen zur Wiederherstellung eines parlamentarisch-präsidentialen Regierungssystems, das Präsident

⁵⁹³ Vgl. Freedom House 2018.

⁵⁹⁴ Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 4–5.

⁵⁹⁵ Außer für Reisen ukrainischer Bürger nach Großbritannien und Irland.

Janukowitsch während seiner Amtszeit abgeschafft hat, hat Präsident Poroschenko zugesagt, die Reform der parlamentarischen Vorschriften im Jahr 2017 prioritär zu verfolgen. Zur Unterstützung dieses Vorhabens hatte das EU-Parlament im Februar 2016 insgesamt 52 Empfehlungen erarbeitet, allerdings waren bis Ende 2017 nur zwei davon umgesetzt.⁵⁹⁶ Die Arbeit der Regierungskoalition und des Präsidenten war im Jahr 2017 durch weiter zunehmenden Vertrauensverlust in der Bevölkerung belastet. Die Ukrainer haben traditionell wenig Vertrauen in die meisten nationalen Regierungsinstitutionen wie die Präsidentschaft, das Parlament oder das Ministerkabinett. Eine Umfrage im November 2017 ergab, dass die Bewertung des Vertrauens in die beiden Parteien der Regierungskoalition, den Petro-Poroschenko-Block und die Volksfront, nur knapp 10 % betrug. Die ständige Unzufriedenheit mit der Regierung hat jedoch nicht zu einer signifikanten Steigerung der Protestbereitschaft in der Öffentlichkeit geführt, auch wenn in Kiew mehrere große Kundgebungen stattfanden, bei denen die Amtsenthebung von Präsident Poroschenko gefordert wurde. Trotz der Kritik wegen mangelnder Transparenz und Unregelmäßigkeiten hat das ukrainische Parlament eine Reihe wichtiger Reformen auf den Weg gebracht, darunter in den Bereichen Gesundheitswesen, Bildung, Justiz, Rentenreform und Dezentralisierung. Allerdings war die Arbeit des Parlaments von häufiger Abwesenheit von Parlamentariern bei Gesetzgebungsverfahren, Unregelmäßigkeiten und Verstößen gegen das Abstimmungsverfahren gekennzeichnet. So stimmten einzelne Parlamentarier im Namen abwesender Kollegen ab, was das Ansehen des Parlaments weiter belastete. Die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde 2017 fortgesetzt. Die neue Position eines Staatssekretärs wurde 2017 in allen Ministerien eingeführt. Diese Staatssekretäre sind für die administrative Arbeit verantwortlich und entlasten den Minister in Personal- und Verwaltungsangelegenheiten. Weitere Verfahrensvorschriften für eine ordnungsgemäße Arbeitsteilung zwischen Ministern, stellvertretenden Ministern und Staatssekretären müssen noch erarbeitet werden. Darüber hinaus ist auch geplant, in den Ministerien Directorate für einzelne Politikbereiche einzurichten. Die Bewertung für die nationale demokratische Regierungsführung steigerte sich leicht von einem Wert 6 im Jahr 2014 auf einen gleichbleibenden Wert von 5,75 seit 2015 bis 2017 insbesondere wegen einer Reihe von wichtigen Reformvorhaben, die gesetzgeberisch auf den Weg gebracht worden sind.

⁵⁹⁶ Sämtliche Empfehlungen des EU-Parlaments zur Reform des ukrainischen Parlaments sind enthalten in: European Parliament 2016.

- *Wahlsystem (3,5)*⁵⁹⁷

Die Reform des Wahlgesetzes stand 2017 weiterhin auf der Tagesordnung, aber es fehlte am politischen Willen, um sie zu verwirklichen. Eine der Forderungen während der Protestkundgebungen vom 17. bis 19. Oktober 2017 vor dem Parlamentsgebäude in Kiew war eine Wahlreform. Zwar wurde Anfang November 2017 in erster Lesung ein Gesetzesentwurf zur Änderung des Wahlgesetzes verabschiedet, mit dem Ziel einer Änderung noch vor den nächsten geplanten Parlamentswahlen im Frühjahr 2019. Mit der Änderung des Wahlgesetzes sollten die Direktmandate entfallen und stattdessen offene regionale Listen gebildet werden, mit denen die Wähler ihre Stimmen für die Parteien abgeben und einen gewissen Einfluss auf die Reihenfolge der Kandidaten in den Parteilisten haben würden. Direktmandate waren durch Korruption und Stimmenkauf in Verruf geraten. Unterdessen haben Abgeordnete allerdings acht alternative Gesetzesentwürfe eingebracht, mit denen das parlamentarische Wahlverfahren geändert werden soll. Damit wird ein Reformprozess mit offenem Ausgang verschleppt. Weitere Kommunalwahlen wurden 2017 in fast 300 Kommunen durchgeführt, die im Rahmen der Dezentralisierung zusammengeschlossen worden sind und neu entstanden waren. Allerdings waren ungefähr 1,6 Millionen Binnenvertriebene in der Ukraine nicht in der Lage, an Kommunalwahlen teilzunehmen. In der Zwischenzeit ist im Parlament ein Gesetzesentwurf registriert, der es Binnenvertriebenen ermöglichen würde, an Wahlen teilzunehmen. Während die Gesamtzahl der Verstöße im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2016 zurückgegangen war, kam es auch 2017 zu strafbaren Zwischenfällen. In einer der Gemeinden im Gebiet Dnipropetrowsk hat die Polizei beispielsweise am Wahltag 24 bewaffnete Personen bei einem Angriff auf das Wahllokal festgenommen. Die Bewertung des Wahlsystems verbesserte sich insbesondere wegen der grundsätzlich erfolgreichen Wahlen auf kommunaler Ebene von „4“ im Jahr 2014 auf „3,5“ im Jahr 2017.

- *Zivilgesellschaft (2,75)*⁵⁹⁸

Am 11. Mai 2017 genehmigte das Ministerkabinett einen Aktionsplan zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur Entwicklung der Zivilgesellschaft für den Zeitraum 2016 bis 2020. Der Aktionsplan enthielt Maßnahmen zur Verbesserung der Mechanismen zur staatlichen Finanzierung von Aktivitäten der Zivilgesellschaft, verbesserte Registrierungsverfahren für NGOs und religiöser Organisationen und die Unterstützung eines Gesetzentwurfs zur

⁵⁹⁷ Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 5–6.

⁵⁹⁸ Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 6–7.

friedlichen Versammlung und Volksabstimmungen vor Ort. Trotz der erklärten Unterstützung der Regierung für die nationale Strategie hat der politische Druck auf die Zivilgesellschaft zugenommen. So hat die Regierung neue gesetzgeberische Maßnahmen eingeführt, nach denen Mitglieder von NGOs, die sich der Bekämpfung der Korruption verpflichtet haben, zusätzliche Informationen über ihre Einkünfte in ihren Steuerberichten vorlegen müssen. Diese Maßnahmen werden als ein Instrument angesehen, mit dem die Zivilgesellschaft weiter unter Druck gesetzt werden soll. Die Anzahl der Angriffe auf NGOs nahm im Jahr 2017 zu. Im Oktober 2017 durchsuchte die Polizei die Büros einer der führenden Gesundheits-NGOs, „Patienten der Ukraine“, im Zusammenhang mit laufenden strafrechtlichen Ermittlungen wegen angeblich unterschlagener Gelder aus dem „Globalen Fonds für HIV / AIDS“, obwohl diesbezügliche Ermittlungen gegen die „Patienten der Ukraine“ keine Erkenntnisse ergeben hatten. Eine der bekanntesten Anti-Korruptions-NGOs, das *Anticorruption Action Center (AntAC)*, berichtete, dass gegen das Zentrum ungerechtfertigterweise strafrechtliche Ermittlungen wegen Steuerdelikten durchgeführt werden und ihr Leiter, Vitaliy Shabunin, einem gesonderten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgesetzt ist. Derartige Vorfälle sowie der Angriff auf den Antikorruptionsaktivisten Dmitry Bulakh aus Charkiw häuften sich 2017. Insgesamt spielten NGOs dennoch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Förderung der Reform der Regierungsführung. Sie beteiligten sich aktiv an der Politikgestaltung. Auch wenn sie auf regionaler Ebene ihre organisatorischen Fähigkeiten durch die finanzielle Unterstützung von Gebergeldern gestärkt haben, bestand weiterhin eine große Lücke zwischen den Kapazitäten von NGOs auf nationaler und lokaler Ebene. In ländlichen Gebieten blieben sie wegen ihrer geringen Anzahl für das Engagement der Bürger eher unbedeutend. In der ukrainischen Gesetzgebung sind verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung an Regierungsentscheidungen vorgesehen, darunter Auskunftersuche, Einsprüche von Bürgern, elektronische Petitionen, lokale Initiativen, Gemeindetreffen und öffentliche Anhörungen. Darüber hinaus gibt es die Bürgerbeteiligung bei der Genehmigung von Haushalten, offene Haushaltsberichte, öffentliche Räte und öffentliche Aufsicht über die Arbeit der Gemeinderäte. Neue Instrumente wie E-Petitionen gewinnen in größeren Städten langsam an Bedeutung. Die ukrainische Gesellschaft ist gegenüber LGBTQ-Aktivisten toleranter geworden. Die LGBTQ-Gemeinschaft organisierte *Pride*-Veranstaltungen in Kiew und Odessa, ohne dass es dort zu Gewalt kam. Beide Märsche standen unter Polizeischutz, und die Organisatoren stellten Busse zur Verfügung, mit denen die Teilnehmer aus

Sicherheitsgründen von der Veranstaltung abtransportiert wurden. In der Zwischenzeit war die Polizei aber nicht in der Lage, die kleineren öffentlichen Aktivitäten von LGBTQ-Gemeinschaften in Cherson und Charkiw zu sichern, und 86 Fälle homophober Hassverbrechen wurden registriert. Fast die Hälfte der Bevölkerung befürwortet immer noch eine Einschränkung der Rechte von LGBTQ. Während radikale nationalistische Gruppen weiterhin aktiv am öffentlichen Leben teilnahmen, hatten sie dennoch wenig politische Unterstützung. Ihr öffentliches Engagement beschränkte sich auf Aktivitäten gegen LGBTQ und die Zusammenarbeit mit anderen Protestbewegungen, wie die Demonstrationen vor dem ukrainischen Parlament am 17. und 19. Oktober 2017. Nationalistische Bataillone wie „Asow“ gewannen an Popularität in der Öffentlichkeit, vor allem aufgrund ihrer positiv wahrgenommenen Rolle als Freiwillige an der Front im militärischen Konflikt im Osten. Der Führer des „Asowschen Bataillons“, Andriy Biletsky, ist Abgeordneter im ukrainischen Parlament und vertritt radikale Ansichten. Allerdings genießen nationalistische Parteien nur geringe Aufmerksamkeit und Unterstützung im Parlament. Die *Ukrainian Helsinki Human Rights Union* kam in ihrem Bericht im September 2017 zu dem Ergebnis, dass nur ein Viertel der Ziele des Aktionsplans 2016–2017 zur Umsetzung der nationalen Menschenrechtsstrategie erreicht wurden. Experten gehen davon aus, dass im letzten Jahr keine wesentlichen Fortschritte erzielt wurden, weshalb es 2017 zur Einsetzung einer parlamentarischen Arbeitsgruppe kam. Die Zivilgesellschaft blieb weiter unter Druck, und ihre Lage verschlechterte sich leicht von einem Wert von 2,5 im Jahr 2014 auf einen Wert von 2,75 im Jahr 2017.

- *Unabhängige Medien (4,25)*⁵⁹⁹

Die ukrainischen Medien waren im Berichtsjahr weiterhin von Oligarchen abhängig. Unter dem Deckmantel der Bekämpfung des russischen Einflusses und der russischen Aggression hat die Ukraine im Jahr 2017 weitere Beschränkungen für Medien und das Internet verhängt. Im Mai 2017 erließ Präsident Poroschenko auf der Grundlage eines Beschlusses des nationalen Sicherheitsrats ein Dekret zur Sanktionierung russischer Unternehmen. Dazu gehörten ein Verbot populärer russischer *Social-Media-Websites* wie „Vkontakte“ und „Odnoklassniki“ sowie der Suchmaschine „Yandex“. „Vkontakte“ und „Odnoklassniki“, die im postsowjetischen Raum beliebt waren; Millionen Ukrainer waren registrierte Benutzer. Mehr als ein Drittel der Online-Recherchen war mit der jetzt verbotenen „Yandex“-Suchmaschine

⁵⁹⁹ Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 8–9.

durchgeführt worden. Menschenrechtsorganisationen betrachteten das Verbot dieser Medien als politisch motivierten Angriff auf die Meinungs- und Informationsfreiheit. Im Januar 2017 verbot die Regierung dem unabhängigen russischen Sender „Dozhd“ die Ausstrahlung von Sendungen in der Ukraine, da er die von Russland besetzte Krimhalbinsel als Teil des russischen Territoriums darstellte. Laut dem *Institute of Mass Information* gab es im Jahr 2017 insgesamt 29 physische Angriffe auf Journalisten und 89 Fälle von Behinderungen journalistischer Aktivitäten, einschließlich Einschränkungen des Zugangs zu öffentlichen Informationen und Verboten der Videoreportage. Während in der Ukraine im Berichtsjahr 2017 keine Journalisten getötet wurden, ist die Untersuchung des Mordes an Pavel Sheremet im Jahr 2016 zum Erliegen gekommen, und Kritiker beklagen, dass die Untersuchung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Eine Untersuchung unabhängiger Organisationen ergab, dass die Ermittler wichtige Zeugen nicht befragten, und die Aufzeichnungen der Überwachungskameras nicht analysiert wurden. Die Abschiebung russischer und anderer ausländischer Journalisten oder das Verbot deren Einreise in die Ukraine ist zur Regel geworden.⁶⁰⁰ Im letzten Jahr wurde Journalisten, darunter Anna Kurbatova, Antonio Pampelia, Manuel Sastre, Tamara Nersesian, die Einreise verweigert, entweder weil sie über Russland auf die Krim eingereist waren oder sich angeblich der Beteiligung an russischer Propaganda schuldig gemacht hatten. Der Sicherheitsdienst der Ukraine führt eine schwarze Liste mit 40 Personen, denen die Einreise verweigert wird. Die genaue Anzahl der Personen, die von der Einreise ausgeschlossen sind, wird jedoch als viel höher vermutet. Im Verlauf des Jahres 2017 gab es mehrere politisch motivierte Anklagen gegen Medienunternehmen. Im August durchsuchte der als „SBU“⁶⁰¹ bekannte ukrainische Geheimdienst die Räumlichkeiten der Internetplattform „Strana“ sowie die Wohnungen von zwei Reportern und beschlagnahmte Computer. Die SBU warf Strana vor, Staatsgeheimnisse preiszugeben. Darüber hinaus führten mit Maschinengewehren bewaffnete und mit Schutzwesten und Gesichtsmasken ausgestattete Sicherheitsbeamte unter der Leitung des Generalstaatsanwalts im Rahmen einer Betrugsermittlung eine Razzia in den Büros der *Vesti Media Holding* durch, die eine Reihe von Print- und Digitalfilialen besitzt. Einzelne Journalisten sind Opfer des Informationskrieges

⁶⁰⁰ Das Verbot der Einreise in die Ukraine wurde in der Folge auf alle Personen mit einem russischen Pass ausgedehnt. So hat der Verfasser dieser Arbeit vor seinem Abflug nach Kiew im 18.04.2019 eine E-Mail von der Fluggesellschaft bekommen, dass die Einreise mit einem russischen Pass verweigert würde.

⁶⁰¹ SBU steht für „Sluschba bespeky Ukrainy“ und bezeichnet den Inlandsgeheimdienst der Ukraine mit Sitz in Kiew als Nachfolgeorganisation des damaligen KGB der Ukrainischen Sowjetrepublik. Der sowjetische In- und Auslandsgeheimdienst KGB (Komitee für Staatssicherheit) bestand von 1954 bis 1991.

zwischen Regierung und den Separatisten geworden, sowohl in den von der Regierung kontrollierten als auch in den von Separatisten kontrollierten Gebieten. In der DPR wurde im Juni 2017 der Journalist Stanislav Aseev in Untersuchungshaft genommen und wird strafrechtlich verfolgt, weil er angeblich für die ukrainische Regierung spioniert hatte. Berichten zufolge wurde er gefoltert und misshandelt. In der LPR wurde im Juli 2017 der Blogger Eduard Nedeliayev zu 14 Jahren Haft wegen Volksverhetzung und Anstiftung zum Hass gegen die russische Nation verurteilt. Ukrainische Behörden haben Journalisten wegen angeblicher Verbreitung pro-russischer Propaganda festgesetzt. So wurde auch Wassili Murawizki, ein ukrainischer Journalist in Schytomyr, Anfang August 2017 wegen seiner kontroversen Berichterstattung in russischen Medien festgenommen mit dem Vorwurf des Hochverrats und der Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine. Im Jahr 2015 leitete die Ukraine eine Reform der staatlichen Printmedien ein, um die Unabhängigkeit der Berichterstattung zu fördern und die Praxis der Medien aus der Sowjetzeit zu beenden, die als „Sprachrohr“ für die Regierungspropaganda dienten. Die Reform sah die Privatisierung bzw. Schließung von 687 Verlagen, Zeitschriften und Zeitungen vor. Die Reform sollte 2018 abgeschlossen sein, doch bis Ende 2017 waren diese Maßnahmen erst für 49 Printmedien vollzogen. Im Januar 2017 nahm die nationale öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalt der Ukraine ihre Tätigkeit auf und ersetzte die frühere staatliche Anstalt. Im Jahr 2017 arbeitete die neue Behörde an der Umstrukturierung des bestehenden Netzes staatlicher Fernsehkanäle, die ihren Zuschauern Bildungs-, Unterhaltungs- und Sozialinhalte bietet. Das Gesetz schreibt vor, dass 0,2 % des Staatshaushalts für das öffentliche Fernsehen vorzusehen sind. Der Staatshaushalt für 2017 stellte jedoch nur 75 % des zugesagten Budgets zur Verfügung. Der zugesagte Betrag für 2018 wurde weiter auf nur noch 50 % reduziert, verbunden mit dem Versprechen, den Betrag im Laufe des Jahres zu überprüfen. Dieses Vorgehen gefährdet die Reform.

- *Örtliche demokratische Regierungsführung (4,75)*⁶⁰²

Die umfassende Reform der kommunalen Selbstverwaltung in der Ukraine wurde 2017 fortgesetzt. Diese Bemühungen hatten bereits 2014 mit komplexen Reformen der Dezentralisierung begonnen. Dies beinhaltet auch die administrativ-territoriale Reform zur Umstrukturierung und Vergrößerung der niedrigsten Ebene von Verwaltungseinheiten, die Konsolidierung von Siedlungen in zusammengeschlossenen Gemeinden und die Delegation der

⁶⁰² Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 9–10.

Befugnis zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen an die Kommunalverwaltungen. Die Reform der steuerlichen Dezentralisierung stellte eine direkte Beziehung zwischen den neu zusammengeschlossenen Gemeinden und dem Staatshaushalt her und bot den örtlichen Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, Einnahmen aus verschiedenen Steuern, Gebühren und Geldbußen zu erzielen. Die vollständige Dezentralisierung wird von Verfassungsänderungen abhängen, die die Gesetzesreform zum Abschluss bringen und den Status der neu zusammengeschlossenen Gemeinschaften bestimmen. Die vom ukrainischen Verfassungsgericht gebilligten und vom Parlament in erster Lesung im Jahr 2015 angenommenen Verfassungsänderungen zur Dezentralisierung standen in engem Zusammenhang mit der Umsetzung der Minsker Abkommen und enthielten Bestimmungen, die den besetzten Donbass-Gebieten einen besonderen Status und mehr Autonomie verleihen. Diese Regelung führte zu erheblichen Kontroversen in der Bevölkerung und zu Massenprotesten vor dem Parlamentsgebäude. Damit kam die geplante Verfassungsänderung vorläufig zum Erliegen. Wegen erheblicher Widerstände in der Bevölkerung gegen einen Sonderstatus und mehr Autonomie der abtrünnigen Regionen fehlte es auch am politischen Willen, das Thema im Parlament erneut aufzugreifen. Trotz des Mangels an Fortschritten bei den Verfassungsänderungen verabschiedete das Parlament weitere Gesetze, um die Reformen voranzutreiben. Im Jahr 2017 verabschiedete das ukrainische Parlament ein Gesetz, das den Zusammenschluss von Gemeinden über die Grenzen von Distrikten hinweg ermöglicht. Ein weiterer Gesetzesentwurf erlaubt den Zusammenschluss weiterer Siedlungen mit bereits bestehenden zusammengeschlossenen Gemeinden, während ein weiterer Gesetzesentwurf das Amt des Dorfältesten in zusammengeschlossenen Gemeinden einführt. Nach der neuen Gesetzgebung ist der Dorfälteste eine gewählte Position, die in den Siedlungen arbeitet, die sich zu größeren Gemeinden zusammengeschlossen haben, und als „Kommunikator/Vermittler“ zwischen der lokalen Regierung und der Gemeinde dient. Über 2.300 Positionen für Dorfälteste sind für die Wahl in zusammengeschlossenen Gemeinden geplant, 2017 wurden jedoch nur 600 gewählt. Andere wichtige Gesetzesentwürfe, die die Reform weiter vorantreiben, wurden im Parlament erörtert, jedoch bis zum Jahresende 2017 nicht angenommen. Dazu gehörte ein Gesetzesentwurf über den öffentlichen Dienst in der kommunalen Selbstverwaltung, für den das Parlament am 9. Februar 2017 gestimmt hat. Dieser Gesetzesentwurf, der vom Präsidenten abgelehnt und dem parlamentarischen Ausschuss zur Überprüfung vorgelegt wurde, sieht Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung in kommunalen Selbstverwaltungseinheiten

vor, einschließlich einer Verbesserung der Arbeit der Kommunalverwaltung in der Öffentlichkeit, der Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Arbeit, der Entpolitisierung der Arbeit und der Gewährleistung besserer Karrieremöglichkeiten für Beamte. Ein weiterer Entwurf zur Fertigstellung der Verwaltungs- und Territorialstruktur der Ukraine wurde im Jahr 2017 im Parlament diskutiert. Wenn er gebilligt wird, wird das Gesetz den Behörden im derzeitigen verfassungsmäßigen Rahmen erlauben, den Status von zusammengeschlossenen Gemeinden zu definieren und Verfahren für den Wechsel der Verwaltungseinheit festzulegen. Ein weiterer wichtiger Gesetzesentwurf, der im Laufe des Jahres im Parlament diskutiert wurde, würde es ländlichen Gemeinden ermöglichen, Land außerhalb der Grenzen von Siedlungen zu verwalten, die sich zu Gemeinden zusammengeschlossen haben. Die derzeitige Gesetzgebung erlaubt es den Kommunalverwaltungen nicht, landwirtschaftliche Flächen außerhalb der Stadt- oder Dorfgrenzen zu bewirtschaften. Im Falle einer Genehmigung wird das Gesetz den Kommunalverwaltungen zusätzliche Befugnisse bei der Verwaltung von Grundstücken einräumen. Im Jahr 2017 schlossen sich weitere 333 Gemeinden zusammen und es entstanden insgesamt fast 700 zusammengeschlossene Gemeinden mit 3.264 Siedlungen. Ziel des Zusammenschlussprozesses ist es, die Gebietseinheiten zu vergrößern und über 11.000 Siedlungen in 1.500 bis 2.000 zusammengeschlossenen Gemeinden zusammenzufassen. Größere Verwaltungseinheiten bieten ihren Einwohnern eine effizientere Verwaltung und bessere Dienstleistungen. Die neu zusammengeschlossenen Gemeinden und Städte mit Status als Oblast erhielten 2017 zusätzliche Befugnisse zur Erbringung von Dienstleistungen für die Bürger. Die Liste ihrer neuen Zuständigkeiten umfasst unter anderem die Bereiche lokale Wirtschaftsentwicklung, Infrastrukturentwicklung, Planung, öffentliche Sicherheit, Grundschulbildung und Gesundheitsfürsorge. Dies sind neue Funktionen, die die lokalen Gebietskörperschaften bisher noch nicht wahrgenommen haben, was zusätzliche Kapazitäten erfordert. Die Kapazität der lokalen Gebietskörperschaften in neu zusammengeschlossenen Gemeinden blieb jedoch gering. Obwohl internationale Geber den Kommunalverwaltungen über ein Netzwerk lokaler Entwicklungszentren für Selbstverwaltung und gezielte technische Hilfsprogramme wie das *Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development Programme (U-LEAD)* Schulungen und Konsultationen anboten, benötigen die Kommunalverwaltungen mehr Unterstützung und qualifiziertes Personal. Dies stellt die örtlichen Gemeinden vor erhebliche Herausforderungen. Die fiskalische Dezentralisierung hat neu zusammengeschlossenen Gemeinden und Städten im

Gebietsstatus zusätzliche Ressourcen zur Verbesserung ihrer Infrastruktur bereitgestellt. Die Haupteinnahmequelle für die von den Änderungen betroffenen Gemeinden und Städte waren Steuern. Die Kommunen erhielten im Laufe des Jahres 60 % der Einkommensteuer und 100 % der Verbrauchsteuern, Immobilienmieten und eine Immobiliensteuer. Im Jahr 2017 erhöhten die lokalen Haushalte ihre Einnahmen um 31 % und die Einnahmen aus der Zusammenlegung von Gemeinden um insgesamt 187 %. Wegen einzelner Fortschritte bei der örtlichen demokratischen Regierungsführung insbesondere im Bereich der Dezentralisierung verbesserte sich der Wert signifikant von 5,5 im Jahr 2014 auf 4,75 im Jahr 2017.

- *Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz (5,75)*⁶⁰³

Die andauernde politische „Inbesitznahme“ des Justizsystems gefährdete auch 2017 den Reformprozess in der Ukraine, einschließlich der Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung. Im Jahr 2015 hatte die Ukraine die Strategie zur Reform des Justizwesens gebilligt. Darin wurden die wichtigsten Prioritäten für den Zeitraum 2015–2020 dargelegt, darunter die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz, die Verbesserung der Rechtspflege, die Erhöhung der Transparenz und Professionalität der Justiz sowie die Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in das Justizsystem. Am 30. September 2016 sind dann die Gesetze in Kraft getreten, mit denen die Justizreform in der Ukraine eingeleitet wurde. Für 2017 sah die Reform die Auswahl neuer Richter am Obersten Gerichtshof, die Einführung von Richterqualifikationen auf verschiedenen Ebenen, die Bildung eines Antikorruptionsgerichts, die Einführung elektronischer Instrumente im Justizsystem und die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die weitere Reform vor. Am 3. Oktober 2017 hat das Parlament Änderungen an verschiedenen Verfahrensregeln verabschiedet, um die Justizreform voranzutreiben. Trotzdem blieb das Vertrauen der Ukrainer in die Justiz 2017 weiterhin gering. Nur 7 % vertrauen den Gerichten und nur 9,5 % vertrauen den Staatsanwälten. Das Vertrauen der Unternehmen in das Justizsystem beträgt im Durchschnitt nur 1,82 auf einer 5-Punkte-Skala. Im Rahmen der Reform führte die Auswahlkommission der Richter der Ukraine beim Obersten Gerichtshof ein offenes Auswahlverfahren für neue Richter bei einem Aufkommen von 1.436 Bewerbern durch. Am 29. September 2017 reichte die Kommission 111 Kandidatenvorschläge zur Genehmigung durch den Präsidenten ein. Am 3. Oktober 2017 forderte der *Public Integrity Council (PIC)* Präsident Poroschenko jedoch auf, die vorgeschlagenen Kandidaten nicht zu billigen, da 25 von ihnen die Qualifikation nicht bestanden hatten. Der

⁶⁰³ Vgl. Yesmukhanova 2018, S. 10–11.

PIC machte geltend, diese Kandidaten hätten zuvor politisch motivierte Entscheidungen getroffen, Versammlungsverbote verhängt, Menschenrechte verletzt oder wären ihrer Verpflichtung zur Einkommenserklärung nicht nachgekommen. Darüber hinaus kritisierte der Rat einige Auswahlverfahren und appellierte an den Präsidenten, eine unabhängige Prüfung des Prozesses durchzuführen. Die Überprüfung der Richterqualifikationen für verschiedene Positionen wurde das ganze Jahr über fortgesetzt. Die Gesamtzahl der Richter ging weiter zurück. Mehr als 3.000 Richter traten zurück und 172 wurden aufgrund von Disziplinarmaßnahmen entlassen. Infolge der Forderung nach mehr transparenten Einkommenserklärungen haben über 1.000 Richter freiwillig ihre Ämter niedergelegt. Die Ineffizienz des Justizsystems bedroht die Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung. Neu geschaffene Organe, wie das NABU und die Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung, sehen sich erheblichen Hindernissen gegenüber, wenn es darum geht, Fälle vor Gericht zu bringen. Nur 27 Verurteilungen folgten auf 107 Strafverfahren, die vor Gericht entschieden wurden. Das Gesetz über die Justiz und die Rechtsstellung der Richter, das zusammen mit dem Paket von Verfassungsänderungen im Jahr 2016 als Teil der umfassenderen Justizreform verabschiedet wurde, empfahl die Einrichtung eines Hohen Antikorruptionsgerichts nach einem gesonderten Gesetz. Trotz des öffentlich bekundeten Interesses des Präsidenten an der Schaffung eines Hohen Antikorruptionsgerichts haben Organisationen der Zivilgesellschaft Poroschenko vorgeworfen, den notwendigen Gesetzgebungsprozess zu verschleppen. Auf Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen und internationalen Gebern und auf Empfehlung der Venedig-Kommission stellte der Präsident im Jahr 2017 Gesetzesentwürfe vor, die aber von internationalen Institutionen wegen ihres geplanten Auswahlverfahrens für Richter und der vorgeschlagenen gerichtlichen Zuständigkeit kritisiert wurden. Zum Jahresende 2017 wurden fünf alternative Entwürfe vom Präsidenten und von den Abgeordneten registriert, was zu weiteren Verzögerungen führt. Im April 2017 hat das Parlament gegen das Gesetz über das Verfassungsgericht gestimmt, mit dem versucht wurde, die Gesetzgebung des Verfassungsgerichts an die Verfassungsänderungen von 2016 anzupassen. Das Parlament hat damit Versuche unterbunden, diese Institution unabhängiger zu machen. Das Parlament hat dann im Juli 2017 einen weiteren Gesetzesentwurf zum Verfassungsgericht geprüft und gebilligt. Experten kritisierten diesen Gesetzesentwurf, weil er keine klaren Verfahren für die Auswahl von Richtern im Wettbewerb vorsah.

Wegen einzelner weniger Fortschritte hinsichtlich des Rechtssystems und der

Unabhängigkeit der Justiz verbesserte sich der Wert von „6“ im Jahr 2014 auf „5,75“ im Jahr 2017.

- *Korruption (5,75)*⁶⁰⁴

Die Ukraine sah sich bei der Umsetzung der Antikorruptionsreformen weiter erheblichen Widerständen ausgesetzt, auch wenn bis zum Ende des Jahres 2017 insgesamt einzelne Fortschritte erzielt wurden.⁶⁰⁵ Die meisten dieser Veränderungen hatten jedoch nur geringe Auswirkungen auf das Leben der Bürger. Die Wahrnehmung der Korruption in der Öffentlichkeit bleibt weiterhin hoch. Einer Umfrage zufolge gab ein Drittel der Ukrainer an, in den letzten drei Monaten persönliche Erfahrungen mit Korruption gemacht zu haben, und eine Mehrheit von 85 % sah in diesem Bereich keine Verbesserungen. Fast die Hälfte der Ukrainer (44 %) betrachtete Korruption als eine der Hauptursachen für Spannungen in der Gesellschaft. Eine überwältigende Mehrheit der Geschäftsleute berichtete ebenfalls über ein hohes Maß an Korruption. Die korrupten Eliten widersetzten sich weiterhin dem Wandel, indem sie Reforminitiativen unterliefen. Die im Jahr 2014 verabschiedete nationale Antikorruptionsstrategie lief 2017 aus. Die neue Strategie für den Zeitraum 2018 bis 2020 wurde von der NAKP ausgearbeitet, bisher jedoch noch nicht dem Parlament vorgelegt. NGOs spielten im Laufe des Jahres 2017 eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der Korruptionsbekämpfung, der Entwicklung politischer Strategien und der Überwachung. In neu geschaffenen Institutionen, darunter dem NABU, der NAKP und der Agentur für die Einziehung und Verwaltung von Vermögenswerten (ARMA), wurden formelle NGO-Räte eingerichtet. Gleichzeitig sehen sich NGOs, insbesondere Anti-Korruptions-Überwachungsgruppen, einem zunehmenden politischen Druck auf ihre Arbeit ausgesetzt. Die Wirksamkeit neu eingerichteter Korruptionsermittlungsbehörden wie des NABU und der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung wurde durch das Fehlen einer unabhängigen und gerechten Justiz beeinträchtigt. Bis Ende des Jahres 2017 wurden 489 Ermittlungsverfahren

⁶⁰⁴ Yesmukhanova 2018, S. 11–12.

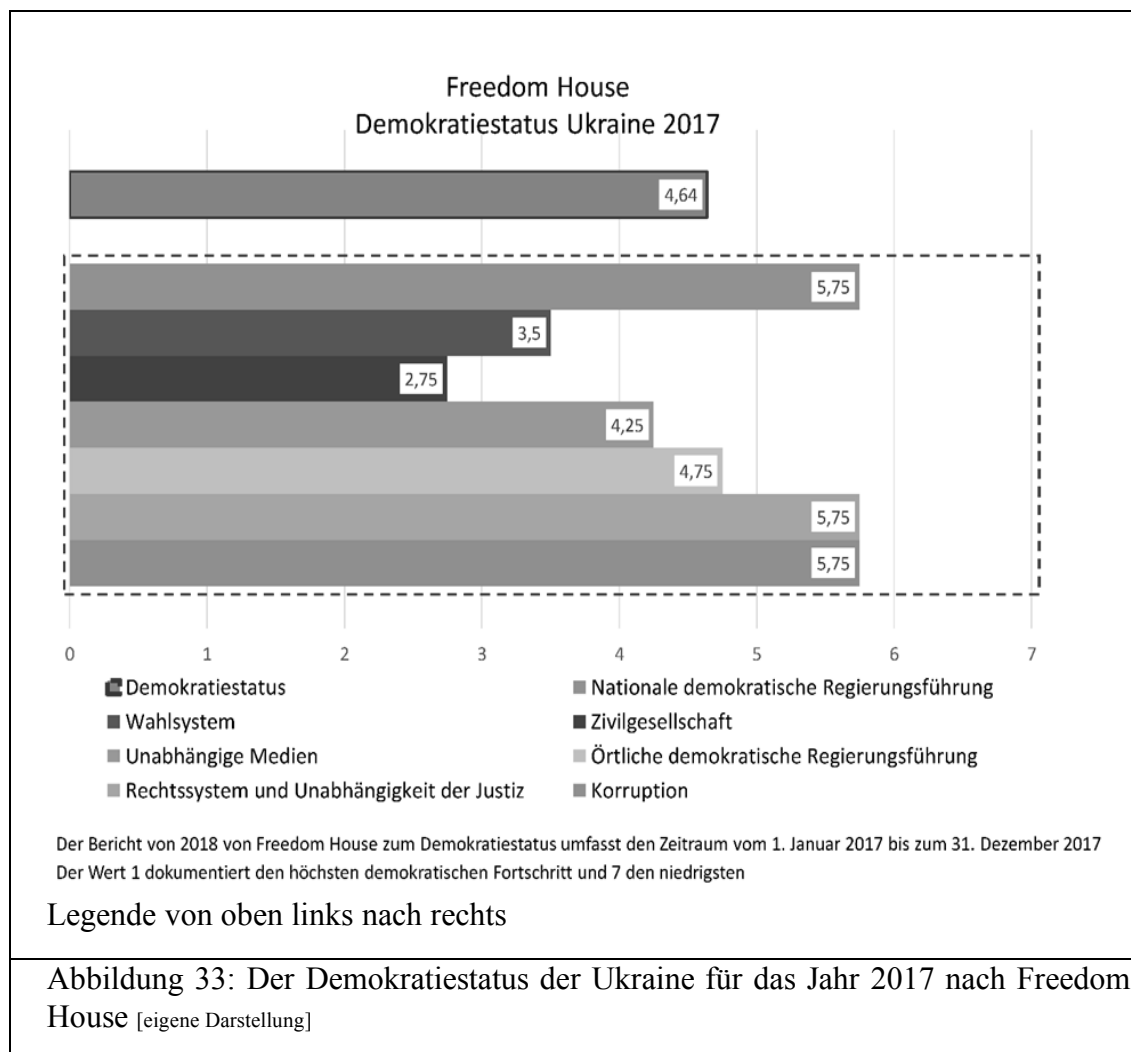
⁶⁰⁵ Nach einer Analyse der World Bank befindet sich die Ukraine auch im Jahr 2017 bei den meisten Korruptionsindikatoren immer noch in der Nähe des unteren Ranges. Korruption und weit verbreitete Steuerhinterziehung behindern ernsthafte Reformfortschritte in den Bereichen Makroökonomie, Produktivität und Dienstleistungen und hemmen das Produktivitätswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Vgl. World Bank 2017, S. 8. Die Bedeutung der Korruption als einen hemmenden Faktor für die Wachstumsrate des BIP hat eine Analyse des IWF herausgearbeitet. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass „ein Abrutschen vom 50. auf den 25. Prozentrang in einem Korruptions- oder Governance-Index [...] einem Rückgang der jährlichen Wachstumsrate des BIP pro Kopf um einen halben Prozentpunkt oder mehr und einem Rückgang der Investition-zu-BIP-Quote um 1½-2 Prozentpunkte [...] entspricht.“ Vgl. Internationaler Währungsfonds 2018, S. 13.

eingeleitet, 165 Personen wurden wegen Korruptionsdelikten angeklagt und 107 Fälle kamen vor Gericht. Gegenwärtige Ermittlungen haben Betrugsfälle in Höhe von 2,25 Mrd. UAH aufgedeckt. Gerichtsentscheidungen haben jedoch nur zu Schadensersatz in Höhe von 253 Mio. UAH geführt. Der Leiter des NABU berichtete, dass nur ein Viertel der Korruptionsfälle in der Prozessphase bearbeitet wurden und mehr als 15 % länger als sechs Monate aufgeschoben wurden. Bemerkenswerte Korruptionsfälle auf hoher Ebene betrafen die Strafverfolgung des ehemaligen Abgeordneten Mykola Martynenko, der angeblich mehr als 17 Mio. US-Dollar von einem staatlichen Unternehmen zur Urangewinnung unterschlagen haben soll. Das Gesetz über die Justiz und den Status von Richtern sah die Schaffung eines Hohen Antikorruptionsgerichts vor, wobei zusätzliche Rechtsvorschriften noch der Zustimmung des Parlaments bedürfen. Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde im Februar 2017 in der Werchowna Rada debattiert. Am 6. Oktober überprüfte die Venedig-Kommission den Entwurf und gab Empfehlungen ab. Am 22. Dezember legte der Präsident einen Gesetzesentwurf vor, der von internationalen Organisationen kritisiert wurde, weil er keine Verfahren für die unabhängige Ernennung von Richtern beim vorgeschlagenen Hohen Antikorruptionsgericht vorsah. Internationale Organisationen kritisierten Präsident Poroschenko wegen Verzögerungen bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften (siehe oben „Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz“). Die zweite Welle elektronischer Vermögenserklärungen wurde Anfang 2017 eingeleitet und sah die Veröffentlichung entsprechender Erklärungen durch alle öffentlichen Bediensteten vor, nicht nur durch hochrangige Beamte. Während dies ein bemerkenswerter Schritt in Richtung Transparenz und Rechenschaftspflicht ist, müssen über 800.000 verfügbare Erklärungen überprüft und auf etwaige Unstimmigkeiten untersucht werden. Der NAKP wird in diesem Routineprozess eine führende Rolle spielen. Experten äußerten jedoch Bedenken, ob diese Institution hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit und Wirksamkeit in der Lage ist, alle diese Fälle aufzuarbeiten. Wegen einzelner weniger Fortschritte und gesetzgeberischer Initiativen bei der Korruptionsbekämpfung steigerte sich der Wert von 6 im Jahr 2014 auf 5,75 im Jahr 2017.

In Ergänzung zu Freedom House betont der Bericht des *Eastern Partnership Civil Society Forums*, dass die Reform der Korruptionsbekämpfung als einer der schwierigsten Bereiche gilt, in denen Fortschritte erzielt werden können. Die Herausforderung bestünde darin, alle notwendigen Institutionen zur Korruptionsbekämpfung zu schaffen und gleichzeitig den Zusammenhalt ihrer verfahrenstechnischen Arbeit zu gewährleisten. Der Bericht unterstreicht,

dass im Jahr 2017 einige Rückschritte zu verzeichnen waren, insbesondere was das Hohe Antikorruptionsgericht betrifft. Das Gesetz über den Hohen Antikorruptionsgerichtshof wurde im Juni 2018 verabschiedet, aber nur unter beachtlichem internationalem Druck. Zur Gewährleistung einer reibungslosen Funktionsfähigkeit des künftigen Gerichts wird es noch notwendig sein, Änderungen an einer Reihe anderer Gesetze zu verabschieden, wie das Gesetz über das Justizwesen und die Rechtsstellung der Richter sowie das Gesetz über den Staatshaushalt.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Vgl. Lovitt 2018, S. 31.

- *Zusammenschau**Freedom House 2019*

Für die Ukraine existiert kein Länderbericht *Freedom House Nations in Transit 2019* zum Status der Demokratie, der den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 abdeckt.⁶⁰⁷ Die jeweiligen Bewertungen für die Ukraine für das Jahr 2018 sind in einer Excel-Tabelle enthalten, die im Internet mit dem Bericht *Freedom House Nations in Transit* als *Report Material* unter *Data Downloads* verlinkt ist.⁶⁰⁸ Diese Excel-Tabelle listet sämtliche Bewertungen der Jahre 2005 bis 2020. Sie enthält zwei Untertabellen, eine Tabelle, welche für alle

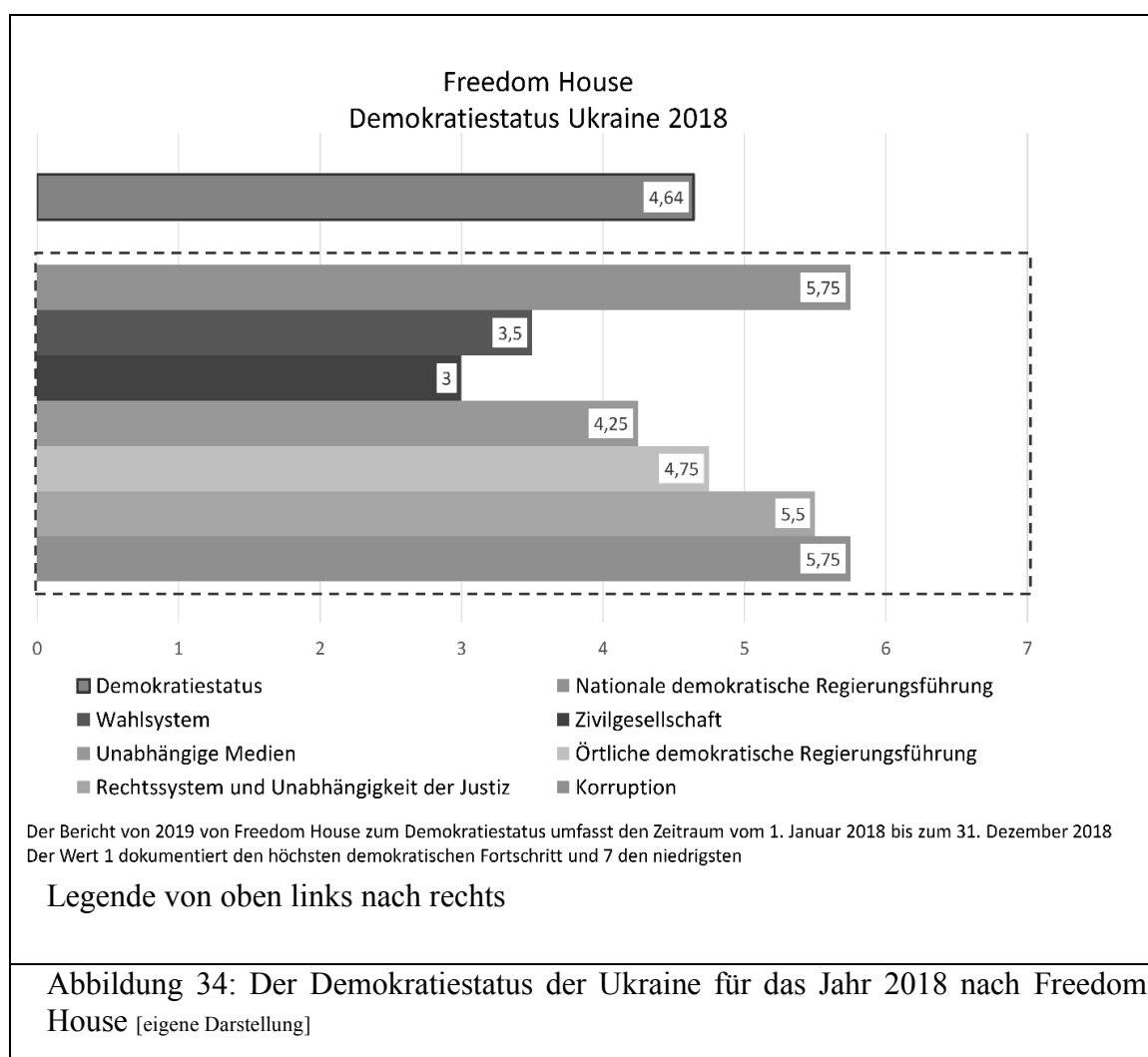
⁶⁰⁷ Im Jahr 2020 wurde wieder ein Länderbericht zum Status der Demokratie der Ukraine für den Zeitraum 1. Januar 2019 bis 31.12.2019 mit den entsprechenden Erläuterungen zu den einzelnen Bewertungen herausgegeben. Hier mit einer umgekehrten Rangfolge, indem der Wert 1. den niedrigsten demokratischen Fortschritt dokumentiert und der Wert 7 den höchsten; vgl. Yesmukhanova 2020.

⁶⁰⁸ Vgl. Zselyke Csaky 2020; der Link zu Report Material und Data Downloads-All Data-Nations in Transit 2005–2020 ist wie folgt erreichbar: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>; letzter Zugriff am 06.11.2020.

einzelnen Bewertungen die bisherige Skalierung von 1 bis 7 listet und eine weitere Tabelle, welche die Bewertungen für den Demokratiestatus als Prozentwert enthält.

Die in den folgenden Übersichten enthaltenen Bewertungen folgen der bisherigen Skalierung von 1 bis 7, da diese in den vorangegangenen jeweiligen jährlichen Berichten entsprechend so ausgewiesen sind.

- *Zusammenschau*



Die Gesamtschau des Demokratiestatus für die Jahre 2017 und 2018 visualisiert die Änderungen, die sich ergeben und unterstreicht die defizitären Demokratiedimensionen. Es ergibt sich folgendes Bild:

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

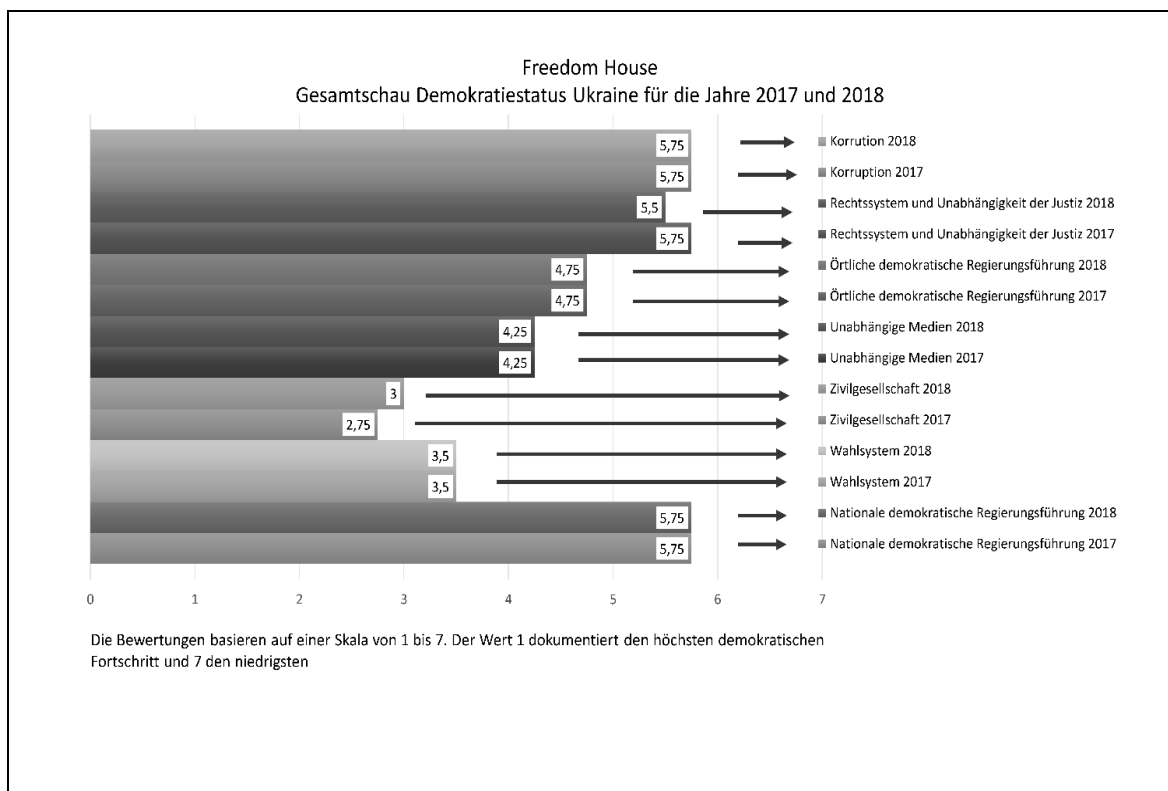


Abbildung 35: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine für die Jahre 2017 und 2018 nach Freedom House [eigene Darstellung]

Der Vergleich zeigt, dass sich der Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018 beim Indikator „Rechtssystem und Unabhängigkeit der Justiz“ um 0,25 Punkte verbessert hat und beim Indikator „Zivilgesellschaft“ um 0,25 Punkte verschlechtert hat. Insgesamt bleibt die Rangfolge der defizitären Bereiche auch für das Jahr 2018 erhalten. Es ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 27: Freedom House: Defizitäre Demokratiedimensionen für das Jahr 2018 nach Rangfolge sortiert [eigene Darstellung]

Korruption, gleichrangig mit Nationale demokratische Regierungsführung
Rechtssystem gleichrangig mit Unabhängigkeit der Justiz
Örtliche demokratische Regierungsführung
Unabhängige Medien
Wahlssystem
Zivilgesellschaft

Die Zusammenfassung der Ergebnisse für den Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018

Zusammenfassung der Ergebnisse des Demokratiestatus der Ukraine erfolgt mit dem BTI

Anlagen 7: Analyse der Entwicklung des Demokratiestatus der Ukraine im Zeitraum 2016 bis zum Jahr 2018

2020 und Freedom House 2019 und die Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie erfolgt analog zur Vorgehensweise für die Jahre 2014 und 2016. Es ergibt sich folgende Übersicht:

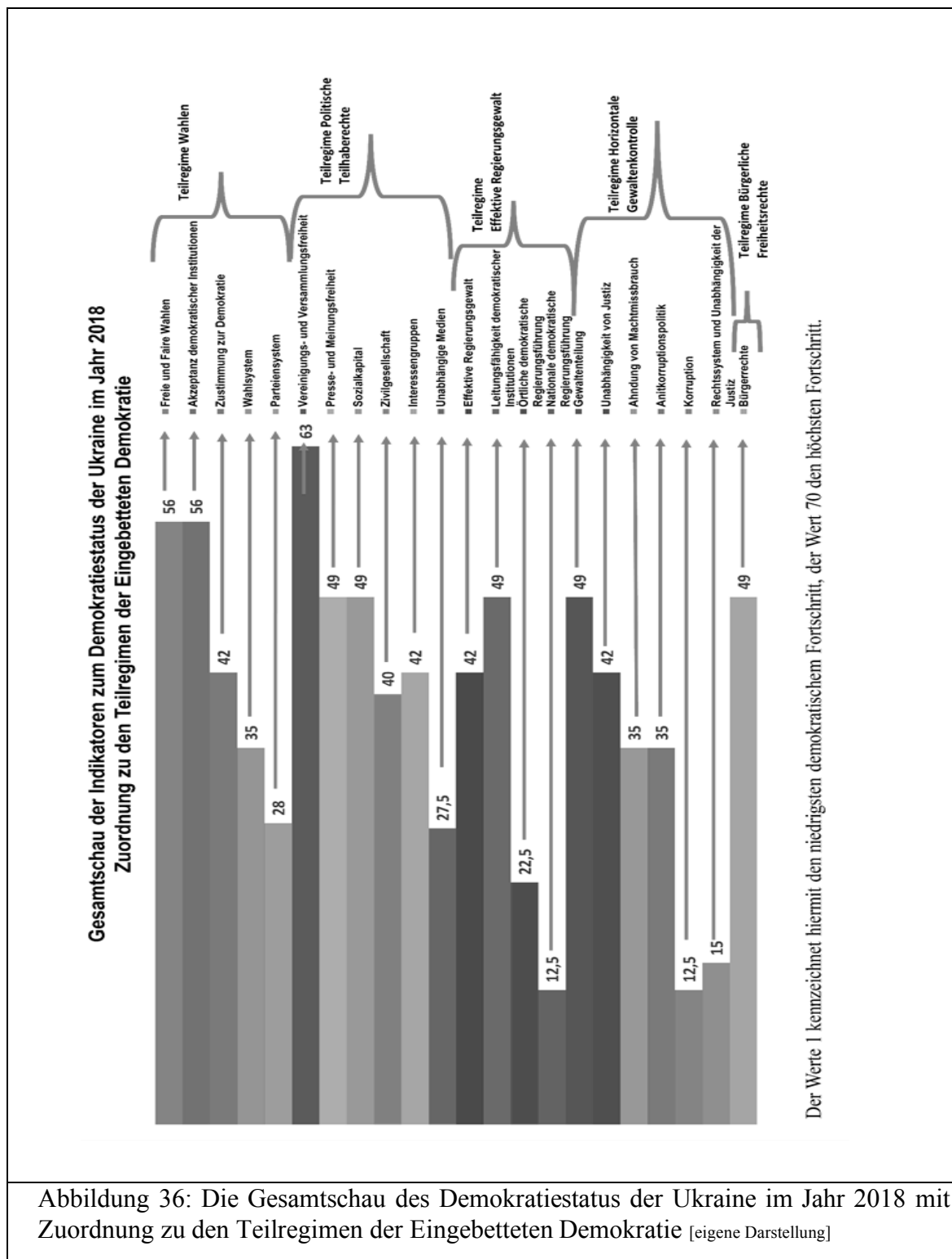
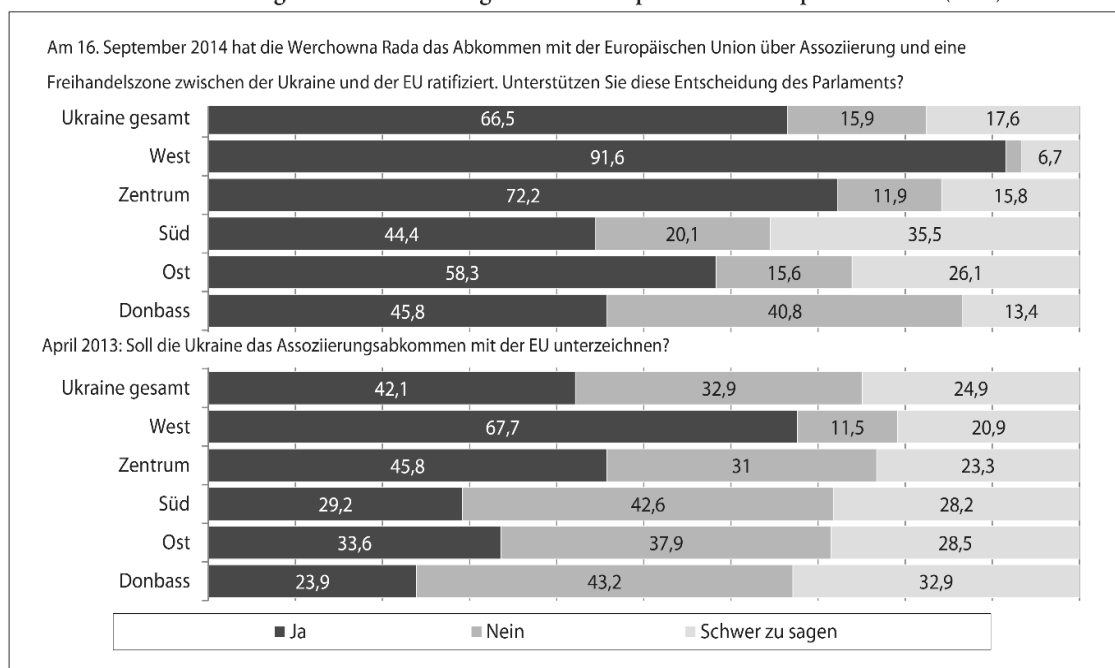


Abbildung 36: Die Gesamtschau des Demokratiestatus der Ukraine im Jahr 2018 mit Zuordnung zu den Teilregimen der Eingebetteten Demokratie [eigene Darstellung]

8: UKR-Umfrage zur Unterstützung für die Assoziierung mit der EU⁶⁰⁹

Grafik 4: Unterstützung für die Assoziierung mit der EU: April 2013 und September 2014 (in %)



Quelle: Razumkow-Zentrum, »Ukraine 2014: sozioökonomische Krise und Reformmöglichkeiten«, S. 56–57, <http://razumkov.org.ua/upload/2014_Ekonomika_crv.pdf>.

⁶⁰⁹ Vgl. Razumkof-Zentrum 2014, S. 12.

9: Überlegungen zur Erweiterung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“

Die folgenden Überlegungen zum Teilregime „*Bürgerliche Freiheitsrechte*“ skizzieren Ansätze, wie dieses Teilregime umfassender und zukunftsorientiert angelegt werden könnte. So könnte die Voraussetzung dafür geschaffen werden, die Demokratieförderung noch umfassender anzulegen, da die Werte und Normen im Rahmen des Transformationsprozesses aufgegriffen werden könnten. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union besteht aus fünf Titeln mit jeweils zugeordneten Artikeln:⁶¹⁰

- Teil I Würde des Menschen;
- Teil II Freiheiten;
- Teil III Gleichheit;
- Teil IV Solidarität (bezieht sich in erster Linie auf die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern);
- Teil V Bürgerrechte;
- Teil VI Justizielle Rechte;
- Teil VII enthält keine Grundrechte, sondern Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta.

Die entsprechenden Grundrechte der Charta lassen sich zu den von Merkel formulierten Teilregimen in Bezug setzen und ergeben Hinweise zur Identifizierung von Indikatoren eines unabhängigen Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“, das sich von anderen Teilregimen abgrenzen lässt.

Tabelle 28 listet die in der Charta der Europäischen Union enthaltenen Grundrechte mit dem jeweiligen Titel und den zugehörigen Artikeln. Dabei wurde Teil VI nicht aufgenommen, da er sich in erster Linie auf die Rechte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen bezieht. Teil VII wurde nicht aufgenommen, da keine Grundrechte darin enthalten sind. Zu Titel V wurden jene Artikel zu Bürgerrechten nicht aufgenommen, die sich ausdrücklich auf die Mitgliedstaaten der EU beziehen, wie z. B. Artikel 43, der sich auf den Europäischen Bürgerbeauftragten bezieht.

Die rechts danebenliegende Spalte kennzeichnet, ob der Sinngehalt eines Artikels bereits in einem Teilregime abgebildet ist. Die rechts danebenliegende Spalte kennzeichnet Indikatoren mit einem grünen Marker, die in das Teilregime „*Bürgerliche Freiheitsrechte*“

⁶¹⁰ Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission 2016, S. 394–404.

Anlagen 9: Überlegungen zur Erweiterung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“

eingefügt werden könnten. Damit wird das Alleinstellungsmerkmal dieses Teilregimes gekennzeichnet, da dieses Thema noch nicht in anderen Teilregimen abgebildet ist.

Die gekennzeichneten möglichen Indikatoren sind indikativ und ein erster Entwurf, der weiterführende Analysen benötigt. Die gekennzeichneten möglichen Indikatoren wurden auf der Grundlage einer ersten Einschätzung auch mit Blick auf ihre empirische Messbarkeit getroffen. Mit dieser Zuordnung von Kriterien und Indikatoren wäre dann eine eindeutige Bewertung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“ möglich, die dieses Teilregime von anderen Teilregimen unterscheidet. Der Artikel „Gleichheit“ beinhaltet den Indikator „Umweltschutz“. Der Indikator „Umweltschutz“ könnte durch „Klimaschutz“ erweitert werden und wäre angesichts künftiger Herausforderungen zukunftsicher aufgestellt. Auf einen ersten Blick eröffnet der Sinngehalt der gekennzeichneten Indikatoren in Tabelle 28 grundsätzlich auch die Möglichkeit, einzelne Indikatoren zusammenzuführen.

Tabelle 28: Charta der Grundrechte der Europäischen Union und indikative Zuordnung von Indikatoren zum Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“ [eigene Darstellung]

Charta der Grundrechte der Europäischen Union				
Titel		Artikel	In Teilregimen als Indikator bereits verankert	Möglicher Indikator für ein Teilregime „Bürgerliche Freiheitsrechte“
Titel I	Würde des Menschen	Recht auf Unversehrtheit		✓
		Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung		✓
		Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit		✓
Titel II	Freiheiten	Recht auf Freiheit und Sicherheit		
		Achtung des Privat- und Familienlebens		✓
		Schutz personenbezogener Daten		✓
		Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen		✓
		Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit		✓
		Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit	✓	
		Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	✓	
		Freiheit der Kunst und der Wissenschaft		✓
		Recht auf Bildung		✓
		Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten		✓
		Unternehmerische Freiheit		✓
		Eigentumsrecht		✓
		Asylrecht		✓

Anlagen 9: Überlegungen zur Erweiterung des Teilregimes „Bürgerliche Freiheitsrechte“

		Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung		✓	
Titel III	Gleichheit	Gleichheit vor dem Gesetz		✓	
		Nichtdiskriminierung		✓	
		Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen		✓	
		Gleichheit von Frauen und Männern		✓	
		Rechte des Kindes		✓	
		Rechte älterer Menschen		✓	
		Integration von Menschen mit Behinderung		✓	
Titel V	Bürgerrechte	Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen (zum Europäischen Parlament)	✓		
		Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen	✓		
		Recht auf eine gute Verwaltung	✓		
Titel VI	Justizielle Rechte	Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht	✓		
		Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte		✓	
		Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen		✓	
		Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden		✓	

Literaturverzeichnis

- Amnesty International (2015): Amnesty International Report Ukraine 22. Februar 2015. Amnesty International. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/ukraine#section-9552>, zuletzt geprüft am 13.03.2019.
- Basedow, Jürgen (2019): EU Private Law in Ukraine: The Impact of the Association Agreement. In: Eugenia Kurzynsky-Singer und Rainer Kulms (Hg.): *Ukrainian Private Law and the European Area of Justice*. Tübingen: Mohr Siebeck (Beiträge zum ausländischen und internationalen Privatrecht, 127), S. 3–32.
- Batura, Olga (2016): Das Assoziierungsabkommen mit der EU. Welcher Anteil am Binnenmarkt für die Ukraine? Hg. v. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und et.al. Bremen (Ukraine-Analysen, 162). Online verfügbar unter <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen162.pdf>, zuletzt geprüft am 28.07.2017.
- Becker, Stefan; Bauer, Michael W. (2020): Die Europäische Kommission. Koordinationsbürokratie mit Regierungsanspruch. In: Peter Becker und Barbara Lippert (Hg.): *Handbuch Europäische Union*. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH, 370-389.
- Beichelt, Timm (2007): Externe Demokratisierungsstrategien der Europäischen Union. Die Fälle Belarus, Moldova, Ukraine. In: Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hg.): *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European external democracy promotion*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, 58), S. 207–230.
- Bertelsmann Stiftung (2016a): BTI 2016 Ukraine Country Report. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 24.07.2019.
- Bertelsmann Stiftung (2016b): Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2016. BTI 2016 Codebook for Country Assessments. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf, zuletzt geprüft am 28.07.2019.
- Bertelsmann Stiftung (2018): BTI 2018 Ukraine Country Report. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 20.06.2019.
- Bertelsmann Stiftung (2020a): Bertelsmann Transformationsindex. Methode 2020. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter <https://www.bti-project.org/de/methode.html>, zuletzt geprüft am 27.07.2020.
- Bertelsmann Stiftung (2020b): BTI - Methodische Hinweise 2003 - 2020. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter <https://www.bti-project.org/content/de/downloads/codebooks/BTI%20Methodische%20Hinweise.pdf>, zuletzt geprüft am 27.07.2020.
- Bertelsmann Stiftung (2020c): BTI 2020 Ukraine Country Report. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_UKR.pdf, zuletzt geprüft am 01.05.2020.
- Bertelsmann Stiftung (2020d): BTI 2020 Afghanistan Country Report. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2020_AFG.pdf, zuletzt geprüft am 15.09.2021.

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2020e): BTI 2020 China Country Report. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_CHN.pdf, zuletzt geprüft am 12.08.2021.
- Bertelsmann Stiftung (2020f): Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2018. BTI 2020 Codebook for Country Assessment. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf, zuletzt geprüft am 01.05.2020.
- Bochow, Anne-Christine (2018): Der Charakter des EU-Ukraine Assoziierungsabkommens als gemischtes Abkommen und die Bezugnahmen auf andere internationale Abkommen: Das Assoziierungsabkommen EU-Ukraine im Vergleich zum Unionsrecht : Bochow, Anne-Christin: Amazon.de: Bücher. Das Assoziierungsabkommen EU-Ukraine im Vergleich zum Unionsrecht. Online verfügbar unter <https://www.grin.com/document/443830>, zuletzt geprüft am 16.10.2021.
- Böttger, Katrin (2010): Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Brill, Heinz (2014): Der Streit um Einflussphären in Osteuropa. Die Ukraine zwischen den Gravitationszentren Russische Föderation und EU/NATO. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (6). Online verfügbar unter <https://www.oemz-online.at/pages/viewpage.action?pageId=10357884>, zuletzt geprüft am 28.07.2017.
- Brummer, Klaus; Oppermann, Kai (2018): Außenpolitikanalyse. 2., aktualisierte und erweiterte Neuauflage. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg (De Gruyter Studium). Online verfügbar unter <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110545319/html>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Brusis, Martin; Hillenbrand, Olaf; Thiery, Peter (2012): Demokratiemessung – Der Bertelsmann Transformation Index. In: Manuela Glaab und Karl-Rudolf Korte (Hg.): *Angewandte Politikforschung. Eine Festschrift für Prof. Dr. Dr. H.c. Werner Weidenfeld*. Unter Mitarbeit von Werner Weidenfeld. Wiesbaden: Springer VS, S. 383–394. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-531-19672-5.pdf>, zuletzt geprüft am 28.02.2020.
- Bryman, Alan (2012): *Social research methods*. 4. ed. Oxford u.a: Oxford Univ. Press.
- Bühling, Rainer (2018): Die EU und die Ukraine. Das Dilemma des strategischen Defizits. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Münchner Beiträge zur europäischen Einigung, 29).
- Bühlmann, Marc; Merkel, Wolfgang; Müller, Lisa; Giebler, Heiko; Weßels, Bernhard (2012): Demokratiebarmeter: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. In: *Z Vgl Polit Wiss* 6, S. 115–159. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12286-012-0129-2.pdf>, zuletzt geprüft am 04.05.2021.
- Bundesregierung (2018): Bericht über das deutsche Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Polizeieinsätzen 2017. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode. Hg. v. Deutscher Bundestag. Bundesregierung (Drucksache 19/6540). Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/065/1906540.pdf>, zuletzt geprüft am 03.01.2021.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2015): Die Ukraine - ein Land zwischen West und Ost. Geschichte der Ukraine im Überblick. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (Informationen zur politischen Bildung Aktuell, 28/2015). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/izpb/209719/geschichte-der-ukraine-im-ueberblick?p=all>, zuletzt geprüft am 15.12.2020.

Literaturverzeichnis

- Civil Network OPORA (2014): Bericht über den Wahlablauf am 26. Oktober. INTERIM RESULTS of Observation conducted by the Civil Network OPORA on the Election Day (27.10.2014). Hg. v. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) GmbH und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V. Bremen (Ukraine Analysen, 139). Online verfügbar unter <https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/139/UkraineAnalysen139.pdf>, zuletzt geprüft am 06.04.2021.
- Commission of the European Communities (1996): Communication from the Commission to the Council. Action Plan for Ukraine. Hg. v. Commission of the European Communities. Brussels (COM(96) 593 final). Online verfügbar unter <http://aei.pitt.edu/6288/1/6288.pdf>, zuletzt geprüft am 16.09.2021.
- Commission of the European Communities (2004): Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Hg. v. Commission of the European Communities (COM(2004) 373 final). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=en>, zuletzt geprüft am 04.10.2021.
- Commission of the European Communities (2006): Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. ENP Progress Report Ukraine. Brussels (COM(2006)726 final). Online verfügbar unter [http://aei.pitt.edu/38866/1/SEC_\(2006\)_1505.pdf](http://aei.pitt.edu/38866/1/SEC_(2006)_1505.pdf), zuletzt geprüft am 15.09.2021.
- Council of the European Union (13.05.19): EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2018. Hg. v. Council of the European Union. Council of the European Union. Brussels (9024/19). Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/39343/human-rights-2018-eu-annual-report-adopted.pdf>, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Council of the European Union (01.12.2005): EU-Ukraine Summit, Kiev, 1 December 2005. Joint Statement. Kiev. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_05_337, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Council of the European Union (07.05.2009): Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Prague, 7 May 2009. Pressemitteilung. Brussels. Online verfügbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf, zuletzt geprüft am 16.11.2020.
- Council of the European Union (2009): Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations – Towards Increased Coherence and Effectiveness. Hg. v. General Secretariat. Brussels (16081/09). Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16081-2009-INIT/en/pdf>, zuletzt geprüft am 16.11.2020.
- Council of the European Union (17.11.2014): EU to launch Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform in Ukraine on 1 December, signs agreement with Ukraine. Press Release ST 15053/14. Press Release ST 15053/14. Brussels. Press office - General Secretariat of the Council, Rue de la Loi 175, B-1048 BRUSSELS. Online verfügbar unter https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/145774.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2020.
- Council of the European Union (15.12.2014): Joint Press Release following the first Association Council meeting between the European Union and Ukraine. ST 16943/14. Online verfügbar unter https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146300.pdf, zuletzt geprüft am 02.08.2021.
- Council of the European Union (2015): Council Conclusion on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019. Brussels (10897/15). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-human-rights-and-democracy-2015-2019_en, zuletzt geprüft am 12.01.2021.

Literaturverzeichnis

- Czempiel, Ernst-Otto (1999): Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert. München: Verlag C.H. Beck.
- Czempiel, Ernst-Otto (2005): Strategien der Demokratisierung. Intervention und Freiheit im Zeitalter der Interdependenz. In: *Internationale Politik*, S. 92–191. Online verfügbar unter <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2005/mai/strategien-der-demokratisierung>, zuletzt geprüft am 10.10.2021.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2015): *On democracy*. 2. ed. New Haven: Yale Univ. Press.
- Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission (2016): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Brüssel (C 202). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=DE>, zuletzt geprüft am 15.11.2021.
- Der Assoziationsrat (2014): Beschluss Nr. 1 2014 des Assoziationsrates EU-Ukraine zur Annahme seiner Geschäftsordnung sowie der Geschäftsordnungen des Assoziationsausschusses und der Unterausschüsse (UE-UA 1052/14). Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1052-2014-INIT/de/pdf>, zuletzt geprüft am 02.08.2021.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2018): Eine Reform für gestärkte Institutionen und zufriedene Bürger. Staatliche Institutionen lernen, ihre Dienstleistungen in guter Qualität, dezentral und bürgerorientiert anzubieten. Kiew. Online verfügbar unter <https://www.giz.de/de/downloads/giz2018-de-ulead-ukraine.pdf>, zuletzt geprüft am 10.01.2021.
- Deutscher Bundestag (2020): Deutsche Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Dr. Kirsten Tackmann, Alexander Ulrich und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/17393. Berlin. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/173/1917393.pdf>, zuletzt geprüft am 08.08.2021.
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (2017): Sachstand Sanktionen im Zusammenhang mit den Ereignissen in der Ukraine. Hg. v. Wissenschaftliche Dienste. Deutscher Bundestag. Berlin (WD 2 - 3000, 052/17). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/515820/75b18131eead30b280426665c489b2c2/wd-2-052-17-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 10.01.2021.
- Diamond, Larry (2015): Facing Up to the Democratic Recession. In: *Journal of Democracy* Januar 2015 (26 (1)), S. 141–155. Online verfügbar unter https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1_0.pdf, zuletzt geprüft am 20.11.2021.
- Directorate-General for External Policies (2017): The state of implementation of the associations and free trade agreements with Ukraine, Georgia and Moldova. Hg. v. European Parliament. Brüssel. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU\(2017\)603836_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU(2017)603836_EN.pdf), zuletzt geprüft am 10.01.2021.
- Dittmann, Andreas; Riemer, Robert; Teicht, Arnold (Hg.) (2018): Osteuropa - Konflikte verstehen. Praxis-Handbuch. Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr. Baden-Baden: Tectum Verlag.
- Dudley, William (2019): Ukraine's Decentralization Reform. Working Paper. Hg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin (WP, 1). Online verfügbar unter https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Ukraine_Decentralization_Dudley.pdf, zuletzt geprüft am 09.06.2020.

Literaturverzeichnis

- Ehrhart, Hans-Georg (2014): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon. In: Michael Staack und Dan Krause (Hg.): Europa als sicherheitspolitischer Akteur. Opladen: Budrich (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS), 31), S. 25–48.
- Engelberg, Achim (2016): Im Fadenkreuz der Geopolitik. Die Ukraine und der neue Kalte Krieg. In: *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* (11). Online verfügbar unter <https://www.blaetter.de/ausgabe/2016/november/im-fadenkreuz-der-geopolitik>, zuletzt geprüft am 15.09.2020.
- Erdmann, Gero; Kneuer, Marianne (2014): Externe Faktoren der Demokratisierung: Forschungsperspektiven und Entwicklungspotenzial. In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. 2., unveränd. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Demokratiestudien, 5), S. 319–338.
- Europäische Gemeinschaft (1973): Dokument über die europäische Identität (Kopenhagen, 14. Dezember 1973). Kopenhagen. Online verfügbar unter https://www.cvce.eu/obj/dokument_uber_die_europaische_identitat_kopenhagen_14_dezember_1973-de-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Europäische Kommission (27.02.1998): Das Abkommen über Partnerschaft und Kooperation mit der Ukraine tritt in Kraft. Pressemitteilung. Brüssel. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_98_198, zuletzt geprüft am 10.01.2021.
- Europäische Kommission (2014): Memo. EU-Kommission unterstützt die Ukraine. Brüssel (14, 159). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_14_159, zuletzt geprüft am 01.10.2021.
- Europäische Kommission (01.12.2017): Europäische Kommission bereit, weitere Makrofinanzhilfe für die Ukraine zu prüfen, sofern Reformdynamik verstärkt wird. Pressemitteilung. Brüssel. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5064_de.htm, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
- Europäische Kommission (2018a): Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2019. Hg. v. Europäische Kommission. Brüssel (COM(2018) 600-DE). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2019/de/SEC00.pdf>, zuletzt geprüft am 28.06.2019.
- Europäische Kommission (2018b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2017. Hg. v. Europäische Kommission. Brüssel (SWD(2018), 361 final). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0511&from=EN>, zuletzt geprüft am 20.02.2019.
- Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2011): Gemeinsamen Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel. Hg. v. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Brüssel (KOM(2011) 303). Online verfügbar unter http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com_11_303_de.pdf, zuletzt geprüft am 08.09.2019.
- Europäische Union (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Brüssel (C 83). Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=D>, zuletzt geprüft am 10.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Europäische Union (Hg.) (2014a): Amtsblatt der Europäischen Union. Rechtsvorschriften; Gesetzgebungsakte. Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rats vom 11. März 2014. Brüssel (L 77). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:077:FULL&from=EN>, zuletzt geprüft am 05.06.2020.
- Europäische Union (2014b): Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Brüssel (L 161). Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=DE), zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europäischer Rat (1999): Gemeinsame Strategie des Europäischen Rates vom 11. Dezember 1999 für die Ukraine. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel (L 331, 1999/877/GASP). Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c9c50ad4-e0a9-4ff9-8e3a-6e14a3e541bf.0004.03/DOC_1&format=PDF, zuletzt geprüft am 12.10.2021.
- Europäischer Rat Kopenhagen (1993): Schlussfolgerungen des Vorsitzes 21.-22. Juni 1993. Hg. v. Europäischer Rat. Kopenhagen. Online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/media/21219/72924.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Europäischer Rechnungshof (2016): EU-Hilfe für die Ukraine. Sonderbericht. (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV). Europäischer Rechnungshof. Luxemburg (Sonderbericht / Europäischer Rechnungshof). Online verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_DE.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2021.
- Europäisches Parlament (o. Jg.): Demokratieförderung Weltweit. Hg. v. Europäisches Parlament. Online verfügbar unter <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/01d260ba-f974-4b42-b667-e450f41c5d5a/GDS-Brochure-DE-REV-web.pdf>, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europäisches Parlament (2018a): Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 über den Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Brüssel (P8_TA-PROV (2018)0513). Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0513_DE.pdf, zuletzt geprüft am 04.11.2021.
- Europäisches Parlament (2018b): Entschließungsantrag zu der Notwendigkeit eines umfassenden EU-Mechanismus zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte. eingereicht im Anschluss an Erklärungen des Rates und der Kommission gemäß Artikel 123 Absatz 2 der Geschäftsordnung. Hg. v. Europäisches Parlament. Brüssel (B8-0523/2018). Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0523_DE.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europäisches Parlament (2019a): Drei östliche Partnerländer: Ukraine, Republik Moldau und Belarus. Fact Sheet. Unter Mitarbeit von Mario Damen. Brüssel. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.5.5.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europäisches Parlament (2019b): Bericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt und die Politik der Europäischen Union in diesem Bereich - Jahresbericht 2018. Hg. v. Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten. Brüssel (A9-0051/2019). Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0051_DE.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2021.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2010): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Straßburg (388, L 179). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2010:179:FULL&from=DE>, zuletzt geprüft am 10.01.2021.

Literaturverzeichnis

- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2013): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über eine weitere Makrofinanzhilfe für Georgien sowie eine Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Makrofinanzhilfen. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Europäisches Parlament und Rat. Brüssel (778, L 218). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=EN>, zuletzt geprüft am 11.10.2021.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2014a): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (232, L 77). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2014b): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Straßburg (236, L 77). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0236&from=EN>, zuletzt geprüft am 11.01.2021.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2015): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. April 2015 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Brüssel (601, L 100). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0601&from=DE>, zuletzt geprüft am 08.11.2021.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2018): Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 über eine weitere Makrofinanzhilfe für die Ukraine. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Straßburg (947, L 171). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0947&from=FR>, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Europarat (15.10.1985): Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, vom SEV 122. Online verfügbar unter <https://rm.coe.int/168007a0f6>, zuletzt geprüft am 10.10.2021.
- European Commission (2009): Eastern Partnership Platforms Core Objectives and Work Programme 2009-11. Brussels. Online verfügbar unter http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf, zuletzt geprüft am 16.11.2021.
- European Commission (2013): Macro-Financial Assistance for Ukraine. Loan Facility from the European Union of up to 610 million EUR. Memorandum of Understanding between the European Union as Lender and Ukraine as Borrower. Brussels. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/mou_eu_ukraine1_en.pdf, zuletzt geprüft am 13.11.2021.
- European Commission (2014a): Macro-Financial Assistance for Ukraine. Loan Facility from the European Union of up to 1 billion EUR. Memorandum of Understanding between the European Union as Lender and Ukraine as Borrower. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/mfa_2mou_eu_ukraine_signed_en.pdf, zuletzt geprüft am 13.11.2021.
- European Commission (09.04.2014): Support Group for Ukraine. Pressemitteilung. Brussels, Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_413, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- European Commission (2014b): ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision Special Measure 2014. Action Document for the State Building Contract for Ukraine. Brüssel. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-03/annex_1_com_dec_special-measure-ua-2014.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- European Commission (2014c): ANNEX 2 to the Commission Implementing Decision Special Measure 2014. Action Document for Ukraine Civil Society Support Programme. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-03/annex_2_com_dec_special-measure-ua-2014_-_copy.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2014d): Commission Implementing Decision of 29.04.2014. on a Special measure 2014 in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union. State Building Contract for Ukraine. Brussels (C(2014), 2907 final). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-03/com_dec_special-measure-ua-2014_en.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2014e): Memo. Joint statement after the meeting between the European Commission and the Ukrainian Government. Pressemitteilung. European Commission. Brussels (14, 346). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_346, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- European Commission (13.06.2014): EU releases €250 million of grants to support Ukraine. Pressemitteilung. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_676, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- European Commission (2014f): Memo. The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. Pressemitteilung. Brussels (14, 130). Online verfügbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-430_de.htm, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2014g): EU supports Decentralisation and Regional Policy reforms in Ukraine with €55 millions. Pressemitteilung. European Commission. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2221, zuletzt geprüft am 02.05.2020.
- European Commission (2015a): Macro-Financial Assistance for Ukraine. Loan Facility from the European Union of up to 1.8 Billion EUR. Memorandum of Understanding between the European Union as Lender and Ukraine as Borrower. Hg. v. European Commission. European Union. Riga. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/doc/mou_eu_ukraine_en.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2015b): Annex of the Commission Implementing Decision on the Special Measure 2015 for Decentralisation Reform in favour of Ukraine. Action Document for "U-LEAD with Europe: Ukraine Local Empowerment, Accountability and Development Programme". European Commission. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-03/action_document_u-lead_.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2015c): EU Commission Implementation Decision of 02.12.2015. on the Special Measure 2015 for Decentralisation Reform in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union. Brussels (C(2015), 8394 final). Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-03/com_dec_on_sm_ii_decentralisation.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2016): Support Group for Ukraine. Activity Report, the first 18 months. Brussels. Online verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/d-ua/dv/d_ua_20170112_07/d_ua_20170112_07en.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- European Commission (2017): Ex-post evaluation of Macro Financial Assistance Operations I & II to Ukraine. Final Report. Written by ICF in association with Cambridge Econometrics and the Institute for Economic Research and Policy Consulting. Unter Mitarbeit von James Medhurst, Oskar Andruszkiewicz, Juliette Mathis, Graham Hay, Isaac Sserwanja, Oleksandra Betliy und Vitaliy Kravchuk. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/evaluation_of_mfa_i_and_ii_to_ukraine_-_final_report_ecfin.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission (2018): Macro-financial assistance to Ukraine of up to EUR 1 billion. Memorandum of Understanding between the European Union as lender and Ukraine as borrower. Kyiv. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/mou_protocol_version_eu.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- European Commission (2019): Annex 2 of the Commission Implementing Decision on the 2019 Annual Action Programme (Part 1) in favour of Ukraine. Brussels. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/c_2019_3711_f1_annex2_u_lead.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2015a): Implementation of the European Neighbourhood Policy Eastern Partnership in 2014. Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Joint Staff Working Document. Brussels (SWD(2015), 76 final). Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/enp-regional-report-eastern_partnership_en.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2015b): Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2014 and recommendations for actions. Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Joint Staff Working Document. Brussels (SWD(2015), 74 final). Online verfügbar unter http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015_en.pdf, zuletzt geprüft am 08.09.2019.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2016): Association Implementation Report on Ukraine 2015/2016. Joint Staff Working Document. Brussels (SWD(2016), 446 final). Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ukraine_v2_0.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2017): Association Implementation Report on Ukraine 2017. Joint Staff Working Document. Brussels (SWD(2017), 376 final). Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security (2018): Association Implementation Report on Ukraine 2017/2018. Joint Staff Working Document. Brussels (SWD(2018), 462 final). Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European External Action Service (2015): EU-Ukraine Association Agreement. Quick Guide to the Association Agreement. Hg. v. European External Action Service. Brüssel. Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf, zuletzt geprüft am 25.08.2019.

Literaturverzeichnis

- European External Action Service (2016): Eastern Partnership. The Eastern Partnership (EaP) is a joint initiative involving the EU, its Member States and six Eastern European Partners: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. Brussels. Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European External Action Service (2018): EU Roadmap for Engagement with Civil Society in Ukraine. Part I – Brief Analysis of the Context and past EU Engagement Part II - EU Strategy and Action Plan to engage with CSOs. Brussels. Online verfügbar unter <https://europa.eu/capacity4dev/file/93282/download?token=aSMDNKdM>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European External Action Service (2021a): European Neighbourhood Policy. Brussels. Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European External Action Service (2021b): EU-Ukraine relations - factsheet. Brussels. Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en, zuletzt geprüft am 10.01.2021.
- European Parliament (2016): Report and Road Map on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine. European Parliament's Needs Assessment Mission to the European Verkhovna Rada of Ukraine led by Pat Cox, President of the European Parliament 2002-2004. September 2015 - February 2016. Brussels. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Parliament; Verkhovna Rada (2015): Memorandum of Understanding between the European Parliament and the Verkhovna Rada of Ukraine on a Joint Memorandum of Understanding between the European Parliament and the Verkhovna Rada of Ukraine on a Joint Framework for Parliamentary Support and Capacity Building. Kyiv. Online verfügbar unter http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cms-data/upload/e39e171e-510d-4648-88b1-0acf54043886/Memorandum_of_Understanding_EP_Verkhovna_Rada.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- European Union External Action Service (2021): EU-Ukraine relations - factsheet. Hg. v. European Union External Action Service. European Union. Brussels. Online verfügbar unter https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/4081/%20EU-Ukraine%20relations,%20factsheet, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- EU-Ukraine Association Council (2015): EU-Ukraine Association Agenda 2015 to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement. Brussels. Online verfügbar unter http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Fisher, Roger; Ury, William; Patton, Bruce (2018): Das Harvard-Konzept. Die unschlagbare Methode für beste Verhandlungsergebnisse. 1. Auflage. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen; et.al (Hg.) (2012): Chronik des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine. Bremen (Ukraine-Analysen, 103). Online verfügbar unter <https://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/103/UkraineAnalysen103.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Foucault, Michel; Senellart, Michel (2008): The birth of biopolitics. Lectures at the Collège de France, 1978 - 79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Literaturverzeichnis

- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2014): Janukowitsch soll 100 Milliarden Dollar unterschlagen haben. Der abgesetzte ukrainische Präsident Viktor Janukowitsch hat dem Staat mit Mafia-Methoden bis zu 100 Milliarden Dollar gestohlen. Das wirft ihm der Generalstaatsanwalt vor. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.04.2014. Online verfügbar unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ukraine-janukowitsch-soll-100-milliarden-dollar-unterschlagen-haben-12918339.html>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Freedman, Lawrence (2014): Ukraine and the Art of Crisis Management. In: *Survival, Geopolitics and Strategy* (56), Artikel 3, S. 7–42. Online verfügbar unter <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2014.920143?scroll=top&needAccess=true>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Freedom House (2015a): Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist. Hg. v. Freedom House. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/01152015_FIW_2015_final.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Freedom House (2015b): Freedom in the World 2015 Methodology. Hg. v. Freedom House Organisation. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Methodology_FIW_2015.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2021.
- Freedom House (2016): Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure. Hg. v. Freedom House. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2021.
- Freedom House (2017): Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy. Hg. v. Freedom House. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Freedom House (2018): Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis. Hg. v. Freedom House. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2021.
- Freedom House (2019): Freedom in the World 2019. Democracy in Retreat. Hg. v. Freedom House. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>, zuletzt geprüft am 03.11.2021.
- Freigang, Lena (2014): EU-Demokratie- und Menschenrechtsförderung im auswärtigen Handeln nach dem Vertrag von Lissabon. Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2014. 1. Aufl. Baden-Baden (Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 40).
- Freyburg, Tina; Lavenex, Sandra; Schimmelpfennig, Frank; Scholtz, Hanno, Skripka, Tatjana; Wetzel Anna (2014): Neue Wege der externen Demokratieförderung: Demokratisches Regieren in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*. 2., unveränd. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Demokratiestudien, 5), S. 169–193.
- Fröhlich, Stefan (2014): Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. 2., überarb. und aktual. Aufl. 2014. Wiesbaden: Springer VS (Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01982-2>.
- Gädeke, Dorothea (2014): Politik der Beherrschung. Eine kritische Theorie externer Demokratieförderung. Dissertation. Erste Auflage, Originalausgabe (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 2234).
- Giucci, Ricardo; Kirchner, Robert (2015): Das neue IWF Programm - Hintergrund und Ausblick. Hg. v. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und et.al. Bremen (Ukraine-Analysen, 147). Online verfügbar unter <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen147.pdf>, zuletzt geprüft am 09.10.2021.

Literaturverzeichnis

- Gutting, Gary; Oksala, Johanna (2018): Michel Foucault. Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive. First published Wed Apr 2, 2003; substantive revision Tue May 22, 2018. Unter Mitarbeit von Edward N. Zalta. Hg. v. Metaphysics Research Lab. Stanford University. Online verfügbar unter <https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/foucault/>, zuletzt geprüft am 11.05.2021.
- Hanisch, Sebastian (2011): Sozialkonstruktivismus in den Internationalen Beziehungen. In: Georg Simonis und Helmut Elbers (Hg.): Externe EU-Governance. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance Lehrbuch, 8), S. 215–232. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-531-93038-1.pdf>, zuletzt geprüft am 10.08.2021.
- Hasenclever, Andreas (2017): Liberalismus in den Internationalen Beziehungen. In: Frank Sauer und Carlo Masala (Hg.): Handbuch Internationale Beziehungen. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 75–105.
- Heyden, Ulrich (2015): Ein Krieg der Oligarchen. Das Tauziehen um die Ukraine. Köln: PapyRossa Verlag (Neue kleine Bibliothek, 207).
- Hyde-Price, Adrian G.V. (1994): Democratization in Eastern Europe. The external dimension. In: Geoffrey Pridham und Tatu Vanhanen (Hg.): Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives. London: Routledge, 220-252.
- International Republic Institute (2015): Public Opinions Survey Residents of Ukraine 19-30 November 2015. This presentation was undertaken with the financial support of the Government of Canada. International Republic Institute. Online verfügbar unter https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015_11_national_oversample_en_combined_natl_and_donbas_v3.pdf, zuletzt geprüft am 20.10.2020.
- Internationale Criminal Court (2016): Report on Preliminary Examination Activities 2016. Situations under Phase 2 (Subject Matter Jurisdiction) Ukraine. Ukraine. Unter Mitarbeit von The Office of the Prosecutor. Hg. v. Internationale Criminal Court. Online verfügbar unter www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-pe_eng.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Internationaler Währungsfonds (2018): IWF-Jahresbericht 2018. Eine gemeinsame Zukunft aufbauen. Hg. v. Internationaler Währungsfonds. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-de.pdf>, zuletzt geprüft am 06.01.2021.
- Jäckle, Sebastian; Wagschal, Uwe; Bauschke, Rafael (2013): Allein die Masse macht's nicht – Antwort auf die Replik von Merkel et al. zu unserer Kritik am Demokratiebarometer. In: *Z Vgl Polit Wiss* 7 (2), S. 143–153. DOI: 10.1007/s12286-013-0148-7.
- Jean Claude Juncker (2014): A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Setting Europa in Motion. Strasbourg. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_546, zuletzt geprüft am 21.11.2021.
- Jünemann, Annette; Knodt, Michèl (2007): Explaining EU-Instruments and Strategies of EU Democracy Promotion. Concluding Remarks. In: Annette Jünemann und Michèle Knodt (Hg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European external democracy promotion. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, 58), S. 353–369.
- Jünemann, Annette; Schörnig, Niklas (2002): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der "Zivilmacht Europa". Ein Widerspruch in sich? Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report, 2002,13).

Literaturverzeichnis

- Kamp, Karl-Heinz (2016): Die Macht der Institutionen: NATO, EU und OSZE. In: James Bindenagel, Matthias Herdegen, Karl Kaiser, Thomas Becker und Uwe Baumann (Hg.): Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert. Deutschlands internationale Verantwortung. 1. Aufl. Göttingen: V&R Unipress (Internationale Beziehungen. Theorie und Geschichte, Band 013), S. 87–92. Online verfügbar unter <https://www.vr-elibrary.de/doi/epdf/10.14220/9783737006170>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Kant, Immanuel (1795): Zum ewigen Frieden. ein philosophischer Entwurf. Königsberg: Friedrich Nicolovius. Online verfügbar unter <https://www.e-rara.ch/zut/doi/10.3931/e-rara-25308>, zuletzt geprüft am 12.01.2021.
- Kappeler, Andreas (2014): Kleine Geschichte der Ukraine. Originalausgabe, 4., überarbeitete und aktualisierte Auflage. München: Beck (Beck'sche Reihe, 1059).
- Katz, Mark N. (2015): Aggression und Reaktion. Russland, die Ukraine und der Westen. In: *Zeitschrift Osteuropa* 65 (1-2), S. 57–64. Online verfügbar unter <https://www.zeitschrift-osteuropa.de/site/assets/files/3643/oe150105.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Keukeleire, Stephahn; Raube, Kolja (2020): Die Europäische Union als regionaler und globaler Akteur. In: Peter Becker und Barbara Lippert (Hg.): Handbuch Europäische Union. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH, S. 276–287. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-17409-5.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank, Wewer, Göttrik (2020): Auf dem Weg zum digitalen Staat. In: Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 3–24.
- Kneuer, Marianne (2007): Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Kneuer, Marianne (2015): Demokratisierung und internationale Politik. In: Carlo Masala und Frank Sauer (Hg.): Handbuch Internationale Beziehungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1–23. Online verfügbar unter https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-531-19954-2_41-2.pdf.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel (KOM(2003)104 endgültig). Online verfügbar unter http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_de.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier. Brüssel (KOM(2004)373 endgültig). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Krienke, Nina (2019): Ausgang aus der Gemunkelzone. Der Einfluss des Westens in der Ukraine. In: *Zeitschrift Osteuropa* 69 (3-4), S. 193–210. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/334030769_Ausgang_aus_der_Gemunkelzone_Der_Einfluss_des_Westens_in_der_Ukraine, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Kucheriv, Ilko (2015): Judiciary reform: public opinion poll, judges and experts surveys. Judiciary reform: public opinion of the population of Ukraine, December 2014. Hg. v. Democratic Initiatives Foundation. Kyiv. Online verfügbar unter <https://dif.org.ua/en/article/judiciary-reform-public-opinion-poll-judges-and-experts-surveys>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Kunze, Thomas; Vogel, Thomas (2016): Das Ende des Imperiums. Was aus den Staaten der Sowjetunion wurde. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1676). Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/229354/das-ende-des-imperiums>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Kurki, Milja (2010): Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion. In: *International Studies Review* 12 (3), S. 362–386. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2010.00943.x.
- Kurki, Milja (2011): Governmentality and EU Democracy Promotion: The European Instrument for Democracy and Human Rights and the Construction of Democratic Civil Societies1. In: *International Political Sociology* 5 (4), S. 349–366. DOI: 10.1111/j.1749-5687.2011.00139.x.
- Lankina, Tomila; Gordon, Claire; Slava, Svitlana (2017): Regional Development in Ukraine: Priority Actions in Terms of Decentralization. Hg. v. European Union Committee of the Regions. Brussels. Online verfügbar unter https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional_development_Ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Lauterbach, Reinhard (2015): Bürgerkrieg in der Ukraine - Geschichte, Hintergründe, Beteiligte // Bürgerkrieg in der Ukraine. Geschichte, Hintergründe, Beteiligte. Orig.-Ausg., 3. aktualisierte und erw. Aufl. Berlin: Ed. Berolina.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 2., aktual. Aufl. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-08636-7>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank (2009): EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. In: *Journal of European Public Policy* 16 (6), S. 791–812. DOI: 10.1080/13501760903087696.
- Leininger, Julia (2015): Demokratieförderung. In: Raj Kollmorgen, Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Wagener und Gudrun Mouna (Hg.): Handbuch Transformationsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 509–516. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-05348-2.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Lovitt, Jeff (2017): European Partnership Index 2015-2016. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development. Eastern Partnership Civil Society Forum. Brussels. Online verfügbar unter <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2015-16.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Lovitt, Jeff (2018): European Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development. Eastern Partnership Civil Society Forum. Brussels. Online verfügbar unter <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2017.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? In: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (2), S. 235–258.
- Mauß, Hanns W. (2007): Zivilmacht Deutschland. In: Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 73–84.
- Merkel, Manfred (2010a): Strategien der Demokratieförderung: Konzept und Kritik. In: Joachim Raschke und Ralf Tils (Hg.): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 151–179. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-531-92209-6.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Merkel, Wolfgang (2009): Demokratie "durch" Krieg? In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, S. 75–102.
- Merkel, Wolfgang (2010b): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch).
- Merkel, Wolfgang (2015): Die Herausforderungen der Demokratie. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: Springer VS, 7-42.
- Merkel, Wolfgang (2016): Eingebettete und defekte Demokratien. In: Oliver W. Lembcke, Claudia Ritz und Gary S. Schaal (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden 2016: Springer Fachmedien GmbH, S. 455–484. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-06363-4.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Croissant, Aurel; Eicher, Claudia; Thiery, Peter (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Müller, Harald (2008): Der "demokratische Frieden" und seine außenpolitischen Konsequenzen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte : APuZ* (43). Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/apuz/30908/der-demokratische-frieden-und-seine-aussenpolitischen-konsequenzen>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Neuman, Marek (Hg.) (2019): Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia. Cham: Springer International Publishing. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92690-2>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Neuman, Marek; Stanković, Stefan (2019): Introduction: EU Democracy Promotion in its Near (and Further) Abroad Through the Prism of Normative Power Europe. In: Marek Neuman (Hg.): Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia. Cham: Springer International Publishing, S. 1–10. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92690-2>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Obramjuk, Ihor (2019): Sonderbericht zur Dezentralisierung. Umsetzung der Reform der örtlichen Selbstverwaltung und der territorialen Gewaltenteilung in der Ukraine. Hg. v. APD Deutsch Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog. Kiew (APB, 02/2019). Online verfügbar unter https://apd-ukraine.de/images/2019/Agrarpolitische_Berichte/Obramjuk_Dezentralisierung/190515_IAK_APD_Bericht_Obramjuk_DEU.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- OECD (2018): Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. OECD Multilevel Governance Studie. OECD. Paris (OECD multi-level governance studies). Online verfügbar unter <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264301436-en.pdf?expires=1591687867&id=id&accname=guest&checksum=A6D0F3DB1921F98530EFB2806BD50194>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Ondarza, Noicolai von (2014): Stagnation statt Fortschritt. Die Gemeinsame Außen- Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon. In: Michael Staack und Dan Krause (Hg.): Europa als sicherheitspolitischer Akteur. Opladen: Budrich (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit (WIFIS), 31), S. 125–145.
- OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (2020): OSCE Status Report. OSCE. Kiew. Online verfügbar unter <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/457672.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Pickel, Susanne; Pickel, Gert (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).

Literaturverzeichnis

- Piehl, Ernst (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik – Genesis, Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Olaf Leiß (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 333–370. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-531-92232-4.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Poppe, Annika Elena; Leininger, Julia; Wolff, Jonas (2019a): Beyond contestation: conceptualizing negotiation in democracy promotion. In: *Democratization* 26 (5), S. 777–795. DOI: 10.1080/13510347.2019.1568991.
- Poppe, Annika Elena; Leininger, Julia; Wolff, Jonas (2019b): Introduction: negotiating the promotion of democracy. In: *Democratization* 26 (5), S. 759–776. DOI: 10.1080/13510347.2019.1593379.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): Entwurf eines Protokolls über die 1538. Tagung des Rates (Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen) am Donnerstag, den 28. November 1991. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2002): Beschluss des Rates vom 12. Juli 2002 über eine weitere Makro-Finanzhilfe für die Ukraine. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Europäische Union. Brüssel ((2002/639/EG), L 209/22). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0639&from=DE>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rat der Europäischen Union (2010): Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel (L 201, 427). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rat der Europäischen Union (25.06.2012): EU verabschiedet Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie. Luxembourg, press.office@consilium.europa.eu. Internet. Online verfügbar unter https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/131504.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rat der Europäischen Union (2014a): Beschluss des Rates vom 14. April 2014 über eine Makrofinanzhilfe für die Ukraine. Hg. v. Amstblatt der Europäischen Union. Rat der Europäischen Union. Luxemburg ((2014/215/EU), L 111). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0215&from=DE>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rat der Europäischen Union (2014b): Beschluss 2014/486/GASP des Rates vom 22. Juli 2014 über die Beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine (EUAM Ukraine). Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Union. Rat der Europäischen Union. Brüssel (486, L 217). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0486&from=EN>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rat der Europäischen Union; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998): Beschluss des Rates und der Kommission vom 26. Januar 1998 über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits. Hg. v. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel (L 49). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1998:049:FULL&from=EN>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Razumkof-Zentrum (2014): Unterstützung für die Assoziierung mit der EU: April 2013 und September 2014. Hg. v. Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und et.al. Bremen (Ukraine Analysen, 142). Online verfügbar unter <https://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen142.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Reiber, Tatjana (2014): Instrumente der Demokratieförderung: Wer, wann, wie? Eine Strukturierung von Erfolgsbedingungen. In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. 2., unveränd. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Demokratiestudien, 5), S. 213–234.
- Reporter ohne Grenzen (2016): Ernüchterung nach dem Euromaidan. Die Lage von Journalisten und Medien in der Ukraine. Reporter ohne Grenzen. Online verfügbar unter https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Berichte/2016/Ernuechterung_nach_dem_Euromaidan_-_ROG-Bericht_Ukraine_2016.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Richter, Solveig (2009): Wirkungsmechanismen politischer Konditionalität in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, S. 147–168.
- Risse-Kappen, Thomas (1995): Democratic Peace — Warlike Democracies? In: *European Journal of International Relations* 1 (4), S. 491–517. DOI: 10.1177/1354066195001004005.
- Rittberger, Volker; Zangl, Bernhard; Kruck, Andreas (2013): Internationale Organisationen. 4., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, Band 10).
- Romanova, Valentyna; Umland, Andreas (2019): Dezentralisierungsreformen in der Ukraine 2014-2019. Erste Ergebnisse und zukünftige Herausforderungen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/Dezentralisierungsreformen_in_der_Ukraine_2014-2019.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Rudolph, Ralf; Markus, Uwe (2015): Kriegsherd Ukraine. Berlin: Phalanx (Edition Militärgeschichte und Sicherheitspolitik).
- Russett, Bruce (2013): Liberalism. In: Timothy Dunne, Milja Kurki und Steve Smith (Hg.): *International Relations Theories. Discipline and diversity*. 3. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 94–113.
- Sandschneider, Eberhard (2003): Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Gutachten für das Zentrum für angewandte Politikforschung. München. Online verfügbar unter http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Schmidt, Siegmund; Schünemann, Wolf J. (2013): Europäische Union. Eine Einführung. 2. Aufl. Baden-Baden, Stuttgart: Nomos UTB (3944).
- Schmitz, Andrea (2009): Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung. In: Gero Erdmann und Marianne Kneuer (Hg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, S. 127–168.
- Schmotz (2017): Defekte Autokratie. In: Aurel Croissant, Sascha Kneip und Alexander Petring (Hg.): Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit. Festschrift für Wolfgang Merkel. Unter Mitarbeit von Wolfgang Merkel. Wiesbaden: Springer VS, S. 593–618. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-16090-6.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Schneider-Deters, Winfried; Bahr, Egon (Hg.) (2008): Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik. Überarb. und erw. Fassung des Buches "Die offene Flanke der Europäischen Union". Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/558189032.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Schubert, Christiane; Templin, Wolfgang (2015): Dreizack und Roter Stern. Geschichtspolitik und historisches Gedächtnis in der Ukraine. Berlin: Metropol Verlag.

Literaturverzeichnis

- Schünemann, Wolf J. (2020): Cybersicherheit. In: Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS, 199-208. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-658-23668-7>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Shapolova, Olga; Breuer Margrit (2015): Mühen der Ebenen - Dezentralisierung in der Ukraine. Freunde und Feinde im Osten Europas. In: *Zeitschrift Osteuropa* 65 (4), S. 143–152. Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/pdf/44937301.pdf?refreqid=excelsior%3A2df9510c60fa5949c5374077d1f1264c>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Shumylo-Tapiola, Olga (2012): Ukraine at the Crossroads-Between the EU DCFTA & Customs Union. Hg. v. Russia/NIS Center. French Institute of international relations. Paris (Russie.Nei.Reports, 11). Online verfügbar unter https://carnegieendowment.org/files/Ukraine_at_the_Crossroads-Between_the_EU_DCFTA__Customs_Union.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Skouris, Vassilios; Skouris, Wassilios (2018): Demokratie und Rechtsstaat. Europäische Union in der Krise? München: C.H.Beck.
- Sommerbauer, Jutta (2016): Die Ukraine im Krieg. Hinter den Frontlinien eines europäischen Konflikts. Wien: Kremayr & Scheriau GmbH & Co. KG; K&S.
- Spahn, Susanne (2014): Analyse: Die Hilfe des großen Bruders - Wie Russland die Krise in der Ukraine sieht. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (Dossier Russland). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/180805/analyse-die-hilfe-des-grossen-bruders-wie-russland-die-krise-in-der-ukraine-sieht?p=all>, zuletzt geprüft am 21.11.2021.
- Spranger, Hans-Joachim (2018): BTI 2018 - Aufbruch, Stagnation und das Elend der Pfadabhängigkeit. Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/76378675-Bti-2018-aufbruch-stagnation-und-das-elend-der-pfadabhaengigkeit-regionalbericht-postsowjetisches-urasien.html>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Spranger, Hans-Joachim (2020): BTI 2020 - Lichtblicke: Die Region verlässt die Talsohle. Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bti-project.org/content/de/berichte/regional-reports/regional_report_CIS_2020_DE.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Stewart, Susan (2015): Power relations meet domestic structures: Russia and Ukraine. In: Anne Wetzel und Jan Orbie (Hg.): The Substance of EU Democracy Promotion. Concepts and Cases. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Governance and Limited Statehood), 117-133.
- Sushko, Oleksandr; Olena Prystayko, Olena (2015): Freedom House Nations in Transit 2015. Ukraine Country Profile. Hg. v. Freedom House Organisation. Washington. Online verfügbar unter <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2015>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Sushko, Oleksandr; Prystayko, Olena (2014): Freedom House Nations in Transit. Country Profile Ukraine 2014. Hg. v. Freedom House Organization. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14_Ukraine_final.pdf, zuletzt geprüft am 23.02.2020.
- Sushko, Oleksandr; Prysytko, Olena (2016): Freedom House Nations in Transit. Country Profile Ukraine 2016. Hg. v. Freedom House 2016. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Sushko, Oleksandr; Prysytko, Olena (2017): Freedom House Nations in Transit. Country Profile Ukraine 2017. Hg. v. Freedom House. Washington. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_Ukraine_0.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Tagesschau (2013): Ukraine stoppt Abkommen mit der EU. Mehr Moskau, weniger Brüssel. ARD. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/ukraine418.html>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Teicht, Arnold (2018): Die Ukraine und das Internationale Krisenmanagement. In: Andreas Dittmann, Robert Riemer und Arnold Teicht (Hg.): Osteuropa - Konflikte verstehen. Praxis-Handbuch. Baden-Baden: Tectum Verlag, S. 305–352.
- Transparency International (2015): Corruption Perception Index 2014. Hg. v. Transparency International. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Transparency International (2019): Corruption Perception Index 2018. Hg. v. Transparency International. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2018>, zuletzt geprüft am 20.11.2020.
- U-Lead with Europe (2018): Visual Report 2016-2018. The Inception Phase of U-LEAD with Europe's Support to Improved Administrative Service Delivery. Hg. v. U-LEAD. Kiew. Online verfügbar unter <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/U-LEAD-Visual-Report-2016-2018-ENG-small.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- U-Lead with Europe (2020): Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme. Contributions by U-LEAD with Europe to the establishment of multi-level governance that is transparent, accountable and responsive to the needs of citizens of Ukraine (as of August 2020). U-Lead with Europe. Online verfügbar unter https://donors.decentralization.gov.ua/uploads/admin/news_digest/file_en/files/5f4f8862c955b1f3403163ce/4pager_eng_august.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- UN Generalversammlung (1948): Resolution der Generalversammlung. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. 183. Plenarsitzung. Hg. v. Vereinte Nationen. New York (A/RES, 217 A (III)). Online verfügbar unter <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- UN News (2014): Backing Ukraine's territorial integrity, UN Assembly declares Crimea referendum invalid. Hg. v. United Nations. New York. Online verfügbar unter <https://news.un.org/en/story/2014/03/464812-backing-ukraines-territorial-integrity-un-assembly-declares-crimea-referendum#.UzUyIcIweUk>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- UNDP (2019): Integrity and Inclusiveness of the Democratic Process in Ukraine - Analysis of Interim Research Findings in the Regions. Hg. v. UNDP Ukraine. Kyiv. Online verfügbar unter https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/integrity-and-inclusiveness-of-the-democratic-process-in-Ukraine.html, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- United Nations (1945): Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs. Hg. v. United Nations. San Franzisko. Online verfügbar unter <https://unric.org/de/charta/>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- United Nations General Assembly (2014): Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014. Territorial integrity of Ukraine. United Nations. New York (A/RES/68, 262). Online verfügbar unter https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- United Nations Security Council (2015): Unanimously Adopting Resolution 2202 (2015), Security Council Calls on Parties to Implement Accords Aimed at Peaceful Settlement in Eastern Ukraine. SC/11785, 7384th Meeting (PM). Hg. v. United Nations Security Council. United Nations Security Council. New York. Online verfügbar unter <https://www.un.org/press/en/2015/sc11785.doc.htm>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Wendt, Alexander (1999): Social theory of international politics. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in international relations, 67). Online verfügbar unter <http://www.guillaumencaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-Social-Theory-of-International-Politics.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Wetzel, Anne (2015): The Substance of EU Democracy Promotion. Introduction and Conceptual Framework. In: Anne Wetzel und Jan Orbie (Hg.): The Substance of EU Democracy Promotion. Concepts and Cases. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Governance and Limited Statehood), S. 1–23.
- Wetzel, Anne; Orbie, Jan; Bossuyt, Fabienne (2015): One of what kind? Comparative perspectives on the substance of EU democracy promotion. In: *Cambridge Review of International Affairs* 28 (1), S. 21–34. DOI: 10.1080/09557571.2015.1019726.
- Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag (2016): Räumlicher Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts und die „Entgrenzung“ bewaffneter Konflikte. Ansätze einer Geographie des Schlachtfeldes. Hg. v. Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag. Deutscher Bundestag. Berlin (WD 2 - 3000-016/16). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/415562/549903d9f55a623315b242d4be0be9d1/wd-2-016-16-pdf-data.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Wittkowsky, Andreas (2021): Verschleppte Konflikte und hybride Staatlichkeit im post-sowjetischen Raum. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (Dossier Innerstaatliche Konflikte). Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/233445/verschleppte-konflikte-im-post-sowjetischen-raum>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Wolczuk, Kararyna; Zeruolis, Darius (2018): Rebuilding Ukraine. An Assessment of EU Assistance. Research Paper. Hg. v. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. London (Research report). Online verfügbar unter <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-08-16-rebuilding-ukraine-eu-assistance-wolczuk-zeruolis.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Wolff, Jonas (2013): Democracy promotion as international politics: comparative analysis, theoretical and practical implications. In: Jonas Wolff, Hans-Joachim Spanger und Hans-Jürgen Puhle (Hg.): The Comparative International Politics of Democracy Promotion. Hoboken: Taylor and Francis (Democratization Studies), S. 253–287.
- Wolff, Jonas; Wurm, Iris (2011): Towards a theory of external democracy promotion: Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification. In: *Security Dialogue* 42 (1), S. 77–96. Online verfügbar unter <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0967010610393551>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- World Bank (2017): Country Partnership Framework for Ukraine for the Period FY17-FY21. Unter Mitarbeit von International Bank for Reconstruction and Development, International Finance Cooperation und Multilateral Investment Guarantee Agency. World Bank. Washington D.C. (Report No. 114516-UA). Online verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/847421498183265026/pdf/Ukraine-Country-Partnership-Framework-FY2017-21-05262017.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- World Economic Forum (2015): The Global Competitiveness Report 2014-2015. Insight Report. Hg. v. World Economic Forum. Online verfügbar unter http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Worschech, Susann (2017 // 2015): Die Herstellung von Zivilgesellschaft. Strategien und Netzwerke der externen Demokratieförderung in der Ukraine. Dissertation. Unter Mitarbeit von Sophie Mützel. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Netzwerkforschung). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-21901-7>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Literaturverzeichnis

- Yesmukhanova, Yulia (2018): Freedom House Nations in Transit 2018. Ukraine Country Profile. Hg. v. Freedom House Organization. Washington D.C. Online verfügbar unter https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Ukraine.pdf, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Yesmukhanova, Yulia (2020): Freedom House Nations in Transit 2020. Ukraine Country Profil. Freedom House Organization. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://freedomhouse.org/country/ukraine/nations-transit/2020>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.
- Zeit Online (2016): Russland verlässt Internationalen Strafgerichtshof. Die russische Regierung widerruft ihre Zustimmung zum Strafgerichtshof. Hg. v. Die ZEIT. Den Haag. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/russland-wendet-sich-vom-internationalen-straengerichtshof-ab>, zuletzt geprüft am 22.07.2019.
- Zhyznomirska, Lyubov (2019): Normative Power Europe and the Ukrainian Case in EU Democracy Promotion. In: Marek Neuman (Hg.): Democracy Promotion and the Normative Power Europe Framework. The European Union in South Eastern Europe, Eastern Europe, and Central Asia. Cham: Springer International Publishing, S. 137–160.
- Zselyke Csaky (2020): Freedom House Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Facade. Freedom House Organization. Washington D.C. Online verfügbar unter <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>, zuletzt geprüft am 12.11.2021.

Lebenslauf

Arnold Peter Teicht
Oberst a.D. und Dipl.-Päd.
geboren in Stuttgart Bad Cannstatt am 22. Februar 1954

Schule:

1974 Abitur am Gymnasium Stuttgart-Zuffenhausen

Beruflicher Werdegang

- 1974 Eintritt in die Bundeswehr, Offiziersschule der Luftwaffe
- 1975 – 1978 Universität der Bundeswehr in München, Abschluss Diplompädagoge
- 1978 – 1986 Waffensystemausbildung “Pershing 1 A” in Fort Sill, Oklahoma, USA, Verwendungen beim Flugkörpergeschwader 1 in Landsberg/Lech
- 1986 – 1989 Lehrgang Generalstabs-/Admiralstabsausbildung an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, Military Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)
- 1989 – 1995 Verwendungen als Stabsoffizier in nationalen und internationalen Stäben, Kommandeur Flugabwehrraketengruppe 43 in Leipheim (Bayern)
- 1995 – 2004 Stabsoffizier in der Militärisch-Politischen Abteilung im Bundesministerium der Verteidigung in Bonn, Adjutant beim Stellvertreter des Inspektors der Luftwaffe, Referatsleiter Ausbildung und Übungen beim NATO Joint Headquarter Northeast in Karup, Dänemark
- 2004 – 2008 Lehrgangsleiter im Fachbereich Sicherheitspolitik und Strategie an der Führungsakademie der Bundeswehr, Lehrgruppenleiter des Internationalen Generalstabs-/Admiralstabslehrgangs
- 2008 - 2014 Mitglied der Fakultät des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (Geneva Centre for Security Policy (GCSP) und Leiter von Veranstaltungen und Seminaren zu internationalen Beziehungen, EU, NATO und OSZE
- 30.06.2014 Pensionierung

Freiberufliche Tätigkeit

- 2014 - An der Führungsakademie der Bundeswehr Dozent und Seminarleiter bei verschiedenen Lehrgängen sowie an anderen Akademien der Politischen Bildung
- 2018 Mitherausgeber des Buchs: Handbuch Osteuropa – Konflikte verstehen
- 2022 - Promotion an der Universität Landau in der Abteilung Politikwissenschaften zum Thema: Die Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine im Zeitraum 2014 bis 2018
- Vorträge und Seminare an der Führungsakademie der Bundeswehr zum Thema: Der Ukrainekrieg – Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungen.