



Vom Status quo zum Status Reform:
Verantwortungsvolles Regieren
in der Ukraine, Georgien und Moldau
von Khatia Kikalishvili



Zentrum
Liberale
Moderne

LibMod Strategiepapier
Juli 2020

Inhalt

Zusammenfassung	3
Einleitung	3
1. Erwartungen der Assoziierungsländer an Deutschland und die EU	4
2. Überblick über den aktuellen Stand und Herausforderungen in der Ukraine, Georgien und Moldau in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Justizwesen und Wahlreform	5
A. Ukraine	5
B. Georgien	6
C. Moldau	7
3. Wie kann die EU die rechtsstaatlichen Reformen in den Assoziierungsländern effektiv unterstützen? Welche Instrumente können neue Impulse setzen?	9
4. Empfehlungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft	11

Über die Autorin

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

Vor ihrer Tätigkeit bei LibMod war sie mehrere Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin für Außen- und Europapolitik 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 2.0

ist ein Projekt des Zentrums Liberale Moderne, das zusammen mit der Open Society Foundation im Oktober 2019 gestartet wurde. Es hat das Ziel, dem politischen Berlin innovative Ideen und politische Handlungsempfehlungen aus der Region nahezubringen.

Das Programm umfasst Workshops, Policy Papers, Briefings und öffentliche Diskussionen in der deutschen Hauptstadt. Insgesamt liegt der Schwerpunkt des Projekts auf der Förderung der politischen Debatte und des Engagements der EU gegenüber den Ländern der Östlichen Partnerschaft, besonders der Ukraine, Georgien und Moldau.

Die drei Assoziierungsländer 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

Seit den 1990er-Jahren stehen die Staaten der Östlichen Partnerschaft vor der Aufgabe, das Justizwesen und die Wahlgesetze zu reformieren, die Korruption zu bekämpfen und sich schrittweise an europäische Standards anzunähern. Inzwischen sind mehr als zwei Dekaden vergangen und die Hauptfrage lautet immer noch: Wie können diese Staaten von einem zähen Status quo, bei dem sich Fortschritte mit Rückschritten abwechseln, zu einem stabilen Reformwerk gelangen? Seit der Etablierung der Östlichen Partnerschaft im Jahr 2009 und mit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine, Georgien und Moldau ist ein Bedeutungszuwachs für diese Länder zu verzeichnen, der über das Minimalziel einer stabilen Peripherie und den Aufbau sicherer Handlungskorridore hinausgeht. Es geht jetzt um das Ziel einer vertieften politischen und wirtschaftlichen Integration dieser Länder.

Um rechtsstaatliche Reformen effektiv zu unterstützen, könnte die EU die neu entworfene Westbalkan-Methodologie auf die Assoziierungsländer übertragen.

Die Analyse aller drei Kategorien – Korruption, Justiz und Wahlreform – zeigt, dass rechtsstaatliche Reformen in allen drei Östlichen Partnerschaftsländern fortgeführt werden müssen. Dafür braucht es klare Zielvereinbarungen und neue Instrumente der Bewertung der erzielten Fortschritte. Die vertiefte Zusammenarbeit – einschließlich

finanzieller Unterstützung – sollte sich konsequent am Prinzip „mehr für mehr“ orientieren.

Rechtsstaatlichkeit und demokratisches Regieren sollten einen höheren Stellenwert im Rahmen der ÖP erhalten. In diesen Bereichen bestehen hohe Erwartungen der Zivilgesellschaften und der demokratischen politischen Kräfte der Assoziierungsländer an die EU. Das Beispiel der Visaerleichterungsverfahren hat gezeigt, dass Verhandlungen über Reformen im gegenseitigen Interesse sehr erfolgreich verlaufen können, wenn sie anhand konkreter Kriterien und Zielvereinbarungen geführt werden.

Um rechtsstaatliche Reformen effektiv zu unterstützen, könnte die EU die neu entworfene Westbalkan-Methodologie auf die Assoziierungsländer übertragen. Auch das Instrument des neuen EU-Justizbarometers wäre zielführend. Eine derartige Konditionalität kann helfen, das Prinzip „mehr für mehr“ zu implementieren und die bisherige unbefriedigende Praxis durch die Einführung neuer Bewertungsinstrumente zu ersetzen. Zu einer größeren Verbindlichkeit in den gegenseitigen Beziehungen zählt auch, beim Bruch von Vereinbarungen finanzielle Sanktionen (mit Ausnahme der Hilfen für die Zivilgesellschaft) einleiten zu können.

Wir empfehlen dringend, die Methodologie für den Beitrittsprozess der Balkanstaaten auch auf die Assoziierungsländer anzuwenden, ohne damit ihren Beitritt zu präjudizieren. Allerdings wäre eine Bekräftigung von Art. 49 EUV mehr als wünschenswert: die Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU ist immer noch die stärkste Motivation für Reformen in den Partnerländern. Maßgabe und Richtschnur muss dabei der liberale demokratische Rechtsstaat sein. Die Bundesrepublik Deutschland sollte die Ratspräsidentschaft nutzen, diese europäische Perspektive für und gegenüber den Assoziierungsländern einzufordern.

Einleitung

Nachhaltige Fortschritte in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind die Achillesferse der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Dieses Strategiepapier soll einen aktuellen Überblick über den Stand der Reformen und die politischen Rückschläge vor dem Hintergrund einer neuen geopolitischen Lage geben, in der Russland und China zunehmend in Europa aktiv sind. Ferner wird dargestellt, welche spezifischen Schritte vonnöten wären, um die Ukraine, Georgien und Moldau näher an die EU heranzuführen. Sowohl in der EU als auch in den

Partnerländern ist seit langem das Bewusstsein dafür gereift, dass ein stärker ausdifferenzierter Ansatz für die Assoziierungsländer sinnvoll ist, um eine adäquate Zusammenarbeit zu ermöglichen und der ÖP mehr Dynamik zu verleihen. Das vorliegende Strategiepapier basiert auf länderspezifischen Analysen und Vorschlägen von Dmytro Shulga (Ukraine), Olena Halushka (Ukraine), Eugene Krapyvin (Ukraine), Olga Aivazovska (Ukraine), Mikheil Benidze (Georgien) und Mihai Mogildea (Moldau). Ihnen gebührt an dieser Stelle herzlicher Dank.

1. Erwartungen der Assoziierungsländer an Deutschland und die EU

Eine entscheidende Wegscheide wird das geplante Gipfeltreffen im März 2021 sein. Hier wird der Östlichen Partnerschaft (ÖP) ein neuer Rahmen für die nächste Dekade gesetzt. Um substantielle Fortschritte zu erzielen, braucht es mehr Verbindlichkeit und einen erkennbaren politischen Willen. Der sich abzeichnende „kleinste gemeinsame Nenner“ reicht nicht aus, um der ÖP neuen Schwung zu verleihen.

Nachdem ein strukturierter Konsultationsprozess im Herbst 2019 über die Zukunftsgestaltung der ÖP durchgeführt wurde¹, war es für die neue Kommission kein leichtes Unterfangen bis zum März 2020 ein neues Konzept vorzulegen.² Die im März veröffentlichte Gemeinsame Mitteilung über die Östliche Partnerschaft³ beschränkt sich aber, wie von vielen im Vorfeld prognostiziert, auf eine allgemeine Beschreibung. Es fehlt an Konkretisierung und Verbindlichkeit. Über eine gemeinsame Initiative der drei Assoziierungsländer, die gemeinsamen Interessen in einem ÖP-Plus-Format zu verhandeln, enthält das Papier nur beredtes Schweigen: der Status quo wird perpetuiert. Von der EU wird die Bedeutung des Prinzips „mehr für mehr“ zwar routinemäßig wiederholt, aber keine konkrete politische Aussicht im Fall der Erfüllung des so genannten „mehr“ angeboten.

Die gemeinsame Mitteilung enthält lediglich einen kurzen Passus zu den hier vorgestellten drei Themenbereichen und bietet keinerlei Strategie, wie die gegenwärtige Zusammenarbeit in diesem Bereich fortgeführt werden sollte. Dabei sollte man sich in Erinnerung rufen, dass es sich hier um ein Rahmendokument handelt, für dessen Umsetzung Indikatoren festgelegt werden sollten.

Es ist kein Geheimnis, dass die ÖP immer darunter litt, dass eine Beitrittsperspektive *expressis verbis* nie erwähnt - aber eben auch nicht explizit ausgeschlossen wurde.⁴ Ohne konkrete Aussichten und einen erklärten politischen Willen gerät sie aber immer mehr zu einem Luftschloss, ohne jegliche Reformdynamik entfalten zu können.

¹ Siehe dazu: die Pressemitteilung der EU Kommission: „EU startet Konsultation über die künftige Östliche Partnerschaft“, 26.07.2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20190726-konsultation-oestliche-partnerschaft_de

² Vgl: Cristina Gherasimov, An Eastern Policy Update, but no Upgrade, DGAP Policy Brief, No.5 March 2020, S.4, abrufbar unter: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/66932/ssoar-2020-gherasimov-An_Eastern_Policy_Update_but.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³ Siehe dazu: Joint Communication to the European Parliament, the European Council, The European Economic and Social Committee and the Regions, Eastern Partnership policy beyond 2020, Reinforcing Resilience - an Eastern Partnership that delivers for all, Brussels, 18.3.2020 JOIN (2020) 7 final, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/joint_communication_on_the_eap_policy_beyond_2020.pdf

⁴ Siehe dazu: Antrag des Deutschen Bundestages: Zehn Jahre Östliche Partnerschaft der Europäischen Union – Für eine intensive Zusammenarbeit auf dem Weg zu Wohlstand, Sicherheit und Demokratie Drucksache 19/9916, S. 2.

Deutschland sollte die Neugestaltung der Östlichen Partnerschaft auf die europäische Agenda setzen und dem vorgeschlagenen Rahmenwerk der Europäischen Kommission mehr Substanz verleihen.

Nüchtern betrachtet war die Östliche Partnerschaft zu keinem Zeitpunkt eine Priorität der Außenpolitik der EU. Andere Themen und Krisenherde überlagerten die Aufmerksamkeit und beherrschten die politische Agenda. Das gilt bis zum heutigen Tag.

Dennoch vertraut die Mehrheit der Bevölkerung in den Assoziierungsländern der Europäischen Union, auch und gerade aus normativen Gründen. Darauf kann sich die EU aber keineswegs auf Dauer verlassen. Der neue geopolitische Wettbewerb (insbesondere mit Russland und China) macht ein verbindliches, ergebnisorientiertes Konzept der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas umso dringlicher. Auch deshalb muss die ÖP aufgewertet werden. Die demokratischen Kräfte in den Partnerländern lassen sich von der Hoffnung leiten, dass der Druck der EU die jeweiligen Führungseliten zu Reformen drängen kann. Jenseits der Beziehungen zu den jeweiligen Regierungen sollte die EU die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft verstärken und das Instrumentarium für Städtepartnerschaften, Kulturaustausch, Wissenschaftskooperation, Ausbildungsprogramme etc. ausbauen.

Für die Wiederbelebung der ÖP kommt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft (DRP) eine entscheidende Rolle zu. Deutschland sollte die Neugestaltung der ÖP auf die europäische Agenda setzen und dem vorgeschlagenen Rahmenwerk der Europäischen Kommission mehr Substanz verleihen. Dabei ist es wichtig, die Schwerpunkte verstärkt auf den Rechtsstaatsdialog und demokratisches Regieren zu setzen. Von Deutschland wird in den betroffenen Ländern geradezu erwartet, dass es eine Führungsrolle übernimmt und in der Zeit seiner Ratspräsidentschaft die Dinge voranbringt. Die EU verfügt über die Ressourcen, die innere Transformation dieser Staaten von außen zu beeinflussen, und sie sollte von diesem Potenzial verstärkt Gebrauch machen.

2. Überblick über den aktuellen Stand und Herausforderungen in den einzelnen Ländern

A. Ukraine

Kein anderes Land hat für seinen europäischen Weg mit einer derartigen Entschlossenheit gekämpft. Die Revolution der Würde hat eindrucksvoll manifestiert, dass die Menschen bereit waren, für eine europäische Zukunft und europäische Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ihr Leben zu riskieren. Trotz der permanenten russischen Aggression und Kriegszuständen versucht die Ukraine, mit starker finanzieller Unterstützung der EU, ehrgeizige Reformen durchzuführen, die bis heute für die ukrainische Regierung nicht einfach zu realisieren sind. Nach einem Jahr Präsidentschaft von Wolodymyr Selenskyj lässt sich die erste vorsichtige Zwischenbilanz ziehen, dass der neue Präsident und seine Mannschaft noch keine klar umrissenen Vorstellungen von Reformen haben. Es scheint, dass der politische Wechsel von 2019 die politische Kultur und die Machtgewohnheiten nicht allzu sehr verändert hat. Eine klare Gewissheit über die Stabilität und Nachhaltigkeit des politischen Kurses lässt sich jedenfalls nicht feststellen.

i. Korruptionsbekämpfung

Hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung hat die Ukraine im Jahr 2018 eine durchaus beeindruckende Reform durchgeführt.⁵ In erster Linie ist hier das oberste Anti-korruptionsgericht für Korruptionsfälle hochrangiger Beamter zu erwähnen, dessen Einrichtung eine zentrale Forderung der EU war. Auf Aufforderung der Venedig-Kommission sollte die Auswahl der HACC (High Anti-Corruption Court) Richter in einem transparenten Verfahren erfolgen. Es führte zu einem Präzedenzfall, weil zum ersten Mal auf Initiative der ukrainischen Zivilgesellschaft der Auswahlprozess der internationalen Experten unmittelbar bewirkt wurde.

Dennoch müssen die neu geschaffenen Institutionen eine erfolgreiche (und nicht politisch motivierte) Verfolgung von Korruption auf höchster Ebene erst nachweisen. Die jüngsten Ereignisse weisen auf die Gefahr hin, dass die neue Regierung den hohen, selbst gestellten Transparenz- und Rechenschaftsgrundsätzen nicht vollends gewachsen ist. Daher bleibt die Wahrung der Unabhängigkeit der in den letzten Jahren geschaffenen Institutionen zur Korruptionsbekämpfung eine Herausforderung.

⁵ Vgl. Report of Open Government Partnership (OPG), Independent Reporting Mechanism (IRM): Ukraine Design Report 2018- 2020, S.7 abrufbar unter: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/Ukraine_Design-Report_2018-2020_EN.pdf

ii. Justizwesen

Im Jahr 2016 wurden bei der Justiz- und Strafverfolgungsreform wichtige Änderungen und neue Rahmengesetze für die Justiz, die Staatsanwaltschaft, die Polizei und das Verfassungsgericht verabschiedet. Im Grunde wurde ein neuer Oberster Gerichtshof gebildet und fast die Hälfte der Richter wurde einer Qualifikationsprüfung unterzogen. Mehrere Versuche der Neubesetzung von Richter-, Staatsanwalts- und Polizeiämtern scheiterten weitgehend. Umgekehrt verließ jeder dritte Richter wegen erhöhter Transparenzanforderungen freiwillig das Amt. Nach den Wahlen 2019 wurde eine Welle neuer Gesetzesentwürfe verabschiedet⁶, um die stockende Justizreform neu zu beleben. Gegenwärtig steht die Schaffung einer unabhängigen Justiz immer noch auf dem Prüfstand. Dabei kommt der Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit der Internationalen Gemeinschaften eine besonders wichtige Rolle zu. Die Befreiung des Justizsystems vom politischen Einfluss, somit die Schaffung des Vertrauens zu staatlichen Institutionen in der Bevölkerung, bleibt bis heute die wichtigste Herausforderung und Voraussetzung für die EU-Integration der Ukraine.⁷

iii. Wahlreform

Im Jahr 2019 wurde in der Ukraine eine Wahlreform durchgeführt, welche die Einführung des proportionalen Wahlsystems mit offenen Parteilisten zum Ziel hatte. Im Jahr 2016 wurde eine öffentliche Finanzierung für die politischen Parteien eingeführt, wodurch die Abhängigkeit von (Schein-)Spenden aus der Wirtschaft ausgeschaltet werden sollte. Die Ukraine führte in den Jahren 2014, 2015 und 2019 freie und geheime Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen durch. Im Oktober 2020 finden die ersten Kommunalwahlen nach der Wahlreform statt und eine Reihe von Konflikten zwischen der zentralen Ebene (Präsident) und der lokalen Ebene (Bürgermeister von Städten/Gemeinden) sind zu erwarten.

Nach einem Jahr Präsidentschaft lässt sich die vorsichtige Zwischenbilanz ziehen, dass Selenskyj und seine Mannschaft noch keine klaren Vorstellungen von Reformen haben.

⁶ Detaillierte Auflistung siehe in UA Government Report on AA Implementation in 2019, Seite 27-28, abrufbar unter: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/ar_aa_implementation-2019-4_eng.pdf sowie EU Report on AA Implementation 2019, S.9, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_pt_1056243.pdf

⁷ Siehe dazu Cristina Gherasimov, Iryna Solonenko, Rule of Law Reform after Zelenskyi's first year, DGAP Analyses, May 26, 2020, abrufbar unter: <https://dgap.org/en/research/publications/rule-law-reform-after-zelenskyis-first-year>

B. Georgien

Georgien befindet sich bereits seit 1991 auf einem ehrgeizigen Weg der demokratischen Umgestaltung, nicht umsonst hat der Kaukasusstaat die europäische Integration zu seinem außenpolitischen Ziel erklärt. Trotz der russischen Okkupation von 20 Prozent des georgischen Territoriums hat Georgien beharrlich weitere Fortschritte auf dem Weg zur EU gemacht und gilt bis dato als Vorreiter unter den Ländern der Östlichen Partnerschaft.

Allerdings steht das Land hinsichtlich der rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung vor einer Reihe bedeutender Herausforderungen.⁸ Zwar haben die verschiedenen georgischen Regierungen, insbesondere in ihrer ersten Amtszeit, durchaus erfolgreiche Reformen durchgeführt. Jedoch wurde auch mehrfach in die scheindemokratische Trickkiste gegriffen, um an der Macht zu bleiben. Während der euro-atlantische Kurs in Georgien in der Öffentlichkeit starke Unterstützung genießt, haben die demokratischen Defizite in den letzten Jahren Bedenken aufgeworfen, ob die derzeitige Regierungspartei das Engagement auf diesem Weg beibehält. Vor diesem Hintergrund könnten sich die Wahlen im Herbst 2020 als eine der entscheidendsten in der jüngsten Geschichte des Landes erweisen.

i. Korruptionsbekämpfung

Nach der Rosenrevolution 2003 hat Georgien bedeutende Fortschritte im Kampf gegen die Korruption erzielt, insbesondere bei der Beseitigung alltäglicher Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Umfragen zeigen, dass die Bemühungen in dieser Hinsicht in den verschiedenen Regierungen nachhaltig waren und die Bagatellkorruption konstant niedrig geblieben ist.⁹ Transparency International verortet Georgien im Korruptionswahrnehmungs-Index 2019 auf Rang 44 – noch besser als einige EU-Staaten. Die so genannte „Elite-Korruption“ auf höherer Ebene ist jedoch nach wie vor ein großes Problem, zumal in den verschiedenen Verwaltungen die Macht sich auf eine kleine Gruppe von Personen konzentriert.

In den letzten Jahren war die größte Herausforderung für die staatlichen Institutionen und Regierungsstrukturen Georgiens die monopolisierte Entscheidungsfindung des Oligarchen. Die Schlüsselpersonen sind gegen-

über ihm persönlich faktisch rechenschaftspflichtig. Ein solches Maß an informeller Regierungsführung ist mit dem europäischen Maßstab gemessen schlicht nicht hinnehmbar. Die Korruptionsbekämpfungs- und Strafverfolgungsbehörden sind außerstande und nicht gewillt, auf hochkarätige Korruptionsfälle, etwa zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung, angemessen zu reagieren. Deswegen sollte demnächst eine unabhängige Antikorruptionsbehörde geschaffen werden, die mehr Garantien für die Bekämpfung der Korruption von Leitungseliten bieten könnte.¹⁰

ii. Justizwesen

Georgien versucht seit Jahrzehnten eine unabhängige Justiz aufzubauen. Leider sind die Gerichte bis heute einer starken politischen Einflussnahme ausgesetzt.¹¹ Trotz der Bemühungen der Zivilgesellschaft verabschiedete die Partei „Georgischer Traum“ einen Rechtsrahmen, der einer einflussreichen Gruppe von Richtern die Möglichkeit gab, der Regierungspartei loyale Kandidaten vorzuschlagen. Infolgedessen umfasste die endgültige Liste diejenigen Kandidaten, die mit der Regierungspartei in Verbindung stehen. Das Parlament billigte 14 von 19 Kandidaten, darunter Personen, denen es eindeutig an Kompetenz und Unabhängigkeit mangelte,¹² wodurch sich die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofs dauerhaft änderte und die Interessen einflussreicher Richtergruppen gesichert werden konnten. Dabei missachtete das Parlament die Empfehlungen der Venedig-Kommission über die optimale Anzahl der zu ernennenden Richter und erhielt eine kritische Beurteilung durch die OSZE.¹³ In dem aktuellen Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung des Assoziierungsabkommens mit Georgien wird eine Überprüfung der Auswahlverfahren für Richter angefordert, um sicherzustellen, dass die Empfehlungen der Venedig-Kommission vollständig umgesetzt werden. Auch wird erwähnt, dass das jüngste Auswahlverfahren für Richter des Obersten Gerichtshofs unter schwerwiegenden Mängeln litt.¹⁴

⁸ Siehe dazu: Freedom House, „Freedom in the World 2019 Georgia,“ 21.02.2020, abrufbar unter <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2019>

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

¹⁰ Vgl. Report of Open Government Partnership (OPG), Independent Reporting Mechanism (IRM): Georgia Design Report 2018–2020, S.10, abrufbar: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/04/Georgia_Design-Report_2018-2019_EN_for-public-comment.pdf

¹¹ Siehe dazu Reports on Eastern Partnership Civil Society Forum, Eastern Partnership Index 2017, Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development, Brüssel, Dezember 2018, S. 57, abrufbar unter: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/EaP-Index-2017.pdf>

¹² Siehe dazu: Statement of Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), 13.12.2019, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7737&lang=2>

¹³ Siehe dazu: Political wrangling compromises the independence of appointments to Georgia's highest court, ODIHR report finds, OSCE/ODIHR, 09.01.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/443500> and Second Report on the Nomination and Appointment of Supreme Court Judges in Georgia, ODIHR Report, 09 January 2020, <https://www.osce.org/odihr/443494?download=true>

¹⁴ DRAFT REPORT on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia, (2019/2200(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Sven Mikser, 23.03.2020

C. Moldau

iii. Wahlreform

Trotz der bedeutenden Fortschritte des Wahlprozesses in Georgien bleibt die Schaffung eines gleichberechtigten Umfelds vor den Wahlen und Regeln für die Verteilung der Parlamentsmandate nach wie vor eine Schwachstelle. Georgiens parlamentarisches Wahlsystem wird seit langem dafür kritisiert¹⁵, dass es einer (Regierungs-) Partei in die Karten spielt. Eine effiziente Kontrolle der Regierung ist durch das Parlament faktisch unmöglich. Auch hier zeigt sich der übergroße Einfluss des Vorsitzenden der Regierungspartei.

Nach den blutigen Protesten der jungen Menschen und der vereinigten Opposition sowie nach dem starken diplomatischen Druck von europäischen und US-amerikanischen Politikern wurde am 8. März 2020 eine möglicherweise bahnbrechende Einigung zwischen dem Georgischen Traum und den Oppositionsparteien erzielt. Die Parteien einigten sich darauf, dass die Parlamentswahlen 2020 (sowie alle nachfolgenden vorgezogenen Wahlen vor 2024) nach einem neuen gemischten Wahlsystem stattfinden werden. Ab Oktober 2024 soll ein vollständig proportionales parlamentarisches System in Kraft treten, wie es die Verfassung bereits vorsieht.

Obwohl es sich nicht um einen sofortigen Übergang zum vollständig proportionalen System handelt, wurde die Vereinbarung von den Organisationen der Zivilgesellschaft als Meilenstein für die Schaffung eines friedlichen und fairen Umfelds im Vorfeld der Wahlen begrüßt.

Während der euro-atlantische Kurs in Georgien in der Öffentlichkeit starke Unterstützung genießt, haben die demokratischen Defizite in den letzten Jahren Bedenken aufgeworfen, ob die derzeitige Regierungspartei das Engagement auf diesem Weg beibehält.

Nach der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens (AA) mit der EU im Jahr 2014 wurde die europäische Integration als Hauptziel der Außenpolitik von allen bestehenden Regierungen deklariert, aber der Mangel an Reformfähigkeit ist ein minimierender Faktor bei den europäischen Ambitionen Moldaus.

Die Umsetzung des Assoziierungsabkommens zeigt ein uneinheitliches Bild. Einerseits wurden in Bereichen wie Handel, Verkehr, Mobilität, Energieverbund oder Grenzsicherheit eine Reihe wichtiger Ergebnisse erzielt, die der Bevölkerung teilweise erhebliche Vorteile gebracht haben. Andererseits stockt die Justizreform, die Korruptionsbekämpfung und die Demokratisierung. Dafür ist eine politische Justiz samt Einmischung privater Interessen in ihre Tätigkeit zu konstatieren. Unter diesen Bedingungen hat die EU zurecht eine strengere Konditionalität angewandt und ihre Finanzhilfe für Moldau neu kalibriert.

i. Korruptionsbekämpfung

Auf institutioneller Ebene wurden in den letzten Jahren einige wichtige Reformen entwickelt. Erstens wurde 2016 die Nationale Integritätskommission (NIC) in der Nationalen Integritätsbehörde (NIA) umorganisiert. Im Jahr 2017 wurde die Agentur für die Wiedererlangung krimineller Vermögenswerte (Agency for the Recovery of the Criminal Assets, ARCA) geschaffen, die Finanzermittlungen zur Beschlagnahmung und Einziehung von Vermögenswerten aus kriminellen Aktivitäten durchführen kann.

Die neuen Organe haben aber den Prozess gegen die „Bankbetrug-Drahtzieher“ und die Rückforderung von Vermögenswerten nicht sichtbar beschleunigt.¹⁶ Obwohl in den Kroll-Berichten¹⁷ auf eine Reihe von Mustern, Unternehmen und Politikern hingewiesen wurde, die Teil des betrügerischen Kartells waren, wurden nur wenige Ergebnisse erzielt. Im Fall des „Russischen Waschsalons“ wurde kein politischer Entscheidungsträger verurteilt. Derzeit wird noch gegen 16 Richter ermittelt. Beide Fälle belegen den Mangel an politischem Willen, den Einfluss von Interessengruppen auf die Regierungsinstitutionen zurückzufahren und damit zur Prävention und Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene beizutragen.¹⁸

¹⁵ In the current electoral system in Georgia, out of 150 mandates of a single-chamber parliament, 77 seats are distributed through proportional vote in a nation-wide constituency, and 73 seats are contested in single-mandate majoritarian districts.

¹⁶ Der moldauische Bankbetrugsskandal von 2014 brachte das Verschwinden von über einer Milliarde Dollar aus dem Bankensystem des Landes mit sich. Er führte 2015 zu einer Aussetzung der Finanzhilfen der EU, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.

¹⁷ Die Unternehmensermittlungsfirma Kroll wurde von der Nationalbank von Moldawien beauftragt, den Diebstahl zu untersuchen.

¹⁸ Vgl. Report of Open Government Partnership (OPG), Independent Reporting Mechanism (IRM): Moldova, Design Report 2018– 2020, S.6,7, abrufbar unter: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/05/Moldova_Design_Report_2019-2020_EN_for-public-comment.pdf

ii. Justizreform

Das Justizsystem hat in den letzten Jahren eine Reihe von Strukturreformen durchgeführt.¹⁹ Im Jahr 2018 entwarf das Justizministerium ein Grundsatzpapier mit dem Titel „Die kleine Justizreform“, das zum Ziel die Schaffung der Autonomie der Justiz gegenüber dem Obersten Rat der Magistratur hat. Ferner wird die Beschränkung der Mandate der Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur auf eine Amtszeit angestrebt. Das Papier wurde vom Parlament nie verabschiedet.

Ein Jahr später förderte die von Maia Sandu geführte Regierung ein überarbeitetes Evaluierungssystem für Richter und Staatsanwälte unter Beteiligung externer Gutachter und durch strengere Revisionsmechanismen ein. Die jetzige Regierung hat die erste Initiative der Reformstrategie übernommen, schloss aber unter anderem die Komponente der externen Evaluierung aus. Unter diesen Bedingungen gibt es in der Zivilgesellschaft große Bedenken, ob dieses Verfahren transparent gestaltet werden könne.

iii. Wahlreform

Die letzten Jahre brachten einige Änderungen in der Wahlgesetzgebung - sowohl für das Amt des Präsidenten als auch das Parlament. Im Jahr 2016 räumte eine angefochtene Entscheidung des Verfassungsgerichts der moldauischen Bevölkerung das Recht ein, den Präsidenten durch eine direkte Abstimmung zu wählen und schaffte die diesbezüglichen Vorrechte des Parlaments ab. Ein Jahr später änderte die von der Demokratischen Partei angeführte Parlamentsmehrheit das Wahlsystem von einem Verhältniswahlrecht zu einem gemischten Wahlsystem. Dieses System wurde im August 2019 durch ein Votum der Abgeordneten der Sozialisten und des ACUM-Blocks²⁰ wieder auf eine Verhältniswahl umgestellt.

Abgesehen von der Wahlformel wird der Wahlprozess in Moldau derzeit von drei wichtigen Fragen beeinflusst. Erstens ist die Beteiligung der moldauischen Diaspora an den Wahlen sehr begrenzt. Bei den letzten parlamentarischen Wahlen haben nur 76.000 moldauische Bürger von über einer Million im Ausland lebenden Personen von ihrem Wahlrecht gebraucht gemacht (7,6 Prozent). Zweitens ist die Wahlkorruption ein weit verbreitetes Phänomen in Moldau. Drittens sind die Unabhängigkeit der ZWK und die Integrität ihrer Mitglieder in den letzten Jahren heftig umstritten.

In Moldau stocken die Reformen im Bereich der Justiz, Korruptionsbekämpfung und Demokratisierung. Dafür ist eine politische Justiz samt Einmischung privater Interessen in ihre Tätigkeit zu konstatieren.

¹⁹ Ministry of Justice, Development Strategy for the Justice Sector 2019 – 2022, p. 7, 28.01.2020.

²⁰ Bloc ACUM is an electoral bloc created by 2 main pro-euroepan parties: Party of Action an Solidarity and Party Dignity and Truth.

3. Wie kann die EU die rechtsstaatlichen Reformen in den Assoziierungsländern effektiv unterstützen? Welche Instrumente können neue Impulse setzen?

Bei allen drei Ländern müssen erhebliche Defizite im Bereich verantwortungsvolles Regieren konstatiert werden. Mangelnde Unabhängigkeit und Integrität der Justiz, politische Instrumentalisierung der staatlichen Institutionen zum Machterhalt sowie weit verbreitete Elitenkorruption sind dabei die Kernprobleme. Auch ist es in keinem der drei Länder gelungen, ein stabiles, auf programmatischen Überzeugungen aufgebautes und in der Gesellschaft verankertes Parteiensystem zu schaffen.

Die Erfahrung zeigt, dass je mehr die EU an dem Reformprozess beteiligt war und je konkreter die Ziele ausbuchstabiert waren, desto höher der Erfolg bei der Umsetzung war.

Für das Monitoring der Umsetzung sind einerseits jährliche Berichte der Europäischen Kommission und andererseits Berichte der einzelnen Regierungen vorgesehen. Zusätzlich gibt es noch das Monitoring seitens der Zivilgesellschaften, um ein möglichst objektives Bild zu bekommen. Darüber hinaus kann die EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft ein vielfältiges Instrumentarium einsetzen, wie Beschlüsse der Assoziationsräte, finanzielle und technische Hilfe, öffentliche Erklärungen bzw. Forderungen an die nationalen Regierungen, Beratung der jeweiligen Regierungen unter Beteiligung unabhängiger Experten usw. Jedoch ist die Anwendung von Thema zu Thema unterschiedlich. Ein Paradebeispiel dafür sind die Verhandlungen mit allen drei Assoziierungsländern über die Visaerleichterungen, die anhand der konkreten Kriterien und der Konditionalität sehr erfolgreich verliefen. Dieses erfolgreiche Modell sollte auch auf andere Handlungsfelder angewandt werden.

Es soll aber angemerkt werden, dass der Erfolg dem eigentlichen Ergebnisziel geschuldet war, denn keine Reform hat bislang wie die Visafreiheit den Menschen

europäische Freiheit derart erfahrbar gemacht. Nach Maßnahmen zur Anpassung der relevanten Gesetzgebung wurde für Moldau im Jahr 2014, für die Ukraine und Georgien 2017, Visafreiheit gewährt. Seitdem unterliegen alle drei Länder der jährlichen Nachkontrolle der EU im Rahmen des Visumaussetzungsmechanismus, um die Einhaltung der VLAP²¹-Kriterien nachhaltig zu gewährleisten.

Im Vergleich dazu verfolgt die EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeit keinen konkreten Aktionsplan mit ausformulierten Benchmarks und Fristen. So ist im Assoziierungsabkommen die politische Zusammenarbeit im Vergleich zu den Wirtschaftskapiteln sehr allgemein gehalten und dem einzigem Bewertungsinstrument der jährlichen Umsetzungsberichte unterworfen. Diese Berichte geben einen allgemeinen Überblick über die umgesetzten oder eben nicht umgesetzten Reformen. Sanktionen sind nicht vorgesehen.²² Entscheidend ist vor allem, dass keine Empfehlungen für den nächsten Zeitraum enthalten sind, anhand derer ihre Umsetzung dann im nächsten Bericht bewertet werden könnte.

Ein hilfreiches Instrument könnte z. B. die Übertragung des EU-Justizbarometers auf die ÖP-Länder sein. Die neue EU-Kommission schlug im Jahr 2019 einen neuen umfassenden europäischen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus vor, der für alle Mitgliedsländer verbindlich ist und einen einheitlichen Ansatz für die Überwachung und Berichterstattung über jedes Mitgliedsland bieten sollte. Das Hauptmerkmal des neuen Instrumentariums ist die Einführung eines Monitorings der Rechtsstaatlichkeitspraxis. Zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit wird ein jährlicher Bericht erstellt, der auf einem verstärkten und ständigen Dialog mit allen Mitgliedsstaaten beruht. Außerdem sollen EU-Finanzhilfen bei rechtsstaatlichen Defiziten nur noch eingeschränkt fließen.²³

²¹ Visa Liberalisation Action Plan

²² Siehe dazu: die aktuellen Berichte zur Umsetzung der Assoziierungsabkommen und „20 Deliverables for 2020“: abrufbar unter: <http://ipre.md/2019/10/30/9070/?lang=en>; <https://www.eap-csf.md/wp-content/uploads/2019/12/Evaluation-of-the-implementation-of-20-Deliverables-for-2020-RM.pdf>; <https://www.civic-synergy.org.ua/en/analytics/ukraine-s-implementation-of-20-eastern-partnership-deliverables-for-2020-2/>; https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/ar_aa_implementation-2019-4_eng.pdf; sowie: <https://osgf.ge/en/assessment-of-implementation-of-eu-georgia-association-agenda>

²³ Vgl. Molly O'Neal, The European Commission's Enhanced Rule of Law Mechanism SWP Comment, NO. 48, December 2019, abrufbar unter: https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C48_oneal.pdf, sowie: The EU's Rule of Law toolbox, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf

Ein weiteres und eher politisch denkbares Instrument für die Assoziierungsländer könnte die jüngst entworfene Methodologie der Europäischen Kommission hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen des Westbalkans sein.

Ein weiteres und eher politisch denkbare Instrument für die Assoziierungsländer könnte die jüngst entworfene Methodologie der Europäischen Kommission hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen des Westbalkans sein. Der im Februar 2020 veröffentlichte Vorschlag der EU-Kommission soll den EU-Integrationsprozess glaubwürdiger gestalten und mit einer stärkeren politischen Steuerung unterlegen.²⁴ Durch eine starke Fokussierung auf die rechtsstaatlichen Reformen in den jährlichen Fortschrittsberichten mit festgelegten Benchmarks und mehr institutionalisierter Kontrolle erhofft sich die EU die bisherigen Misserfolge in diesem Bereich zu vermeiden. Neu an der Methodologie ist auch die Stärkung der Rolle der Mitgliedstaaten, indem sie durch Expertenmissionen für das Monitoring vor Ort einbezogen werden. Sie werden auch Gelegenheit haben, die Gesamtfortschritte regelmäßig zu überprüfen und zu überwachen. Ferner bietet sie eine Anwendung des Sanktionsmechanismus im Fall von schwerwiegenden und anhaltenden Rückschritten an. Die Mitgliedstaaten könnten beschließen, die Verhandlungen auszusetzen und den Umfang und die Intensität der Finanzierung zu korrigieren (mit Ausnahme der Unterstützung der Zivilgesellschaft). Selbst Zugeständnisse für den Zugang zum Binnenmarkt können wieder zurückgenommen werden.

Eine zentrale Frage für die nächste Stufe der ÖP lautet, ob die EU bereit ist, diese Instrumente auch auf die Assoziierungsländer anzuwenden. Die Zivilgesellschaft und die pro-europäischen Kräfte in diesen Ländern erwarten, dass die EU eine langfristige, zukunftsorientierte Agenda mit politischen Zielen und neuen Benchmarks für die Partnerschaft aufstellt, die den Weg für den Ausbau engerer Beziehungen ebnen kann.

²⁴ Siehe dazu: KOM (2020)57, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, S.5, 6, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_de.pdf

4. Empfehlungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

1. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, die Östliche Partnerschaft im Rahmen der politischen Agenda der EU aufzuwerten.
2. Das von der EU-Kommission vorgelegte Rahmen-dokument sollte dahingehend erweitert werden, konkrete Ziele, Benchmarks und Indikatoren für den erzielten Fortschritt aufzunehmen.
3. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sollte die politische Zusammenarbeit mit der Ukraine, Georgien und Moldau intensiviert und neu ausgerichtet werden. Die neue Qualität wäre auch dadurch zu gewährleisten, dass sich die EU mit mehr eigenem Engagement an den rechtsstaatlichen Reformen beteiligt und diesen Nachdruck verleiht. Dadurch würden die Zivilgesellschaften der drei Assoziierungsländer gestärkt; das neu gewonnene Vertrauen in einen erfolgreichen Reformprozess würde den Druck auf die jeweiligen Regierungen erhöhen.
4. Berlin sollte sich dafür einsetzen, ein neues und breiteres Instrumentarium zu schaffen, um Fortschritte bei den rechtsstaatlichen Reformen zu bewerten. Für diesen Zweck könnte die Methodologie für die Kandidatenländer des Westbalkans als Blaupause dienen und auf die Assoziierungsländer übertragen werden, ohne damit ein Präjudiz für den EU-Beitritt zu schaffen. Dieses Instrumentarium könnte den Reformen in diesen Ländern neuen Schwung verleihen.
5. Es sollte eine klare Konditionalität (quid pro quo) bei der künftigen Bereitstellung der makrofinanziellen Unterstützung eingeführt werden, um die Reformfortschritte in unmittelbarem Zusammenhang mit finanziellen Leistungen zu stellen (ausgenommen die Hilfen für die Zivilgesellschaft).
6. Die Bundesregierung sollte sich in der EU für eine verbindliche europäische Perspektive für die ÖP-Länder einsetzen, die von nachvollziehbaren Bedingungen und transparenten Fortschrittsanalysen getragen wird. Die Assoziierungsländer haben gemäß Art. 49 EUV das Recht, im Fall der Erfüllung der festgelegten Voraussetzungen die Mitgliedschaft der EU zu beantragen. Umgekehrt würde ihr Beitritt auch im Eigeninteresse der EU zu einer Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit in Europa beitragen.
7. Deutschland sollte die Einrichtung eines speziellen EU-plus-Assoziierungsländer-Formats unterstützen. Es soll ermöglichen, durch regelmäßige Treffen mit den Vertretern der EU Institutionen die gemeinsamen Herausforderungen und Interessen der Partnerländer und der EU zu identifizieren und eine gemeinsame Strategie festzulegen. Im Rahmen dieses Formats sollten insbesondere die baltischen und Visegrad-Staaten sowie Schweden stark eingebunden werden. Es soll dazu beitragen, einen permanenten Prozess der Annäherung der Partnerstaaten an die EU in Gang zu halten.
8. Den Assoziierungsstaaten sollte ermöglicht werden, sich an bewährte EU-Organisationen schrittweise anzunähern. Vorstellbar wäre ein Beobachterstatus beim Europäischen Netz der Räte für das Justizwesen (EJN). Eine weitere Möglichkeit wäre die regelmäßige Teilnahme an der COEST (eine Gruppe „Osteuropa und Zentralasien“ im Rat der Europäischen Union). Auch ein verstärkter Austausch mit dem Europäischen Parlament erscheint sinnvoll.
9. Rasche Reaktion und Ausübung diplomatischen Drucks, wenn Reformen lediglich vorgetäuscht werden. Diverse Beispiele zeigen, dass dieses Instrument eine erhebliche Wirksamkeit aufweist (Beispiel Wahlreform in Georgien).
10. Stärkere Unterstützung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft (Städtepartnerschaften, Kulturaustausch, Wissenschaftskooperation, Zusammenarbeit mit NGOs). Hier besteht der stärkste Wille für eine Umsetzung der Reformen.



Zentrum
Liberale
Moderne

In diesem Papier wird die Auffassung vertreten, dass Rechtsstaatlichkeit und demokratisches Regieren einen höheren Stellenwert im Rahmen der Östlichen Partnerschaft erhalten sollten.

Die Zivilgesellschaften und die demokratischen politischen Kräfte in den assoziierten Ländern haben auf diesem Gebiet hohe Erwartungen an die Rolle der EU.



Die Ansichten, Meinungen und Äußerungen des Autors sind seine eigenen und spiegeln nicht unbedingt die Position der Open Society Foundation wider. Die Open Society Foundation ist daher nicht für den Inhalt dieses Strategiepapiers verantwortlich.

Herausgeber:

Zentrum Liberale Moderne
Reinhardtstraße 15
10117 Berlin
Deutschland

T: +49 (0)30 - 25 09 58 70
M: info@libmod.de

www.libmod.de