



LibMod Policy Paper
September 2021

Bilanz der Korruptionsbekämpfung in den mit der EU assoziierten Staaten Ukraine, Georgien und Moldau

Handlungsempfehlungen für ein stärkeres
Engagement der Bundesregierung
von Khatia Kikalishvili



Zentrum
Liberale
Moderne

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 3 |
| I. Einleitung | 4 |
| II. Die EU als Wegweiser für rechtsstaatliche Reformen in den assoziierten Ländern | 5 |
| III. Überblick über die aktuellen Reformen zur Korruptionsbekämpfung und die Herausforderungen in Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine | 7 |
| A. Georgien | 7 |
| B. Republik Moldau | 8 |
| C. Ukraine | 9 |
| IV. Korruptionsbekämpfung muss weiterhin eine Priorität der EU in der Östlichen Partnerschaft bleiben | 10 |
| V. Handlungsempfehlungen an die Entscheidungsträger in Deutschland | 13 |

Über die Autorin

Dr. Khatia Kikalishvili ist die Programmdirektorin für Östliche Partnerschaft beim Zentrum Liberale Moderne (Libmod).

Vor ihrer Tätigkeit bei LibMod war sie mehrere Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin für Außen und Europa politik im Deutschen Bundestag tätig. Ihre Fachgebiete sind: Östliche Partnerschaft, EU Integration, deutsche Außenpolitik gegenüber Russland und Osteuropa.

Khatia Kikalishvili hat an der Universität des Saarlandes im Europarecht promoviert. Ihre Dissertation befasste sich mit der Annäherung des georgischen Rechts an das Recht der Europäischen Union.

Östliche Partnerschaft plus

ist ein Projekt des Zentrums Liberale Moderne (LibMod) und wird vom Auswärtigen Amt gefördert. Es hat das Ziel, dem politischen Berlin innovative Ideen und politische Handlungsempfehlungen zu assoziierten Ländern nahe zu bringen. Das Programm umfasst Workshops, Policy Papers, Briefings und öffentliche Diskussionen in der deutschen Hauptstadt. Der Schwerpunkt des Projekts liegt auf der Förderung der politischen Debatte und des Engagements der EU gegenüber der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau. Die drei Länder sollen in die Lage versetzt werden, ihre gegenseitigen Beziehungen zu stärken und eine intensive Zusammenarbeit mit Partnern und Akteuren aus Politik, Think Tanks und Zivilgesellschaft in Berlin aufzubauen.

Zusammenfassung

Der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption stellen seit über drei Jahrzehnten für die assoziierten Staaten (Georgien, Ukraine, Republik Moldau) die größten Herausforderungen dar. Trotz der starken und kontinuierlichen Unterstützung durch die EU und andere westliche Partner gehen die Reformprozesse nur langsam voran und weisen auch Rückschritte auf. Eine Analyse der Antikorruptionsreformen in allen drei Ländern zeigt, dass die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz und die politische Instrumentalisierung der staatlichen Institutionen weiterhin ein großes Hindernis für eine effektive Korruptionsbekämpfung darstellen. Um auf einen stabilen Reformweg zu gelangen, braucht es einen starken politischen Willen sowie eine starke Zivilgesellschaft.

Nach der Unterzeichnung der umfangreichen Assoziierungsabkommen mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine ist ein Bedeutungszuwachs für die drei Länder zu verzeichnen, der über Fragen der Stabilität hinausgeht und eine zumindest graduelle wirtschaftliche Integration in den europäischen Binnenmarkt ermöglichen kann. In den Zivilgesellschaften der drei Staaten wird die Auffassung vertreten, dass die vorhandenen Bewertungsmechanismen der EU für die Umsetzung der Assoziierungsabkommen insbesondere für die Reformen zur Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung noch nicht effektiv genug sind. Als Beispiel für Best-Practice wird das Verfahren zur Visaerleichterung genannt, bei dem die Verhandlungen über Reformen im gegenseitigen Interesse sehr erfolgreich verlaufen sind, weil sie anhand konkreter Kriterien und Zielvereinbarungen geführt wurden.

Das geplante Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft im Dezember 2021 soll eine neue Wegmarke werden, um den drei assoziierten Staaten neue Anreize zu geben, den Erwartungen der Zivilgesellschaften gerecht zu werden und die Glaubwürdigkeit der EU zu erhöhen sowie das Vertrauen in die Europäische Union zu stärken.

Um die Reformen in der Korruptionsbekämpfung zielführend zu unterstützen, sollte die Bundesregierung bzw. die EU bei der Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft konkrete Bewertungsinstrumente, Indikatoren und Fristen speziell im Bereich der Korruptionsbekämpfung vereinbaren. Für den Fall eines Bruchs der Vereinbarungen sollte eine klare Konditionalität als letztes Druckmittel eingesetzt und auch die Bereitstellung der makrofinanziellen Hilfen ausgesetzt werden können. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass nicht die Bevölkerungsmehrheit in diesen Ländern den Preis für das Versagen der politischen Eliten zahlt.

Wir empfehlen der Bundesregierung, in der neuen Legislaturperiode zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine Führungsrolle zu übernehmen, um ein EU-plus-Assoziierungsländer-Format für die drei assoziierten Staaten zu unterstützen. Dabei sollten durch regelmäßige Treffen mit Vertretern der politischen Elite aber auch mit Vertretern der Zivilgesellschaften aus der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau die gemeinsamen Herausforderungen und Interessen identifiziert und eine gemeinsame Strategie für eine graduelle europäische Integration entwickelt werden. Maßgabe und Richtschnur muss dabei die Korruptionsbekämpfung und der liberale demokratische Rechtsstaat sein.

Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, für die Republik Moldau und Georgien die gleichen Unterstützergruppen der EU zu schaffen wie für die Ukraine (SGUA). Das Engagement dieser Gruppe hat eine erhebliche Rolle bei der Überwindung von Blockaden und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der EU gespielt, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung.

I. Einleitung

Es sind inzwischen 30 Jahren vergangen, seit sich Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine von der sowjetischen Diktatur befreit und begonnen haben, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufzubauen. Die drei Länder haben außer der sowjetischen Vergangenheit vieles gemeinsam, angefangen von den durch Russland ausgelösten territorialen Konflikten und dem zunehmenden wirtschaftlichen Einfluss Chinas, bis hin zur Assoziierung mit der EU und dem erklärten Ziel einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Das anstehende Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft (ÖP) im Dezember 2021 wird eine neue Wegmarke darstellen, um die ÖP weiter auszugestalten. Dieses Strategiepapier hat das Ziel, einen aktuellen Überblick über den Stand der Korruptionsbekämpfung in der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau zu geben und die Rolle der EU in diesem komplizierten Reformprozess zu bewerten. Ferner soll es dazu dienen, für die politischen Entscheidungsträger in Berlin Handlungsempfehlungen mit einem differenzierten Ansatz für die drei Länder zu formulieren. Das Strategiepapier basiert auf länderspezifischen Analysen von Aleksandre Kevkhishvili (TI, Georgien), Kateryna Ryzhenko (TI, Ukraine) und Ion Guzun (Rechtsanwalt in der Republik Moldau) sowie auf einer gemeinsamen Expertendiskussion bei einem Antikorruptionsworkshop im Zentrum Liberale Moderne. An dieser Stelle gebührt allen Beteiligten herzlicher Dank.

II. Die EU als Wegweiser für rechtsstaatliche Reformen in den assoziierten Ländern

Die Europäische Union ist in der Außenpolitik der meisten Länder der Östlichen Partnerschaft seit Mitte der 1990er Jahre ein zentraler Faktor. Die ersten wichtigen Etappen in den Beziehungen zur EU waren die völkerrechtlichen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), die vor allem für einen regelmäßigen politischen Dialog und zu ersten Schritten einer rechtlichen Annäherung an EU-Standards sorgten. Der nächste große Schritt war die Schaffung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), einem von Prodi so genannten „Ring der Freunde“ aus Anrainerstaaten der EU. Mit finanzieller Unterstützung der EU und landesspezifischen Aktionsplänen sollte langfristig Stabilität und Sicherheit, sowie eine rechtsstaatliche und wirtschaftliche Entwicklung in der Region erreicht werden. Somit ermöglichte die EU diesen Staaten eine umfangreiche Annäherung im politischen und wirtschaftlichen Bereich, allerdings ohne Einbindung in das institutionelle Gefüge der EU („everything but institutions“).¹ Im Jahr 2009 wurde ein neues

Kapitel in den Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn aufgeschlagen, in dem die Grundsteine für die gegenwärtige politische, rechtliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit gelegt wurden. In beiden Fällen fiel die Umsetzung der vereinbarten Zusammenarbeit samt der Korruptionsbekämpfung in die Verantwortung des jeweiligen Partnerlandes und es galt das Prinzip „more for more“, was bis heute unverändert der Ansatz der EU ist. Trotz der starken Kritik an der fehlenden Beitrittsperspektive im Rahmen der Östlichen Partnerschaft ist es der EU gelungen, mit der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau umfangreiche Assoziierungsabkommen (AA) und Visaliberalisierungsabkommen (VA) sowie Freihandelsabkommen (DCFTA) abzuschließen.² Angesichts des zunehmenden geopolitischen Wettbewerbes der Großmächte Russland, China und Türkei im Südkaukasus sind sie ein sehr wichtiges Gut.

Alle drei Länder weisen jedoch erhebliche Defizite bei den Reformen zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, guter Regierungsführung und einer uneingeschränkten Pressefreiheit auf. Die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz und die politische Instrumentalisierung der staatlichen Institutionen ist in allen drei assoziierten Ländern weiterhin ein Problem.

Alle drei Länder weisen erhebliche Defizite bei den Reformen zur Etablierung von Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, guter Regierungsführung und einer uneingeschränkten Pressefreiheit auf.

Trotz des Monitorings bei der Umsetzung der Ziele der Assoziierungsabkommen durch jährliche Berichte der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments, der einzelnen nationalen Regierungen und der jeweiligen Zivilgesellschaften erscheint die Umsetzung der Reformen zur Korruptionsbekämpfung in allen drei Ländern auf unterschiedliche Weise problematisch. Zu dem vorhandenen Instrumentarium für die Kontrolle gehören auch Beschlüsse der Assoziationsräte, die parlamentarische Zusammenarbeit in der EuroNest-Gruppe, öffentliche Erklärungen bzw. Forderungen an die nationalen Regierungen, die Beteiligung unabhängiger Experten und letztlich auch diplomatischer Druck.

1 Rede von Romano Prodi: „Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität“ vor der sechsten Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Brüssel, 5./6.12.2002; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_02_619

2 Deep and Comprehensive Free Trade Agreement

Je mehr die EU an dem Reformprozess beteiligt ist und je konkreter die Ziele formuliert sind, desto besser sind die Chancen für die Umsetzung der Korruptionsbekämpfung.

Die gegenwärtigen Assoziierungsabkommen und DCF-TAs beinhalten in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung keinen konkreten Aktionsplan mit konkreten Benchmarks oder Sanktionen. Dort wird die Korruptionsbekämpfung nur als allgemeines Ziel im Zusammenhang mit der Förderung der Rechtsstaatlichkeit genannt. Die DCFTAs enthalten einige sektorale Kapitel, die eine operative Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung haben, etwa beim öffentlichen Auftragswesen und der Unternehmensführung. Grundsätzlich ist die Korruptionsbekämpfung für die gesamte Zusammenarbeit entscheidend, sei es für wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung, große Investitionen oder eine europäische Klimapolitik.

Die oben genannten Instrumente geben einen allgemeinen Überblick über die umgesetzten oder eben nicht umgesetzten Reformen und enthalten keine Empfehlungen für den folgenden Zeitraum, anhand derer ihre Umsetzung dann im nächsten Bericht bewertet werden könnte. Darüber hinaus muss man sich vergegenwärtigen, dass die genannten Assoziierungsabkommen über Jahre hinweg ausgehandelt wurden und sehr komplex sind. Eine kurzfristige Änderung dieser umfangreichen völkerrechtlichen Abkommen ist derzeit schwer möglich, selbst wenn man in der EU der Auffassung wäre, dass der Korruptionsteil präziser ausformuliert werden sollte.

Die Vertreter der Zivilgesellschaften in allen drei Ländern sind der Auffassung, je mehr die EU an dem Reformprozess beteiligt ist und je konkreter die Ziele formuliert sind bzw. die Konditionalität klargestellt ist, desto besser sind die Chancen für die Umsetzung der Korruptionsbekämpfung.

Als Beispiel werden die Verhandlungen über die Visaerleichterungen genannt, die aufgrund der konkreten Kriterien und der Konditionalität erfolgreich verliefen, wobei der Erfolg mit einem äußerst greifbaren Ziel zusammenhing, das den Bürgern dieser Länder die Visafreiheit für die EU versprach. Seitdem unterliegen alle drei Länder einer jährlichen Nachkontrolle durch die EU im Rahmen des Visumaussetzungsmechanismus, um die Einhaltung der VLAP-21-Kriterien nachhaltig zu gewährleisten.³

Es ist festzuhalten, dass die EU neue Impulse für die ÖP benötigt, um die langwierigen rechtsstaatlichen Reformen in der nächsten Etappe effektiv fortzusetzen. Einerseits zeigt die Erfahrung, dass konkrete „Hausaufgaben“ für die jeweiligen nationalen Regierungen – verbunden mit konditionierter EU-Finanzhilfe sowie mit einer stärker ergebnisorientierten Überwachung und Koordinierung – die Reformprozesse gewissermaßen vorantreiben könnten. Andererseits lehrt die Geschichte wie auch die Gegenwart, dass sich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht aus Brüssel oder Berlin importieren lassen. Brüssel kann und soll nicht durchregieren. Letztendlich wäre vor allem der politische Wille in den Assoziierungsländern eine Garantie für den Erfolg der Reformen.

Eine entscheidende Frage bleibt, wie die EU den politischen und gesellschaftlichen Willen und die Motivation in diesen Ländern stärken kann, wenn eine Beitrittsperspektive auch für die vorbildhaften Länder *expressis verbis* nie erwähnt, aber eben auch nicht explizit ausgeschlossen wird. Daher bedarf es einer klar formulierten neuen Strategie für eine schrittweise Integration in die EU, um sowohl für die Regierungen aber auch für die Zivilgesellschaften in dieser Region greifbare Anreize zu schaffen.

3 Visa Liberalisation Action Plan

III. Überblick über die aktuellen Reformen zur Korruptionsbekämpfung und die Herausforderungen in Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine

A. Georgien

Georgien hat seit der Rosenrevolution im Jahr 2003 tiefgreifende und erfolgreiche Reformen für die Korruptionsbekämpfung unternommen, die die Korruption auf unterer und mittlerer Ebene auf ein Minimum reduziert haben und bis heute wirken.⁴ Die Reformen umfassten eine komplette Überarbeitung des Systems der öffentlichen Verwaltung, des Steuerwesens und der Polizei, die Schaffung eines One-Stop-Shop-Ansatzes für die Erbringung von staatlichen Dienstleistungen sowie eine vollständige Digitalisierung und Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens. Im Gegensatz dazu hat die Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene (Elitenkorruption) erhebliche Defizite zu verzeichnen und wurde in den letzten 18 Jahren nie direkt mit gezielten Maßnahmen von ähnlicher Qualität angegangen.⁵ Folgt man der Analyse von Transparency International (TI) über Georgien und bedenkt die Beeinflussung der formellen Machtstrukturen und unzulässige Einflussnahme auf korruptionsbekämpfende Institutionen, erlebt Georgien gerade eine „state capture“.⁶ Dementsprechend hat sich der Korruptionsindex für Georgien seit 2012 nicht wesentlich verbessert (lediglich um vier Punkte). Das Land rangiert auf Platz 45 von 180 Ländern. Nichtsdestotrotz gilt Georgien als eines der am wenigsten korrupten Länder im postkommunistischen Europa.⁷

Derzeit teilen sich zwei staatliche Behörden die Ermittlung von Korruption: der Staatssicherheitsdienst und die Generalstaatsanwaltschaft. Bisher wurden sie von Personen geleitet, die dem Gründer der Regierungspartei nahestehen. Aus diesem Grund und wegen politischer Einflussnahme ist es den genannten Korruptions- und Strafverfolgungsbehörden nicht gelungen, die Korruption auf hoher Ebene zu bekämpfen.⁸

Folgt man der Analyse von Transparency International, dann erlebt Georgien gerade eine „state capture“.

Die Antikorruptionsorganisationen in Georgien sind der Auffassung, dass eine unabhängige und multifunktionale Antikorruptionsbehörde geschaffen werden sollte, die sich speziell mit der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene befasst. Der im Jahr 2020 von TI Georgien ins Parlament eingebrachte Gesetzesvorschlag sieht vor, die auf mehrere öffentliche Einrichtungen verstreuten Kompetenzen zur Korruptionsbekämpfung einer einzigen Behörde zu übertragen, die mit Ermittlungsbefugnissen ausgestattet, unabhängig ist und transparent die Elitenkorruption bekämpfen soll.⁹ In diesem Zusammenhang ist die Entschließung des Europäischen Parlaments besonders wichtig, in der Georgien aufgefordert wird, eine unabhängige Antikorruptionsbehörde aufzubauen, „die keiner politischen Einflussnahme unterliegt und vom Staatssicherheitsdienst getrennt wird“, und die darauf hinweist, dass „zur Bekämpfung der Korruption die Justiz unabhängig sein muss und dauerhafte Ermittlungserfolge bei der Korruption auf hoher Ebene erzielt werden müssen, die allerdings noch ausstehen“.¹⁰ Das Parlament Georgiens hat jedoch eine Erörterung dieser Vorschläge bisher abgelehnt.

4 Uwe Halbach: Korruption und Korruptionsbekämpfung im Südkaukasus, SWP Studie Nr. 8, Mai 2020: S.9, <https://www.swp-berlin.org/publikation/korruption-und-korruptionsbekaempfung-im-suedkaukasus>

5 Sandro Kevkhishvili: Input Paper on Anti-Corruption Environment in Georgia, <https://libmod.de/input-paper-on-anti-corruption-environment-in-georgia-d>

6 Transparency International Georgia: Is Georgia a Captured State?, 11. Dezember 2020, <https://bit.ly/3gWYeit>

7 Emerson, Cenus, Kovziridze, Movchan: The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, CEPS, 2021, S. 201, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-struggle-for-good-governance-in-eastern-europe/>

8 Siehe dazu die von TI Georgien erstellte Liste der Elitenkorruptionsfälle mit Stand vom August 2021: Uninvestigated Cases of Alleged High-Level Corruption in Georgia – A Periodically Updated List, <https://transparency.ge/en/blog/uninvestigated-cases-alleged-high-level-corruption-georgia-periodically-updated-list>

9 Transparency International Georgia: A new legislative initiative, if supported, to greatly improve anti-corruption capacity of Georgia, 1. September 2020, <https://bit.ly/3eJukeH>

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zur Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Georgien, 2017/2282(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0457_DE.html

In Moldau ist eine erhebliche Verquickung geschäftlicher und politischer Interessen zu konstatieren. Trotzdem war der EU-Konditionalitätsmechanismus ein wichtiger Anstoß für die durchgeführten Reformen.

Experten aus der Zivilgesellschaft in Georgien vertreten die Auffassung, dass die vorhandenen Instrumente der EU nicht ausreichen, um die Kernproblematik und Herausforderungen bei der Korruptionsreformen zutreffend zu bewerten. Daher empfehlen sie, speziell in Bezug auf die Korruptionsbekämpfung einen konditionalisierten Ansatz zu verfolgen, bei dem die Entwicklung spezifischer korruptionsbezogener Benchmarks, Fristen und Follow-up-Mechanismen hinsichtlich der EU-Finanzhilfe erwogen werden sollte.¹¹ Hierfür könnte die vom Antikorruptionsnetzwerk für Osteuropa und Zentralasien der OECD (ACN) entwickelte Best-Practice-Methode eine Grundlage bieten.

B. Republik Moldau

In der Republik Moldau wurden Antikorruptionsreformen vor allem seit 2009 unter der proeuropäischen Regierung in Gang gesetzt. Trotz erheblicher Anstrengungen, die auf einen rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung abzielten, ist die Umsetzung des Assoziierungsabkommens bis heute unbefriedigend. Auf dem Korruptionsindex von TI befindet sich das Land auf Platz 115 von 180 Ländern. Zudem ist eine erhebliche Verquickung geschäftlicher und politischer Interessen zu konstatieren. Unter diesen Bedingungen hat die EU zurecht eine strengere Konditionalität angelegt und ihre Finanzhilfe für die Republik Moldau neu kalibriert.

In der Republik Moldau wurden bisher folgende Antikorruptionsbehörden geschaffen: 1. das Nationale Antikorruptionszentrum (NAC), das präventive, operative, Strafermittlungs- und Integritätsprüfungskompetenzen hat; 2. die National Integrity Authority (ANI), die für die Kontrolle von Vermögens- und Interessenerklärungen zuständig ist, und 3. die Antikorruptionsstaatsanwaltschaft (APO), eine spezialisierte Behörde zur Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene.

Trotzdem wurden bisher keine greifbaren Ergebnisse erzielt, weil bei einem Kampf gegen Korruption ohne unabhängige Institutionen und Justiz Misserfolg garantiert ist. Seit dem großen Bankenskandal¹² erfährt die Republik

Moldau in dieser Hinsicht besondere Aufmerksamkeit durch die EU.

Bisher bleibt auch ein Mechanismus zur Überprüfung von Vermögenswerten unwirksam; damit wird die Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene erschwert. Die Maßnahmen zielen hauptsächlich auf Beamte und Interessenskonflikte auf der unteren Ebene ab. Die bestehenden rechtlichen Unzulänglichkeiten behindern die Untersuchung illegaler Bereicherungen.¹³

Trotzdem lässt sich feststellen, dass der EU-Konditionalitätsmechanismus ein wichtiger Anstoß für alle von der moldauischen Regierung in den letzten Jahren durchgeführten Reformen zur Korruptionsbekämpfung und im Justizwesen war.

Die im Jahr 2020 gewählte Präsidentin Maia Sandu hat den Kampf gegen Korruption zum vorrangigen Ziel erklärt. Nach dem überzeugenden Sieg ihrer proeuropäischen Partei¹⁴ bei den vorgezogenen Parlamentswahlen im Juli 2021 verkörpert die jetzige politische Führung in der Republik Moldau die große Hoffnung der euroatlantischen Partner, dass das Land auf einen ehrgeizigen Reformkurs für Rechtsstaatlichkeit und Korruption gebracht werden kann.

11 Sandro Kevkishvili: Input Paper on Anti-Corruption Environment in Georgia, <https://libmod.de/input-paper-on-anti-corruption-environment-in-georgia-d>

12 Beim moldauischen Bankbetrugsskandal von 2014 wurde das Verschwinden von über einer Milliarde US-Dollar aus dem Bankensystem des Landes bekannt. Er führte 2015 zu einer Aussetzung der Finanzhilfen der EU, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Erst im Jahr 2018 hat die EU wieder finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

13 Igon Guzun: Input Paper on Anti-Corruption Environment in Moldova, <https://libmod.de/en/input-paper-overview-current-situation-challenges-fight-corruption-republic-of-moldova-guzun/>

14 Partei für Aktion und Solidarität (PAS)

Seit 2014 hat die Ukraine beeindruckende Reformen durchgeführt und ist als Vorreiter in der Region zu bezeichnen. Die Achillesferse bleibt ein transparentes und unparteiisches Auswahlverfahren der Leiter der Antikorruptionsinstitutionen.

C. Ukraine

Auslöser für die Revolution der Würde im Jahr 2013 war die Weigerung des damaligen ukrainischen Präsidenten, das Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterzeichnen. Mit dem AA war für die Ukraine der Weg in die EU und die Hoffnung auf Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung verbunden. Seit der von der Zivilgesellschaft erkämpften Unterzeichnung dieses Abkommens im Jahr 2014 hat die Ukraine im Kampf gegen die Korruption beeindruckende Reformen durchgeführt und ist mit den neu geschaffenen Institutionen als Vorreiter in der Region zu bezeichnen.

In den letzten sieben Jahren hat die Ukraine folgende Institutionen geschaffen:¹⁵

1. Das Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine (NABU) ist eine Strafverfolgungsbehörde, die mit vorgerichtlichen Ermittlungen gegen die Elitenkorruption vorgeht. Derzeit hat das NABU in 300 Fällen die Ermittlungen abgeschlossen und an Gerichte weitergeleitet, 50 Verfahren endeten mit Verurteilungen;
2. Die Spezialisierte Antikorruptionsstaatsanwaltschaft (SAPO), die für die Unterstützung und Überwachung der vom NABU eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen zuständig ist;
3. Das im Jahr 2019 auf Forderung der EU gegründete Oberste Antikorruptionsgericht (HACC), dessen Richterauswahl durch transparente und außerordentliche Verfahren erfolgte, was inzwischen als „goldener Standard“ angesehen wird;
4. Die Nationale Agentur für Korruptionsprävention (NACP), eine Exekutivbehörde, die die Gestaltung und Umsetzung der staatlichen Antikorruptionspolitik vorantreiben soll.
5. Neben der Schaffung von Korruptionsbekämpfungseinrichtungen hat die Ukraine in verschiedenen Bereichen und in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zahlreiche Reformen durchgeführt, etwa durch den Einsatz des bewährten digitalisierten Systems für das öffentliche Auftragswesen mit der Bezeichnung ProZorro, das auf OECD-Standards beruht. ProZorro ist weltweit ein Beispiel für erfolgreiche Reformen im öffentlichen Beschaffungswesen.

Nichtsdestotrotz steht das Land vor sehr großen Herausforderungen und nimmt Platz 117 in der 180 Länder umfassenden Liste des Korruptionsindex von TI ein. Die Achillesferse bleibt die Sicherstellung der Unabhängigkeit der geschaffenen Infrastruktur durch ein transparentes und unparteiisches Auswahlverfahren der Leiter der Antikorruptionsinstitutionen. Das gilt auch für die faire Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane unter Beteiligung internationaler und lokaler Experten und eine Erfüllung der Empfehlungen der Venedig-Kommission zur Reform des Verfassungsgerichts. Weiterhin ist wichtig, für die Verwaltung des staatlichen Vermögens ein System einzuführen, das Transparenz und Rechenschaftspflicht gewährleistet und das öffentliche Beschaffungswesen von Korruption befreit.

Beim Aufbau der Institutionen zur Korruptionsbekämpfung war die Rolle der EU entscheidend. Die EU hat im Konflikt um die Antikorruptionsreformen eine ganze Tranche der avisierten Makrofinanzhilfe nicht ausbezahlt. Die ukrainischen Antikorruptionsexperten sind der Ansicht, dass die EU zur besseren Überwachung dessen, wie die im Assoziierungsabkommen verankerten Reformen umgesetzt werden, spezielle Indikatoren entwickeln sollte.¹⁵

¹⁵ Kateryna Ryzhenko, TI Ukraine: Input Paper „Fighting corruption in Ukraine“, <https://libmod.de/input-paper-fighting-corruption-in-ukraine-d/>

IV. Korruptionsbekämpfung muss weiterhin eine Priorität in der Östlichen Partnerschaft bleiben

Nach langen Verhandlungen hat die Europäische Kommission im Juli 2021 eine gemeinsame Strategie für konkrete Prioritäten und Verpflichtungen bei der Zusammenarbeit mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft bis 2025 vorgelegt.¹⁶ Die in diesem Dokument formulierten zehn prioritären Ziele mit Schwerpunkt auf Resilienz, Wiederaufbau und Reformen werden beim Gipfeltreffen der ÖP im Dezember 2021 mit den 27 EU-Mitgliedstaaten, den ÖP-Ländern sowie der Zivilgesellschaft erörtert; anschließend soll eine gemeinsame politische Erklärung verhandelt werden. Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und verantwortungsvolles Regieren werden weiterhin als Prioritäten der künftigen Kooperation festgelegt, auch damit die vorgesehenen Investitionen (2,3 Mrd. EUR) für eine Stärkung des Handels, des Wachstums, der Konnektivität, des ökologischen und digitalen Wandels und anderer relevanter Bereiche gemäß diesen Zielen erfolgreich eingesetzt werden können.

Diese gemeinsamen Vorschläge für eine neue Strategie treffen auf die Zustimmung der Zivilgesellschaften der ÖP-Länder und auch einiger Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschlands, um innerhalb der ÖP die Rechtsstaatlichkeit aufzuwerten bzw. die konkreten und messbaren Ziele nach 2020 einzuführen. Dabei wird der Konditionalität eine wichtige Rolle zugemessen. Die Strategie basiert auf zwei Säulen: Investitionen und Steuerung. Für eine Wirksamkeit dieser Investitionen und die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ist die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und einer unabhängigen Justiz (zweite Säule) entscheidend. Daher wird die Unterstützung der EU in der Konditionalität und dem anreizbasierten Ansatz bestehen, während die rechtsstaatlichen Reformen die notwendigen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Förderung seitens der EU bilden sollen. Somit werden in der neuen Strategie bei der Korruptionsbekämpfung folgende wichtigen inhaltlichen Akzente gesetzt: Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene sowie Unabhängigkeit der Gerichte, der Ermittlungs- bzw. Antikorruptionsbehörden; Verbesserung des öffentlichen Auftragswesens und eine unabhängige Überwachung der Vermögenwerte aller hochrangigen politischen Beamten.

Entscheidend ist hier aber, wie die in der Strategie genannten allgemeinen Ziele in die bilateralen nationalen Aktionspläne bzw. in Antikorruptionsstrategien „übersetzt“ und umgesetzt werden. Sie bedürfen einer Präzisierung. Die Umsetzung der Pläne und Strategien muss sowohl von Seiten der EU als auch durch eine

Entscheidend ist, wie die
in der neuen Strategie
der EU genannten
allgemeinen Ziele in die
bilateralen nationalen
Aktionspläne „übersetzt“
und umgesetzt werden.

intensive Zusammenarbeit und Beteiligung der Zivilgesellschaften der drei Länder überwacht werden. Denn in allen diesen Ländern ist in erster Linie die Politisierung der öffentlichen Ämter bzw. die politische Kultur für die Misserfolge der rechtsstaatlichen Reformen ursächlich, letztendlich also der Mangel an politischem Willen. In den drei Assoziierungsstaaten bestehen auf der legislativen Ebene mehr oder weniger europäische Standards. Das Problem ist deren Umsetzung in der Praxis.

Für eine bessere Bewertung der Justizreformen im Allgemeinen wird das am 8. Juni 2021 ins Leben gerufene gemeinsame Projekt der EU und des Europarates „Support for a better evaluation of the results of judicial reform efforts in the Eastern Partnership - Justice Dashboard EaP“¹⁷ sicherlich hilfreich sein. Die Anwendung dieser sogenannten „Balkanmethodologie“¹⁸ bzw. des „Justice Dashboards“ auf die ÖP-Länder war eine der meisterhobenen Forderungen im Konsultationsverfahren und der daraus

¹⁶ https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf

¹⁷ https://www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap/-/asset_publisher/lpqqU7qYgoK4/content/launch-of-the-justice-dashboard-eastern-partnership-project

¹⁸ Khatia Kikalishvili, From status quo to status reform: Accountable Governance in Ukraine, Georgia and Moldova, Libmod Policy Paper, S. 9: https://libmod.de/wp-content/uploads/LibMod_StratPapier_OestlPartn_VerantwRegieren.pdf

Obwohl die Konditionalität bisher eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Reformen spielt, kann sie nur als letztes Druckmittel betrachtet werden. Konflikte dürfen nicht zu Lasten der Mehrheit gehen, die für die Korruption keine Verantwortung trägt. Das setzt eine sorgfältige Abwägung voraus.

resultierenden Gemeinsamen Mitteilung über die Zukunft der Östlichen Partnerschaft nach 2020.¹⁹ Das Ziel ist, den aktuellen Stand der Reformen zur Rechtsstaatlichkeit besser zu messen und quantitative und qualitative Daten über die Funktionsweise der Justizsysteme zu liefern. Dieser Mechanismus wird von der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ)²⁰ angewendet und kann als ein Schlüsselinstrument für die Erreichung der politischen Ziele der EU und der Östlichen Partnerschaft in der nächsten Dekade betrachtet werden.

Ein Novum ist auch seit Mai 2021 das von der EU zusammen mit dem Antikorruptionsnetzwerk für Osteuropa und Zentralasien der OECD und der Open Government Partnership (OGP) durchgeführte Programm „EU Integrity“. Dieses Programm gibt eine Reihe von Leistungsindikatoren für die Korruptionsbekämpfung an die Hand und verfolgt das Ziel einer wirksamen Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft.²¹

Diese hier beschriebenen neuen Programme dürften sicherlich wichtige Impulse für Reformprozesse geben, müssen sich aber noch bewähren. Insbesondere im Fall des Justiz-Dashboards sollte man die ersten Ergebnisse abwarten, die aller Voraussicht nach sehr umfangreich bzw. für Nichtexperten nur schwer zu nutzen wären.

Der oben geschilderte kurze Überblick über die Anti-korruptionspolitik in den drei EU-Assoziierungsländern hat gezeigt, dass sie bisher unterschiedliche Wege und Schwerpunkte verfolgen. In Georgien wurde die Kleinkorruption dauerhaft bekämpft, was in der Ukraine und der Republik Moldau noch aussteht. Institutionell scheint die Ukraine weiter fortgeschritten zu sein. Alle drei Länder stehen dennoch vor einer gemeinsamen Herausforderung: Die Unabhängigkeit der unterschiedlichen Institutionen von den führenden politischen Eliten muss erst noch hergestellt werden.

Um bei diesem langwierigen und mühsamen Wandlungsprozess tiefgreifende Änderungen zu erreichen, verfolgt die EU derzeit die richtige Strategie, dass sie durch ihre Schwerpunktsetzung auf die Bereiche Direktinvestitionen, bessere Konnektivität etc. gegenüber den Menschen in der Region sichtbar wird und somit das Vertrauen der Bürger in die EU erhöht. Solange die Beitrittsperspektive blockiert erscheint, ist es unabdingbar, dass die Bürger von den potenziellen Investitionsfonds profitieren und unmittelbar positive Veränderungen durch die Assoziierung mit der EU erfahren.

Obwohl die Lehre in den drei Ländern ist, dass Konditionalität bisher eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Reformen spielt, kann sie nur als letztes Druckmittel der EU betrachtet werden. Schließlich ist Konditionalität kein Allheilmittel. Konflikte mit den politischen Eliten dürfen nicht allein zu Lasten der Mehrheit der Bürger ausgetragen werden, die für die große Korruption keine Verantwortung tragen.

19 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76166/joint-communication-eastern-partnership-policy-beyond-2020-reinforcing-resilience-%25E2%2580%2593-eastern_en; <https://www.consilium.europa.eu/media/43905/st07510-re01-en20.pdf>

20 <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>

21 <https://www.oecd.org/corruption/high-level-launch-of-the-eu-for-integrity-programme-for-the-eastern-partnership.htm>

Das setzt eine sorgfältige Abwägung voraus. Aus der neuen Strategie der EU lässt sich herauslesen, dass die Anreize in der Zukunft in einer graduellen wirtschaftlichen Integration in den europäischen Binnenmarkt liegen könnten. Dieses langfristige Ziel ist vorsichtig auch in den gegenwärtigen Assoziierungsabkommen formuliert und entspricht dem Wunsch der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau, die dies in ihrer gemeinsamen Absichtserklärung gefordert hatten.²²

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die vier Grundfreiheiten samt Arbeitnehmerfreizügigkeit des europäischen Binnenmarktes graduell übernommen werden sollen. Sie stehen unter anderem mit der Frage

der Korruptionsbekämpfung in Verbindung. Obwohl es derzeit, wie Zukunftsmusik erscheint, ist nicht von der Hand zu weisen, dass es auch um eigene Interessen der EU geht, die über die Schaffung einer stabilen Peripherie hinausgehen. Gleichzeitig muss immer wieder betont werden, dass die Östliche Partnerschaft von Anfang an auch ein geopolitisches Projekt war und die EU ihre strategische Geduld nicht verlieren darf, sondern vielmehr mit noch größerer Überzeugung als Gestaltungspartner in der Region auftreten sollte. Insbesondere Deutschland als ein altes EU-Mitglied wäre gut beraten, innerhalb der EU eine Führungsrolle zu übernehmen, um den eigenen Fähigkeiten und den Erwartungen der Zivilgesellschaften in den AA-Ländern gerecht zu werden.

²² <https://www.euractiv.com/section/eastern-europe/opinion/georgia-moldova-and-ukraine-a-higher-eu-ambition/>

V. Handlungsempfehlungen an die Entscheidungsträger in Deutschland

1. Deutschland sollte die Östliche Partnerschaft in der neuen Legislaturperiode auf seiner politischen Agenda aufwerten und die politische Zusammenarbeit mit den EU- assoziierten Ländern Ukraine, Georgien und Republik Moldau nach dem Differenzierungsprinzip neu ausrichten. Dabei sollte sich Deutschland weiter an dem immer wieder erfolgreich abgestimmte Vorgehen der EU orientieren. Ferner sollte in Abstimmung mit anderen internationalen Partnern der assoziierten Länder und dem Internationalen Währungsfonds vorgegangen werden.

Die Schaffung von konkreten Anreizen durch sektorale Integration würde die Zivilgesellschaften dieser Länder neu motivieren und die Glaubwürdigkeit der EU erhöhen sowie die Reformprozesse beschleunigen. Die EU verfügt über die notwendigen Ressourcen, die innere Transformation dieser Staaten von außen zu beeinflussen, und sie sollte von diesem Potenzial verstärkt Gebrauch machen.

2. Deutschland sollte zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine Führungsrolle übernehmen und ein EU-plus-Assoziierungsländer-Format für die assoziierten Staaten unterstützen. Berlin sollte durch regelmäßige Treffen mit Vertretern der politischen Eliten, aber auch mit Vertretern der Zivilgesellschaften in der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau die gemeinsamen Herausforderungen und Interessen identifizieren und eine gemeinsame Strategie für eine graduelle europäische Integration entwickeln. Die Korruptionsbekämpfung sollte dabei eine Schlüsselrolle spielen. Ein solches Format könnte dazu beitragen, einen permanenten Prozess der Annäherung der assoziierten Staaten an die EU in Gang zu halten.

3. Deutschland sollte mit mehr eigenem Engagement die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen beim Gipfeltreffen der ÖP im Dezember 2021 unterstützen, beispielweise durch Entwicklung eigener nationaler Programme, die die erzielten Fortschritte speziell im Kampf gegen Korruption bewerten können.

4. Aufgrund der erheblichen Defizite bei den Antikorruptionsreformen empfehlen die Experten der Zivilgesellschaften in der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau weiterhin, als letztes Druckmittel bei der künftigen Bereitstellung von makrofinanzieller Unterstützung eine klare Konditionalität anzulegen. Dabei sollte allerdings darauf geachtet werden, dass nicht immer die Bevölkerungsmehrheit in den Ländern den Preis für die Schwäche der politischen Eliten zu zahlen hat.

5. Deutschland sollte sich in der EU dafür einsetzen, dass die in der neuen EU-Agenda speziell zur Korruptionsbekämpfung genannten Ziele in den nationalen Aktionsplänen angemessen umgesetzt werden. Dabei sollte der Kontrolle seitens der EU sowie einer intensiven Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften eine entscheidende Rolle eingeräumt werden. Die bisherigen Erfahrungen der Antikorruptions-Initiative der EU (EUACI) in der Ukraine sollten ausgewertet werden. Diese Initiative sollte in der Ukraine fortgesetzt und auch in den beiden anderen Ländern eingeführt werden.

6. Im Reformprozess in der Ukraine hat sich das Engagement der EU in Form der Unterstützerguppe Ukraine (SGUA) bewährt. Die Gruppe hat erheblich zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zur Überwindung von Blockaden beigetragen. Die Bundesregierung sollte es zu einer Priorität machen, dass auch für die beiden anderen Länder Unterstützerguppen geschaffen werden.

7. Den assoziierten Staaten sollte ermöglicht werden, die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungs- und Antikorruptionsbehörden der EU verstärkt in Anspruch nehmen zu können, um im Bereich der Korruption auf hoher Ebene mehr Erfolge zu erreichen. Dabei könnte ein institutionalisierter Dialog zwischen der kürzlich geschaffenen Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) und den Antikorruptionsinstitutionen der AA-Länder eine wichtige Rolle spielen.

8. Berlin und Brüssel sollten das im EU-Rahmendokument vorrangig genannte Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen weiterhin als höchste Priorität beibehalten. Dabei sollte insbesondere die Rolle der unabhängigen und fairen Berichterstattung hervorgehoben werden. Schließlich sind unabhängige und pluralistische Medien ein Garant für eine effektive Kontrolle der Korruptionsbekämpfung.

9. Im Rahmen der Reformprozesse sollte dem Bildungsbereich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein besseres Verstehen der Korruption und ihrer Folgen kann bei ihrer Bekämpfung eine wesentliche Rolle spielen. Dies sollte entlang der gesamten Bildungskette bis hin zu Fort- und Weiterbildung erfolgen, vor allem in der öffentlichen Verwaltung.



Zentrum
Liberale
Moderne

Vor 30 Jahren haben sich Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine von der sowjetischen Diktatur befreit und begonnen, eine Rechtsstaatlichkeit aufzubauen. Dieses Strategiepapier gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Korruptionsbekämpfung und bewertet die Rolle der EU in diesem komplizierten Reformprozess.

Gefördert durch



Auswärtiges Amt



CIVIL
SOCIETY
COOPERATION

Herausgegeben vom

Zentrum Liberale Moderne
Reinhardtstrasse 15
10117 Berlin
Germany

T: +49 (0)30 - 13 89 36 33
M: info@libmod.de

www.libmod.de