



**Forum Demokratieforschung
Beiträge aus Studium und Lehre**

Working Paper-Reihe
im Fachgebiet Demokratieforschung
am Institut für Politikwissenschaft
der Philipps Universität -Marburg

Abstract

The European Union pursues a policy of democracy promotion in its neighbouring countries based on its self-perception as a 'community of common values'. One EU-led programme which entails democracy promotion is the European Neighbourhood Programme (ENP). Since this programme has not yet achieved the expected results, its impact and motives have to be called into question. Thus, this paper discusses the EU's motives behind the ENP using two Eastern European sample states, Ukraine and the Republic of Belarus. With the help of detailed country studies and a qualitative analysis of relevant EU documents this paper examines the questions of how and why the EU implements the ENP in the two countries. The authors argue that EU actions are mainly driven by interests in economic and security cooperation instead of democratic development. This paper builds upon ongoing discussions about the EU's policy of democracy promotion and, with its explicit focus on EU interests in Belarus and Ukraine, contributes to the closure of another gap in the scientific research in this realm.

Working Paper No. 2

Externe Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine und Belarus

Bericht zum Forschungsprojekt im Bachelorstudiengang Politikwissenschaft
an der Philipps Universität-Marburg

von

Johanna Bade, Konstantin Litke, Frank Lorenz
Ulrika Mientus, Andreas Müller

Titelbild: Füllhorn von Christel Irmischer (Original: Acryl auf Leinwand 1997).

Impressum

Forum Demokratieforschung, Working Paper Reihe im Fachgebiet Demokratieforschung
Am Institut für Politikwissenschaft an der Philipps Universität-Marburg,
Beiträge aus Studium und Lehre
Herausgeberinnen: Prof'in Dr. Ursula Birsl, Matti Traußneck (M.A. Politologin).

Working Paper No 2 (April 2013).

ISSN 2197-9481

<http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/institut/lehrende/birsl/forumdemokratie>

Kontakt:

Prof'in Dr. Ursula Birsl
Matti Traußneck
Philipps Universität-Marburg
Institut für Politikwissenschaft
Wilhelm-Röpke-Str. 6G
D-35032 Marburg

E-Mail: ursula.birsl@staff.uni-marburg.de
matti.traussneck@staff.uni-marburg.de

INHALT

1. Einleitung	9
1.1 Vorgehen.....	10
1.2 Forschungsstand	12
1.3 Abschließende Bemerkungen	16
2. Externe Demokratieförderung	17
2.1. Theoretische Einbettung.....	17
2.1.1 Externe Demokratieförderung	17
2.1.2 Demokratische Mindeststandards	19
2.1.3 Normative Grundlagen externer Demokratieförderung	20
2.1.4 Strategien und Instrumente in der Demokratieförderung.....	20
2.2. Die EU als Demokratieförderin.....	23
2.2.1 Die EU als Wertegemeinschaft.....	23
2.2.1.1 Das Selbstverständnis der Europäischen Union.....	23
2.2.1.2 Die europäischen Werte.....	24
2.2.1.3 Das außenpolitisches Selbstverständnis der EU.....	25
2.2.2 Demokratieförderung aus EU-Sicht	27
2.2.2.1 Ansätze und Strategien in der Demokratieförderung gemäß des Europäischen Parlaments.....	27
2.2.2.2 Stellungnahme des Außenministerrates	28
3. Europäische Nachbarschaftspolitik als Demokratieförderungsinstrument	30
3.1 Europäische Nachbarschaftspolitik	30
3.1.1 Hintergrund und Entwicklung der ENP	30
3.1.2 Ziele.....	31
3.1.3 Hauptinstrumente und Finanzierung	32
3.1.4 Die östliche Partnerschaft.....	34
3.1.5 Zwischenfazit ENP.....	36
3.2 Interessen und Beziehungen der EU gegenüber Ukraine und Belarus.....	36
3.2.1 Ukraine	36
3.2.2 Belarus.....	37

4. Länderberichte	38
4.1 Länderbericht Ukraine.....	38
4.1.1 Innenpolitische Entwicklung.....	39
4.1.1.1 Von der Unabhängigkeit bis zur Orangen Revolution.....	39
4.1.1.2 Das System Janukowitsch	41
4.1.2 Außenpolitische Entwicklung	43
4.1.2.1 Von der Unabhängigkeit bis heute.....	43
4.1.2.2 Die Außenpolitik unter Janukowitsch	45
4.1.3 Wirtschaftslage der Ukraine	46
4.1.3.1 Wirtschaftliche Entwicklung seit 1991	46
4.1.3.2 Aktuelle Wirtschaftliche Situation	48
4.1.4 Zwischenfazit	49
4.2 Belarus.....	50
4.2.1 Innenpolitische Entwicklung.....	50
4.2.1.1 Innenpolitische Entwicklung von der Unabhängigkeit bis heute.....	51
4.2.1.2 Gegenwärtige Innenpolitische Situation	52
4.2.2 Außenpolitische Situation	54
4.2.2.1 Entwicklung bis heute	54
4.2.2.2 Gegenwärtige außenpolitische Situation.....	55
4.2.3 Wirtschaftliche Situation in Belarus.....	56
4.2.3.1 Die wirtschaftliche Entwicklung seit 1991	56
4.2.3.2 Gegenwärtige wirtschaftliche Situation	58
4.2.4 Zwischenfazit	59
4.3 Vergleich der Ergebnisse zwischen der Ukraine und Belarus	60
5. Analyse.....	62
5.1. Methode.....	62
5.2 Qualitative Inhaltsanalyse der EU-Dokumente zur Ukraine.....	65
5.2.1 Die Dokumente	65
5.2.2 Der Aktionsplan 2005 und der Aktionsplan für Freiheit, Sicherheit und Justiz 2007	66
5.2.3 Die Strategiepapiere 2002-2006 und 2007-2013	71
5.2.4 Die Nationalen Richtprogramme 2002-2003, 2007-2010 und 2011-2013	75
5.2.5 Die Fortschrittsberichte 2006 und 2012	80
5.2.6 Zwischenfazit	83

5.3 Qualitative Inhaltsanalyse der EU-Dokumente zu Belarus.....	84
5.3.1 Die Dokumente	84
5.3.2 Das Strategiepapier 2007-2013	85
5.3.3 Die Nationalen Richtprogramme 2007-2011 und 2012-2013.....	87
5.3.4 Das Memo zum aktuellen Stand der ENP-Fortschritte 2012	91
5.3.5 Zwischenfazit	92
6. Bewertung und Fazit.....	93
6.1 Fazit Ukraine	94
6.2 Fazit Belarus.....	96
6.3 Vergleich: Ukraine – Belarus	97
6.4 Ausblick.....	99
Literaturverzeichnis.....	100
Abkürzungsverzeichnis.....	107

1. Einleitung

Nachdem in den 1990er Jahren der Sieg der Demokratie aufgrund der steigenden Zahl demokratisch verfasster Staaten gefeiert worden war, waren die 2000er Jahre von Resignation im Angesicht der stagnierenden demokratischen Entwicklungen und der teilweise defektiven Demokratien geprägt. Die jüngsten Entwicklungen des Arabischen Frühlings wie auch die Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in der Ukraine im Vorlauf der Fußball-Europameisterschaft haben die Frage der Demokratisierung der europäischen Nachbarstaaten wieder in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt. Dabei stellt sich vor allem die Frage, welche Rolle die EU in diesen Demokratisierungsprozessen einnehmen kann.

Die Europäische Union hat in ihrem jüngsten Vertragswerk ihr Selbstverständnis als Werteunion hervorgehoben, welches sie auch in ihren Außenbeziehungen mit den sog. Drittstaaten vertreten will. Als zentrale Werte definiert sie die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den Schutz der Menschenrechte. Aus diesem Selbstverständnis ergibt sich für die EU die Rolle als Demokratieförderin in ihren Außenbeziehungen. Diese Rolle hat sie jedoch nicht erst seit dem Vertrag von Lissabon, sondern bereits seit den 1980er Jahren eingenommen. Besonders deutlich wurde dies an den Demokratisierungsprozessen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL), die in einem Beitritt zur EU 2004 bzw. 2007 mündeten (vgl. hierzu Kapitel 2).

Während diese Erweiterungsrounden einerseits den Höhepunkt für die Demokratisierung der ehemaligen Ostblockstaaten und damit erfolgreicher externer Demokratisierung darstellten, bescherten sie der EU andererseits neue Nachbarn in Osteuropa. Für diese Nachbarn, denen die EU keine Mitgliedschaftsperspektive einräumen wollte, wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingerichtet. Mit dieser war das Ziel verbunden, die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten auf eine vertragliche Basis zu setzen, die zur Demokratisierung der Staaten wie auch zu Kooperationen in wirtschafts- und sicherheitspolitischen Fragen führen sollte (vgl. Kapitel 3).

Es kann also zunächst festgehalten werden, dass die EU sich selbst als Demokratieförderin versteht und in den MOEL in dieser Rolle bereits erfolgreich agiert hat. Gleichzeitig verfolgt sie in den neuen östlichen Nachbarstaaten die ENP, mit der explizit kein EU-Beitritt verbunden wird und die eine Kooperation in wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Feldern darstellt. Obwohl die EU auch hier die Demokratie fördern möchte, können in den östlichen Nachbarstaaten bisher jedoch keine konsolidierten Demokratien aufgezeigt werden. Aufgrund dieser Beobachtungen stellt sich die Frage, warum die Demokratieförderung der EU in den östlichen Nachbarstaaten bisher nicht erfolgreich war. Dieser Frage nachzugehen, soll das Ziel des vorliegenden Projekts sein. Dabei sollen stellvertretend für die Länder der östlichen Partnerschaft die Fälle Ukraine und Belarus untersucht werden, mit denen einerseits ein zur Beginn der ENP als autoritär eingestuftes System (Belarus), andererseits eine defekte Demokratie erwählt wurden (Ukraine) (vgl. Merkel 2004: 51). Gerade die Ukraine galt bei der Einführung der ENP als Musterbeispiel eines sich transformierenden Staates, während für Belarus aufgrund fehlender demokratischer Grundprinzipien kein Aktionsplan ausformuliert wurde. Aufgrund dieser zur Einführung der ENP getroffenen Beobachtungen zweier unterschiedlich demokratisierter Staaten wurden die Ukraine und Belarus als Exempel für die osteuropäischen Nachbarn ausgewählt.

Die diesem Forschungsprojekt zugrunde liegende Frage lautet daher:

Warum und in welcher Form betreibt die EU in der Ukraine und Belarus Demokratieförderung?

Das Forschungsprojekt knüpft in seinem Fokus auf die Maßnahmen und Interessen der EU an einen Sammelband von Jünemann und Knodt von 2007 an, unter deren Herausgeberschaft anhand von wenigen Länderbeispielen die Demokratieförderung der EU in den verschiedenen Weltregionen untersucht wurde. In diesem Sammelband war versucht worden, vier Thesen über Faktoren, die den Einsatz von Demokratieförderungsmaßnahmen erklären sollen, zu testen. Zu den Einflussnehmenden Faktoren zählten sie die Mehrebenenstruktur der EU, die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Verflechtungen zwischen der EU und dem Ziel-land der Förderung sowie die Resonanzstruktur im jeweiligen Land (vgl. Jünemann / Knodt 2007a).

Ausgehend von den Ergebnissen des Sammelbandes wird hier der Fokus gesetzt auf die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der EU, die – und dies gilt es zu untersuchen – maßgeblich die Wahl der Maßnahmen der EU zur Förderung der Demokratie in der Ukraine und Belarus beeinflussen. Dagegen wird hier die explizite Untersuchung der Resonanzstruktur in der Ukraine und Belarus ausgespart, da sie mit der in diesem Projekt gewählten Methode der qualitativen Inhaltsanalyse von EU-Dokumenten nicht ausreichend erfasst werden kann.¹

Zudem wird die EU hier als ein homogener Akteur verstanden, weshalb das Multi-Level-System ebenfalls nicht in die Betrachtungen einfließen soll. Damit lauten die in diesem Projekt zu testenden Thesen:

- (1) Das Handlungspotential der EU wird durch ihre sicherheits- und machtpolitischen Interessen eingeschränkt.
- (2) Ebenso begrenzen die wirtschaftspolitischen Interessen der EU ihre demokratiefördernden Handlungsmöglichkeiten.

Mit der Beantwortung der Frage nach den Interessen der EU als Demokratieförderin mittels der Überprüfung dieser Thesen können nicht zuletzt auch Rückschlüsse auf den Stellenwert des Selbstverständnisses als Werteunion und -exporteurin in den Außenbeziehungen der Union geschlossen werden.

1.1 Vorgehen

Wie der nachstehende Forschungsstand aufzeigen wird, ist das Feld der externen Demokratieförderung zwar in der Wissenschaft ein relativ junges. Dennoch können bereits zahlreiche Auseinandersetzungen mit diesem Thema aufgezeigt werden, die mit verschiedenen Definitionen zu externer Demokratisierung agieren. Aus diesem Grund soll zunächst ein Einblick in den Begriff der Demokratieförderung geboten und vor allem das diesem Projekt zugrunde liegende Verständnis dargelegt werden. Dabei wird sowohl auf die normativen Implikationen dieses Politikfeldes eingegangen, wie auch die Vielfalt möglicher Strategien und Instrumente skizziert (Kapitel 2.1). Neben dieser theoretischen Einbettung muss zudem aufgezeigt werden, warum und inwieweit die Europäische Union eine Wertegemeinschaft ist und wie sie selbst ihre Rolle als externe Demokratieförderin beschreibt. Dabei soll untersucht werden, welches

¹ Indirekt ist sie jedoch aus den EU-Dokumenten ableitbar, da die EU länderspezifische Demokratisierungsstrategien verfolgt.

Verständnis sie von Demokratieförderung hat und welche Strategien sie betreiben möchte (Kapitel 2.2). Diese Darstellungen dienen letztlich der Kategorisierung der Maßnahmen der EU und der Beurteilung der Effektivität der eingeschlagenen Strategien wie auch der Beurteilung der konsequenten Umsetzung des EU-Selbstverständnisses. Um gerade auch zu überprüfen, inwieweit die EU ihre eigenen Ziele umsetzt, soll anschließend die ENP vorgestellt werden: warum wurde sie eingerichtet und welche Maßnahmen werden mit ihr verbunden?

Zu beachten ist, dass die ENP nicht das einzige Instrument ist, mit dem die EU Demokratie exportieren will.² In diesem Fall wird aber die Demokratieförderung mittels der ENP untersucht, daher soll diese eindringlich auf die mit ihr verbundenen Ziele beleuchtet werden. Während sie für sämtliche Anrainerstaaten der EU eingerichtet wurde, widmet sich dieses Projekt den osteuropäischen Nachbarn, weshalb auch bei der Vorstellung der ENP ein Fokus auf die östliche Nachbarschaft gelegt wird. An dieser Stelle soll bereits in einem ersten Schritt auch auf die Verflechtungen der EU mit ihren östlichen Nachbarn eingegangen werden: es wird dargelegt, welche Interessen die EU mit der ENP verfolgt und wie sich die Beziehungen aus europäischer Perspektive darstellen (Kapitel 3).

Nachdem die Grundlage des Projekts im theoretischen Rahmen und der Vorstellung des europäischen Selbstverständnisses und europäischer Nachbarschaftsperspektiven gelegt wurde, gilt es sich den zwei Ländern dieser vergleichend angelegten Arbeit zu widmen. Anhand zweier Länderberichte soll der Leser einen Überblick über die politische und wirtschaftliche Entwicklung wie auch die außenpolitische Einbettung der beiden Staaten bekommen. Ziel ist es einerseits darzulegen, warum die Ukraine und Belarus auf einem derart niedrigen Demokratieniveau sind. Andererseits soll die wirtschaftliche und außenpolitische Einbettung der Staaten offengelegt werden, um die Spannungslage der Staaten im Korridor zwischen der EU und Russland nachvollziehbar zu machen (Kapitel 4). Im Anschluss an die einzelnen Berichte werden die Ergebnisse zur Ukraine und Belarus miteinander verglichen, um mögliche parallele Entwicklungsstränge und Einflussfaktoren in der Region ausfindig machen zu können (Kapitel 4). Diese Darstellungen dienen als Grundlage für die spätere Auswertung der Analyse der EU-Maßnahmen und damit als Basis für die Begründung der jeweils eingeleiteten Maßnahmen und der Interessen der EU. Bevor die eigentliche Analyse der EU-Dokumente vorgenommen wird, werden so bereits Erkenntnisse über das Selbstverständnis der EU, ihre Interessen und die jeweilige innen-, wirtschafts- und außenpolitische Situation der Ukraine und Belarus gewonnen.

Nach dieser ausführlichen Vorarbeit, die die Relevanz der vorliegenden Studie nicht nur aufgrund der neuen Forschungsfrage, sondern auch wegen der ausführlichen Vorstellung der Länderbeispiele mit Fokus auf die Demokratieentwicklung und EU-Beziehungen erzeugt, erfolgt die Analyse der EU-Dokumente. Dies wird unter der Annahme von Mayring, dass von Formulierungen auf dahinter stehende Interessen geschlossen werden kann, durchgeführt.

Mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring sollen offizielle EU-Dokumente zur Ukraine und Belarus, die seit 2004 herausgegeben wurden, analysiert werden. Zu diesen Dokumenten zählen für die Ukraine die Aktionspläne, Strategiepapiere, Nationalen Richtprogramme sowie die Fortschrittsberichte seit 2004. Für Belarus können dagegen nur Strategiepapiere, Nationale Richtprogramme und ein aktuelles Memo zum Stand der ENP-Fortschritte berücksichtigt werden, da die EU aufgrund der politischen Situation in Belarus bisher weder zu einem Aktionsplan noch einem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) bereit war.

² 2006 hat die Europäische Union das European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) ins Leben gerufen und damit ein Instrument für externe Demokratieförderung geschaffen, das aus der 1994 eingerichteten European Initiative for Democracy and Human Rights hervorgegangen ist.

Das Vorgehen bei der Inhaltsanalyse findet in Anlehnung an die Arbeit von Sirgita Urdze statt. Diese hatte 2010 eine Dokumentenanalyse zur Demokratieförderung der EU in Zentralasien gemacht und dabei Kategorien für die Auswertung der Dokumente entwickelt. Aufgrund der Einordnung bestimmter Formulierungen anhand ihres Kategorienschemas war es ihr möglich, von der Art der Formulierungen Rückschlüsse auf die dahinterstehenden Interessen der EU zu treffen. Dieses Verfahren wurde für das vorliegende Projekt weitestgehend übernommen, um Aussagen über die Motivation und Interessen der EU machen zu können und damit die Forschungsfrage zu beantworten. Um die eingangs gestellten Thesen zu überprüfen, werden vergleichend die Aussagen zur Demokratieförderung, zu Sicherheitsmaßnahmen wie auch wirtschaftspolitischen Fragen untersucht (Kapitel 5.1). Der Vergleich der Dokumente zur Ukraine und Belarus bietet dabei den Vorteil, dass nicht nur eine länderspezifische Auswertung gemacht wird, sondern auch allgemeine Aussagen über den Zusammenhang von Demokratieförderung und sicherheits-/ wirtschaftspolitischen Interessen der EU formuliert werden können.

Mit Hilfe der Analyse und der Erkenntnisse aus dem Theorie/EU-Teil sowie den Länderberichten soll abschließend ausgewertet werden, welche Faktoren die EU in ihrer Demokratieförderung beeinflussen und welchen Stellenwert diese gerade auch im Vergleich zu wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fragen einnimmt (Kapitel 6). Da das vorliegende Projekt auf bisherige Forschungserkenntnisse aufbauen kann, sollen diese zunächst skizziert werden.

1.2 Forschungsstand

Kneuer beschreibt zwar 2009, dass das Thema Demokratieförderung ein relativ neues Forschungsfeld darstellt (vgl. Kneuer 2009: 9), dennoch können bereits zahlreiche Überblickswerke und Studien zur Demokratieförderung aufgezeigt werden. Dies hängt mit einem Boom in der Forschung zusammen, der einerseits durch die Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa vor allem im Kontext der Europäischen Integration eingeleitet wurde (vgl. ebd.: 15ff.). Andererseits befasst sich die Politikwissenschaft auch unter dem Eindruck des gescheiterten Demokratieexports der Bush-Regierung im Irak und Afghanistan und der damit in Frage gestellten Legitimität von Demokratieförderung mit den Akteuren, Mechanismen und Instrumenten von externer Demokratisierung (vgl. Youngs 2008: 1).

Zu den Einstiegswerken in das Thema externer Demokratisierung gehört der 2009 herausgegebene Sammelband von Erdmann und Kneuer, in dem die Methoden und Instrumente externer Akteure vorgestellt werden (vgl. Erdmann / Kneuer 2009). Die Aufsätze wurden dabei u.a. von Mitgliedern der Forschungsgruppe am WZB um Wolfgang Merkel und Vertretern der Forschungsgruppe um Frank Schimmelfennig verfasst, womit in diesem Sammelband zwei Zentren der deutschsprachigen Forschung zu (externer) Demokratieförderung vertreten sind. Zur EU als Akteur in diesem Politikfeld forscht zudem unter der Federführung von

Richard Youngs der europäische Think Tank FRIDE³, der neben zahlreichen working papers 2008 einen Sammelband zur Demokratieförderung durch die ENP herausgebracht hat (s.u.).⁴

Da es innerhalb der genannten Forschungsgruppen aber auch darüber hinaus verschiedene Ansätze und bereits publizierte Studien zu externer Demokratisierung gibt, soll hier der Fokus auf die Forschungsergebnisse zur Demokratieförderung durch die EU in Osteuropa gelegt werden. Dabei muss zwischen den Beitrittskandidaten von 2004 und 2007 und den osteuropäischen Staaten, denen keine Beitrittsperspektive gegeben wird und die daher unter die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) fallen, unterschieden werden.

Die Demokratieförderung der EU in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern nach 1990 wird als eine Erfolgsgeschichte beschrieben, da die Staaten binnen weniger Jahre unter europäischen Einfluss demokratisiert wurden (vgl. Burnell 2007: 3, Gawrich / Lapins 2006:9). Wie diese wirksame Demokratieförderung begründet werden kann, haben Schimmelfennig und Scholtz für 36 Staaten zwischen 1998 und 2004 untersucht. Die Demokratieförderung sei mittels politischer Konditionalität durchgeführt worden, also einer Art Anreizsystem, bei dem politische Reformen im jeweiligen Land durch die EU belohnt werden. Schimmelfennig und Scholtz zeigten auf, dass die Demokratisierung unter dem Einsatz von politischer Konditionalität da erfolgreich war, wo durch die EU eine Beitrittsperspektive geboten wurde und dass dies das bisher effektivste Demokratisierungsinstrument darstellt (vgl. Schimmelfennig / Scholtz 2007). Dimitrova und Pridham stützten die These, dass die EU durch die Eröffnung einer Beitrittsperspektive die größten Effekte im Bereich der Demokratisierung eines Landes erzielen konnte (vgl. Dimitrova / Pridham 2004). Burnell unterstrich darüber hinaus, dass Demokratieförderung und Konditionalität nur fruchten könnten, wenn im jeweiligen Land Akteure vorhanden sind, die die gebotenen Möglichkeiten ergreifen (vgl. Burnell 2007).

Die Demokratieförderung der EU in den MOEL ist also mittels politischer Konditionalität betrieben worden und aufgrund der Beitrittsverhandlungen und des Beitrittswillens der mittel- und osteuropäischen Staaten erfolgreich gewesen. Wie aber wird Demokratieförderung in den Staaten betrieben und beurteilt, für die explizit keine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wird? Ist diese ebenso von Effektivität gekrönt wie in den neuen Mitgliedsstaaten der EU?

Zunächst kann festgehalten werden, dass sich die meisten Studien, die sich der Demokratisierung durch die ENP widmen, einerseits auf die Art der Maßnahmen der EU blicken, andererseits versuchen, Erklärungen zu liefern, warum trotz Demokratisierungsmaßnahmen in bestimmten Ländern keine Systementwicklung stattgefunden hat. Ansätze, die Strategien der EU zu erklären, finden sich dagegen bisher nur im Sammelband von Jünemann und Knodt, wie auch in der Analyse von Urdze, deren wichtigste Erkenntnisse unten aufgezeigt werden sollen. Zunächst sollen jedoch die wichtigsten Forschungsergebnisse zur Art der Maßnahmen der Demokratieförderung innerhalb der ENP skizziert werden, eh anschließend ein Blick auf Untersuchungen zur Ukraine und Belarus geworfen wird.

Bereits 2006 haben Gawrich und Lapins in einer Studie zu den Möglichkeiten der Demokratisierung der EU in den GUS-Staaten der ENP eine geringe Demokratisierungswirkung vorausgesagt und dies einerseits mit dem geringen Anreizsystem durch die ENP begründet. Anderer-

³ Selbstverständnis der Einrichtung: "FRIDE is a European think tank for global action, which provides innovative thinking and rigorous analysis of key debates in international relations. Our mission is to inform policy and practice in order to ensure that the EU plays a more effective role in supporting multilateralism, democratic values, security and sustainable development. FRIDE benefits from political independence and the diversity of views and intellectual background of its international team. Based in Madrid, FRIDE seeks to enhance the southern European perspective within EU debates and the European perspective within Spain." (FRIDE 2012).

⁴ Einen aktuellen Überblick über die unterschiedlichen Zugänge zum Thema „Externe Demokratieförderung“ findet sich bei Beichelt 2010.

seits haben sie auf länderinterne Faktoren wie bspw. die starke Stellung des Präsidenten im politischen System wie auch eine ausgeprägte nationale Identität hingewiesen, die einer Demokratisierung entgegenstünden. Zudem haben sie aufgezeigt, dass Demokratieförderung auch ein geopolitischer Machtkampf ist, der sich im Fall der GUS-Staaten zwischen der EU und Russland abspielt. Ein besonderes Augenmerk haben die Autoren auf die Ukraine, Belarus und Russland geworfen, weshalb ihre Ergebnisse zu den erst genannten Staaten skizziert werden sollen. Im Nachklang der Orangen Revolution beschreiben sie die Ukraine als „Paradebeispiel externer Demokratisierungshilfe“ (Gawrich / Lapins 2006: 17), bei dem das Zusammenspiel von internem und externen Demokratisierungsdruck, ebenso wie die gefestigte nationale Identität und die entwickelte Zivilgesellschaft sowie die Rolle des Obersten Gerichts als Verfassungsverteidigerin zur Demokratisierung geföhrt hätten. In Belarus dagegen, dem „brisantesten europäischen Fall einer Nicht-Demokratie“ (ebd.: 17), seien diese Faktoren nicht gegeben und eine Demokratisierung aufgrund der schwachen nationalen Identität, eines Stabilisierungsbedürfnisses und einer kleinen eingeschüchterten Opposition noch nicht absehbar. Die beiden Autoren kommen daher zu dem Schluss, dass innerhalb der ENP keine Handlungsmöglichkeiten für die EU bestehen. Gawrich und Lapins haben also bereits 2006 kritisch auf die Chancen der Demokratieförderung durch die ENP hingewiesen (vgl. ebd.).

Von diesem kritischen Standpunkt aus hat es zahlreiche Versuche gegeben, die Demokratisierungsstrategie der EU mittels der ENP – gerade auch in Abgrenzung zu den MOEL – zu kennzeichnen. So unterscheidet die Forschungsgruppe um Frank Schimmelfennig zwischen drei Demokratieförderungsansätzen: dem linkage-, leverage- und governance-Ansatz. Während die EU in den MOEL den leverage-Ansatz (top-down) verfolgt habe, wendet sie ihn den ENP-Staaten das governance-Konzept an und zielt damit vor allem darauf ab, durch Kooperation in einzelnen Politikfeldern demokratisches Regieren zu fördern (vgl. Schimmelfennig / Lavenex 2011). Darauf aufbauend untersuchten Freyburg et al. den Einfluss der EU auf democratic governance anhand von vier Länderbeispielen (u.a. Ukraine) und drei Politikfeldern. Sie haben herausgearbeitet, dass die Übernahme der governance-Strukturen Kosten-Nutzen-Kalkülen der Regierungen folgt und dass zwischen adoption und application von democratic governance, also zwischen formeller Übernahme demokratischer Strukturen und der tatsächlichen Anwendung/Umsetzung demokratischer Regierungsweisen, unterschieden werden müsse. Zudem betonen sie, dass bisher unklar ist, inwieweit die Förderung von democratic governance dazu dient, autoritäre Staaten zu demokratisieren (vgl. Freyburg et al. 2011).

Schon 2008 haben Melnykovska und Schweickert am Beispiel der Ukraine beschrieben, dass der top-down-Ansatz gerade aufgrund der fehlenden EU-Mitgliedschaftsperspektive keinen Erfolg bringen würde. Daher plädierten sie für eine bottom-up-Demokratisierungsstrategie und forderten von der EU, dass diese willige Partner in der Gesellschaft finden müsse. Diese seien in der Ukraine in den oligarchischen Clans zu suchen, welche bereits an der Orangen Revolution mitgewirkt hatten, jedoch Probleme hatten, demokratische Institutionen zu etablieren. Diesen solle die EU wirtschaftliche Anreize bieten, um sie zur bottom-up-Demokratisierung und Institutionenbildung zu motivieren (Melnykovska / Schweickert 2008).

Auch in dem Sammelband von Jünemann und Knodt, der diesem Forschungsprojekt zugrunde liegt, werden die Instrumente der EU in den verschiedenen Regionen der Welt untersucht. Abschließend kommen sie zu dem Ergebnis, dass die EU, wenngleich sie sich als eine Wertegemeinschaft versteht, Demokratieförderung unterschiedlich intensiv verfolgt. Dabei spielen mehrere Faktoren eine Rolle: so bspw. die verschiedenen Interessen der Mitgliedstaaten der EU, die sich u.a. in verschiedenen wirtschaftlichen und historischen Interessenlagen zeigen. Sicherheitspolitische Interessen und asymmetrische Beziehungen zwischen der EU und dem Zielland föhren häufiger zu einem Ausbleiben negativer Instrumente und einem konsequenten Eintreten für die Demokratie (vgl. Jünemann / Knodt 2007b: 367f.). Mit Blick auf die Ukrai-

ne, Belarus und Moldova hat sich Beichelt im Sammelband von Jünemann und Knodt mit deren vier Hypothesen auseinandergesetzt, wobei der Schwerpunkt auf der Ukraine lag, während Belarus wegen fehlender EU-Programme weitestgehend vernachlässigt wurde. Gerade mittels der ENP könnten nach seiner Analyse differenzierte und Länderspezifische Strategien und eine Vielzahl von Maßnahmen verfolgt werden. Dies ermögliche es, auf Länderinterne Faktoren wie bspw. die Resonanzstruktur in der Ukraine einzugehen, die durch das gespaltene Verhältnis zu Russland geprägt ist (vgl. Beichelt 2007: 226). Dabei kennzeichnet er die Demokratieförderung mittels der ENP wie folgt:

„Im Rahmen der ENP hat die EU ein Instrumentarium entwickelt, das gegenüber spät demokratisierten und nicht konsolidierten Regimes eine differenzierte Strategie der Annäherung und Anbindung erlaubt. Je ausgeprägter die Interaktion der EU und ihren Nachbarstaaten, desto weniger stehen dabei explizite Maßnahmen der Demokratiestützung im Mittelpunkt. Vielmehr bettet die EU ihre Vorstellungen über den gewünschten Charakter des politischen Regimes eine Vielzahl von Maßnahmen, die auf wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Kontakte zielen“ (ebd.: 225).

Aufbauend auf den Hypothesen von Jünemann und Knodt hat Sigita Urdze eine Untersuchung der EU-Demokratieförderung in den Zentralasiatischen Staaten vorgenommen und nach den Interessen der EU gefragt, die eine Auswahl der jeweiligen Instrumente nach sich ziehen. Sie hat herausgearbeitet, dass die EU umso mehr Instrumente gebraucht, je größer die Demokratieprobleme in einem Land sind. Zudem hat sie gezeigt, dass die EU umso weniger Demokratieförderung betreibt, je größer ihre sicherheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Interessen sind und je größer sie im Zielland mit anderen Staaten in Konkurrenz steht. Ihre Analyse endet mit dem Urteil, dass der Stand der Demokratie im jeweiligen Land und die Demokratieförderung durch die EU nur in einem sehr begrenzten Zusammenhang zueinander stehen (vgl. Urdze 2010: 229ff.).

Während der Sammelband von Jünemann und Knodt die Demokratieförderung der EU in den verschiedenen Weltregionen beleuchtet, hat Richard Youngs 2008 einen veröffentlicht, in dem lediglich die Demokratieförderung durch die ENP betrachtet wird. Innerhalb dieses Bandes finden sich auch zwei Aufsätze zur Ukraine und Belarus, deren Forschungsergebnisse zusammengefasst werden sollen. In der Ukraine habe die formale Installierung der Demokratie funktioniert, jedoch sei keine demokratische Kultur gefördert worden. Dies hängt damit zusammen, dass die EU eher eine staatszentrierte Strategie verfolgt habe, die sie nur bei der Revolution 2004 durch ihre Unterstützung der Opposition gebrochen habe. Dabei sei die Politik der EU jedoch durch den *russia-first*-Grundsatz gekennzeichnet, was das eher schwierige Verhältnis der Ukraine zur EU wie auch Russland noch verstärkt habe (vgl. Solonenko / Jarabik 2008). Solonenko hat zudem ausgeführt, dass der Einfluss der EU in der Ukraine sehr gering sei, weil sich die EU hier für eine andere Strategie als in den MOEL entschieden habe. Dies hätte jedoch die innere Spaltung der Ukraine zwischen der West- bzw. Ostorientierung verstärkt. Und so resümiert Solonenko, dass der Einfluss der EU in der Ukraine solange gering bleibe, bis die EU und die Demokratie die einzigen Perspektiven für das Land darstellen (vgl. Solonenko 2009). Das Urteil zu Belarus fällt im Sammelband von Youngs ähnlich negativ aus: zwar bemühe sich die EU um Demokratieförderung im Land, sei in ihren Forderungen gegenüber Minsk jedoch nicht klar genug und könne dadurch keine Erfolge verzeichnen. Der Einfluss Russlands ist hier noch größer, weshalb die EU deutlicher werden und gerade die wirtschaftliche Abhängigkeit Belarus' von der EU für die Demokratieförderung nützen müsse (vgl. Jarabik / Silitski 2008).

Eine Analyse von Korosteleva geht in ihrem Urteil zu EU-Politik gegenüber Belarus noch weiter und zeigt auf, dass autoritäre Regime eine Resistenz gegen Demokratieförderung entwickeln, weshalb vielmehr auf die internen Strukturen des Ziellandes eingegangen werden müsse. Die Farbigen Revolutionen in Osteuropa hätten dabei den begrenzten Einfluss interna-

tionaler Akteure auf Demokratisierungsprozesse deutlich gemacht, seien doch bspw. in der Ukraine nur formell demokratische Strukturen entstanden. Gerade weil sich Belarus gegenüber den Revolutionen wie auch bisherigen EU-Maßnahmen stabil halten konnte, solle die EU vielmehr auf die sozialen Strukturen und Normen im Land eingehen, wobei die Autorin deutlich hinterfragt, ob externe Demokratieförderung überhaupt möglich ist (vgl. Korosteleva 2009 und 2012).

Schließlich kann auf eine Studie von Tom Casier verwiesen werden, der untersucht hat, welche Form der Demokratie die EU in der Ukraine gefördert hat und damit die Thesen von Solonenko und Jarabik stützt. Er hat dabei nach Pridham zwischen formeller Demokratie, also der Förderung politischer Institutionen wie Wahlen, und substantieller Demokratie, womit vor allem eine demokratische Kultur gemeint ist, unterschieden. Casier kommt zu dem Fazit, dass sich die EU in der Ukraine vor allem der ersten Form der Demokratie gewidmet hat und dass damit die Maßnahmen nicht über die formelle Einrichtung demokratischer Institutionen hinausgehen konnten (vgl. Casier 2011).

Der hier knapp gehaltene Überblick über den Forschungsstand zur Demokratieförderung der EU in Osteuropa zeigt deutlich auf, dass das Feld in den vergangenen Jahren vielfach untersucht worden ist. So wurde bereits das Vorgehen der EU mittels der ENP als governance-Ansatz gekennzeichnet, bei dem jedoch zumindest in der Ukraine vor allem die formelle Ebene von Demokratie gefördert worden ist. Auch Erklärungsansätze, wieso Demokratieförderung in den MOEL funktioniert hat, in den neuen östlichen Nachbarn dagegen keine Wirkung zeigt, gibt es bereits. Was jedoch bisher nur in Ansätzen untersucht worden ist, sind die Gründe für das jeweilige Vorgehen der EU in den Zielländern von Demokratieförderung. Zwar hat Beichelt einen Anfang gemacht mit seiner Analyse, dieses Forschungsprojekt soll aber nun ausführlich nach den Interessen der EU gegenüber der Ukraine und Belarus fragen, um daraus herzuleiten, warum welche Strategien verfolgt werden.

1.3 Abschließende Bemerkungen

Es wurde deutlich, dass das Projekt an laufende Diskussionen über Demokratieförderung durch die Europäische Union anschließt. Hier jedoch werden explizit die Interessen der EU in den beiden Staaten Ukraine und Belarus beleuchtet, die die Demokratieförderung beeinflussen. Aufgrund dieses Fokus und der vorausgestellten ausführlichen Betrachtung der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung wie auch der außenpolitischen Einbettung der Länderbeispiele kann das Projekt eine weitere Forschungslücke zur europäischen Demokratieförderung schließen.

Bereits an dieser Stelle gilt es jedoch auf die Grenzen des vorliegenden Projekts aufmerksam zu machen. So wird entgegen aller Bedenken die EU an dieser Stelle als ein homogener Akteur verstanden, die unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedstaaten wie auch die Demokratieförderung durch einzelne Mitglieder können hier nicht berücksichtigt werden. Zudem kann an dieser Stelle nicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Förderung demokratischer Merkmale tatsächlich zur Demokratisierung eines Landes beiträgt, vielmehr wird davon ausgegangen, dass Demokratieförderung möglich ist.⁵ Schließlich muss noch einmal betont werden, dass in diesem Projekt die Interessen der EU untersucht werden, damit wird also nicht danach gefragt, welche Länderinternen Faktoren die Auswahl der Instrumente der EU prägen und die Demokratisierung der beiden Staaten verhindern. Dass ein solcher Fokus ge-

⁵ Zur Kritik an dieser Unterstellung siehe Grävingsholt et al. 2009: 31.

setzt wurde, ist nicht zuletzt auch dem Umstand geschuldet, dass ausreichende Sprachkenntnisse fehlen, um die interne Resonanzstruktur angemessen untersuchen zu können. Damit verfolgt das Forschungsprojekt also eine Untersuchung der EU-Demokratieförderung anhand der Ukraine und Belarus und versucht die Interessen der EU, die diese Förderung möglicherweise beeinflussen, nachzuvollziehen.

2. Externe Demokratieförderung

Das Feld der externen Demokratieförderung ist gerade für die Europäische Union ein sehr junges, welches sich, angetrieben durch den Zerfall des Ostblocks, als Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft etabliert hat. Anfänge der Demokratieförderung durch europäische Staaten finden sich zwar bereits in den 1970er Jahren – v.a. durch die deutschen politischen Stiftungen –, zum Gemeinschaftsprojekt wurde diese jedoch erst durch die Gründung der EU, bei der sie als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) festgeschrieben wurde. In den 1990er Jahren richtete die EU ihr Augenmerk vor allem auf die osteuropäischen Staaten und ihre Demokratiebewegungen, die sie mit Blick auf EU-Beitrittsperspektiven förderte und unterstützte. Gerade diese Fördermaßnahmen haben in der Politikwissenschaft viel Beachtung gefunden.⁶ Mit den Osterweiterungen 2004 und 2007 sowie mit der Etablierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik rückten diejenigen Staaten an den europäischen Außengrenzen in den Fokus, denen zunächst keine Beitrittsperspektive eröffnet worden ist, deren Demokratie und EU-Beziehungen gerade mit Hilfe der ENP ausgebaut werden sollen. Ehe jedoch auf die europäischen Bestrebungen und Maßnahmen eingegangen werden kann, muss geklärt werden, was externe Demokratisierung/Demokratieförderung bedeutet, welche normativen Implikationen getroffen werden und in welchem Stadium einer Regimeentwicklung sie mit welchen Instrumenten durchgeführt werden kann. Gerade die Frage nach den Strategien soll hier ausführlich behandelt werden, da auf Basis dieser Darstellung die Analyse der europäischen Politik erfolgt.

2.1. Theoretische Einbettung

2.1.1 Externe Demokratieförderung

Da es bislang weder eine einheitliche Theorie der externen Demokratieförderung noch eine allgemein anerkannte Definition von Demokratieförderung gibt, sollen zunächst Definitionsversuche vorgestellt werden, aus denen sich das Verständnis für dieses Forschungsprojekt ergibt.

Jünemann und Knodt, von deren Projekt diese Studie ausgeht, formulieren allgemein democratic promotion als: "all strategies and instruments which are intended to contribute to a democratization or democratic consolidation of a third country" (Jünemann / Knodt 2007a: 16). Diese sehr allgemein gehaltene Definition gilt es um Spezifizierung der Akteure, Mittel und Adressaten der Demokratieförderung zu erweitern. So definiert Sandschneider 2003 Demokratieförderung:

⁶ Als eine der wichtigsten Studien kann die bereits in Kapitel 1.2 vorgestellte Forschungsarbeit zur politischen Konditionalität als erfolgreiches Instrument der Demokratieförderung durch die EU aufgrund der Beitrittsperspektive für die MOEL benannt werden (vgl. Schimmelfennig / Scholtz 2007).

"Im Folgenden wird unter Demokratieförderung die Summe aller Versuche externer Akteure verstanden, die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, daß sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen. Als externe Akteure werden alle individuellen oder kollektiven Akteure aufgefaßt, die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb dieses Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum direkt oder indirekt mit Mitteln ihrer Wahl Einfluß zu nehmen versuchen, unbesehen der genauen Wirkung dieses Einflusses" (Sandschneider 2003: 3).

In dieser Kennzeichnung externer Demokratieförderung wird der Fokus auf die Durchsetzung demokratischer Minimalkriterien gesetzt, die Wahl der Mittel durch die externen Akteure ist hier ebenso nachrangig wie ihre Wirkung. Auch Gawrich und Lapins betonen in ihrer Studie zur europäischen Demokratieförderung in den osteuropäischen Staaten die Durchsetzung demokratischer Mindeststandards (vgl. Gawrich / Lapins 2006: 7).

Bei Wolfgang Merkel findet sich folgende breite Definition:

"Demokratieförderung umfasst das Gesamt aller Handlungen externer Akteure, seien sie privat oder öffentlich, unilateral oder multilateral, die intentional darauf gerichtet sind, autoritäre Herrschaftsformen und Regierungsweisen zu überwinden, indem sie all jene Institutionen, Organisationen, Bewegungen und Initiativen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft des Ziellandes unterstützen, die einen Betrag zur Demokratisierung leisten. Der Ansatz der Förderer kann 'top down' auf die staatlichen Institutionen oder 'bottom up' auf gesellschaftliche Initiativen gerichtet sein. Er umschließt alle Maßnahmen von unkonditionierter Hilfe über diplomatischen Druck schließt aber die Erzwingung der Demokratie durch militärischen Zwang aus" (Merkel 2010: 439).

Wenngleich Merkel hier militärische Mittel ausschließt, führt er in seinem Standardwerk zur Systemtransformation unter dem Abschnitt „Externe Demokratisierung“ dennoch den Krieg als Mittel der Demokratisierung aus, eine gewisse Widersprüchlichkeit ist damit nicht von der Hand zu weisen (vgl. ebd.: 472ff.). Deutlicher als Merkel grenzt sich Bredies in der Wahl der Mittel ab:

"Externe Demokratieförderung umfasst die Gesamtheit aller nicht militärischen, (in)direkt von öffentlichen wie privaten ausländischen Akteuren umgesetzten Maßnahmen, mit denen im Rahmen der Liberalisierung und Demokratisierung autokratischer Regime oder der Konsolidierung und Restauration der Demokratie die nachhaltige Etablierung zumindest minimaler Kriterien liberaldemokratisch und republikanisch verfasster Staatenordnungen und entsprechender politischer Entscheidungsprozesse erwirkt werden soll" (Bredies 2009: 9).

Um die Wahl der Mittel, die Adressaten von Demokratieförderungsmaßnahmen sowie die Ziele angemessen zu erfassen, orientiert sich diese Studie an folgendem Verständnis von Demokratieförderung:

Externe Demokratieförderung umfasst die Gesamtheit der zivilen Handlungen – staatlicher wie privater – externer Akteure, die zumindest auf die Etablierung demokratischer Minimalstandards in den Institutionen, Prozessen und/oder Normen in einer (noch) nicht konsolidierten Demokratie abzielt. Adressaten der (in)direkten zivilen Maßnahmen können Institutionen, Organisationen, Bewegungen und Initiativen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft sein. Der Einfluss der Demokratieförderungsmaßnahmen ist dabei ebenso nachrangig wie der Zeitpunkt in der Systemtransformationsphase, zu dem die externen Akteure aktiv werden.

2.1.2 Demokratische Mindeststandards

Ehe die Diskussion um die Wahl der Mittel, die Adressaten wie auch den Zeitpunkt und die Effektivität von externer Demokratieförderung eingegangen werden kann, muss dargelegt werden, was gefördert werden soll und welche Implikationen dabei getroffen werden. In unserer Definition heißt es, dass eine Etablierung demokratischer Minimalstandards von externen Akteuren angestrebt wird. In Anlehnung an Robert Dahls demokratische Mindestkriterien wird daher die Förderung demokratischer Institutionen und politischer Gleichheit durch die EU untersucht.

Nach Dahl können als notwendige politische Institutionen betrachtet werden (vgl. Dahl 2000: 85f.):

- *elected officials*: politische Entscheidungen sollen von hierfür Gewählten getroffen werden
- *free, fair, and frequent elections*: Wahlen dürfen nicht unter Zwang stattfinden
- *freedom of expression*: Meinungsäußerungen, auch Kritik an den Regierenden, dem Regierungs- und Wirtschaftssystem, können frei getroffen werden
- *access to alternative sources of information*: nicht nur ein freier Zugang zu alternativen Informationen und Meinungen ist vorhanden, diese existieren auch
- *associational autonomy*: um politische Interessen vertreten zu können, besteht Vereinigungsfreiheit
- *inclusive citizenship*: wer sich dauerhaft in einem Staat aufhält, hat Zugang zu den oben aufgeführten Rechten und Institutionen

Als Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung und das demokratische Agieren innerhalb dieser Institutionen führt Dahl den Begriff der politischen Gleichheit ein, welche innerhalb einer Gemeinschaft gelten müsse. Dazu zählt die für alle Mitglieder geltende Möglichkeit, sich vor politischen Entscheidungen gleich einbringen (*effective participation*) und über alternative Möglichkeiten informieren zu können (*enlightened understanding*) sowie das gleiche Wahlrecht und die gleiche Gewichtung der Stimmen der einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft (*voting equality*). Der politische Prozess könne in einem solchen Zusammenschluss nie als abgeschlossen gelten, da zu jeder Zeit eine Prüfung und Änderung der politischen Agenda möglich sein solle (*control of the agenda*). Zudem müsse jedem Erwachsenen, der dauerhaft in dieser politischen Gemeinschaft lebt, die Möglichkeit zur Teilhabe an den genannten Rechten zukommen (*inclusion of adults*) (vgl. ebd.: 37f.).

Als das Ziel externer Demokratieförderung soll hier also als eine Förderung der politischen Gleichheit im Sinn der oben aufgeführten Partizipationsrechte einerseits, der demokratischen Institutionen (Wahlen, Meinungs-, Informations- und Vereinigungsfreiheit sowie der Inklusionsfähigkeit) andererseits verstanden werden. Welche Strategien hierbei verfolgt werden, gilt es im Folgenden zu beleuchten, zunächst sollen jedoch die normativen Grundannahmen externer Demokratieförderung offengelegt werden.

2.1.3 Normative Grundlagen externer Demokratieförderung

Wenn Demokratieförderung – aus wissenschaftlicher oder politischer Perspektive – angegangen wird, so geht dies mit häufig nur implizit getroffenen Annahmen einher, welche offenzulegen sind. Zunächst wird prinzipiell unterstellt, dass externe Akteure Einfluss auf Demokratisierungsprozesse und Regimewechsel nehmen können, sei es, dass sie diese befördern oder behindern (vgl. Merkel 2010: 436). Die Einflussnahme selbst unterläuft dabei ein völkerrechtliches Grundprinzip: die Souveränität der Nationalstaaten, welche nicht durch die Einmischung eines anderen Staates in innere Angelegenheiten beschnitten werden dürfe (vgl. Art. 2 UN-Charta). Wer aktiv in die Systemtransformationsprozesse eines Staates eingreift, unterwandert dieses völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines als souverän gedachten Nationalstaates (vgl. auch Grävingholt et al. 2009: 29).

Dieser Bruch in den völkerrechtlichen Grundprinzipien wird durch zwei weitere Prämissen externer Demokratieförderer gerechtfertigt, die den Zweck der Demokratieförderung betreffen.⁷ So wird unterstellt, dass demokratische Institutionen und Regime „besser“ seien als autoritäre und dass sie daher förderungswürdig und erstrebenswert sind. Dabei wird Demokratie bisweilen unter der Annahme des demokratischen Friedens gefördert – also der Annahme, dass Demokratien untereinander in Frieden leben, weshalb Demokratieförderung als Mittel für Stabilität und Frieden in einer Region betrachtet wird. In diesem Verständnis ist die Demokratieförderung also nur ein Mittel zum Zweck (vgl. ebd.: 29). Demokratie wird aber auch um ihrer selbst willen gefördert, weil (bisher) allein demokratische Regime grundlegende Menschenrechte garantieren und daher als „besser“ erscheinen als andere Regimetypen. Wird Demokratieförderung unter dieser Begründung durchgeführt, sprechen Grävingholt et al. von „Demokratie als Wert an sich“ (ebd.: 29), welcher gefördert werden soll.

Damit wird deutlich, dass sich externe Demokratieförderung in einem Spannungsfeld der internationalen Beziehungen abspielt, da diese in innere Angelegenheiten von Nationalstaaten eingreift – und dies nicht immer aus uneigennütigen Gründen. Wenn im Folgenden die Maßnahmen der EU in der Ukraine und Belarus beleuchtet werden, soll zwar keine Diskussion der Legitimität der Einmischung erfolgen, es muss aber zumindest berücksichtigt werden, auf welchem diplomatischen Minenfeld sich externe Akteure bewegen.

2.1.4 Strategien und Instrumente in der Demokratieförderung

Während in politischer Praxis und Wissenschaft weitestgehend Konsens darüber besteht, dass die Etablierung demokratischer Regime zu fördern ist, besteht über die Wahl der Mittel, den Zeitpunkt der Förderung wie auch die Adressaten Uneinigkeit, was nicht zuletzt daraus resultiert, dass die Effektivität externer Demokratieförderung weitestgehend unerforscht ist⁸. Sandschneider hat das Problem der Strategiewahl in Form von „Fünf-W-Fragen“ zusammengefasst: „Wer fördert wann wen, warum und wo wie?“ (Sandschneider 2003: 11). Dabei arbeitete er sechs Aspekte heraus, die die externe Demokratieförderung beeinflussen: Internationale Rahmenbedingungen, Motive und Interessen der Geber, Spektrum externer Akteure, Stand der Demokratie in den verschiedenen

⁷ Auch in wissenschaftlichen Kreisen sind dies keine seltenen Forschungsannahmen (vgl. Beichelt 2010: 448).

⁸ Vgl. zur Diskussion der Effektivität von Demokratieförderung u. a. Sandschneider 2003: 6.

Transformationsphasen, Adressaten sowie die Instrumente und Strategien der Geber (vgl. ebd.: 10).

Ausgehend von dieser Klassifizierung benennt Merkel vier Probleme, die sich stellen, wenn man externe Demokratieförderung betreiben möchte: Zunächst gilt es demnach zu klären, wer wen fördert (Selektionsproblem). Anschließend müsse geklärt werden, wann wer gefördert wird (Timingproblem). In welcher Transformationsphase welche Strategien und Prioritäten vorherrschen, stellt das dritte Problemfeld dar (Strategieproblem). Im Gegensatz zu Sandschneider fragt Merkel aber nicht, warum bestimmte Mittel, Adressaten und Zeitpunkte ausgewählt werden, sondern nach deren Wirkung (Wirkungsproblem). Die von Merkel aufgestellten Fragen lauten demnach: wer wen wann wie und mit welcher Wirkung fördert (vgl. Merkel 2010: 439ff.).

Wenn die eingangs vorgestellten Thesen der Studie überprüft werden, findet eine Zusammenführung von Merkels drei Problemkategorien mit Sandschneiders Fragen nach den Gründen für das Vorgehen der EU statt; daher gilt es diese drei Analysekategorien zu vertiefen.

- Timing-Problem:

In welcher Phase der Stabilität/Instabilität stößt externe Demokratieförderung auf fruchtbaren Boden? Wann und wie lang soll diese durchgeführt werden? Merkel beschreibt, dass es bis dato an verlässlichen Studien zu diesen Fragen mangelt. Aus deskriptiven Beobachtungen könne jedoch geschlussfolgert werden, dass die Unterstützung durch externe Akteure umso erfolgreicher ist, je weiter die Liberalisierung und Demokratisierung des Staates bereits vorangeschritten ist (vgl. ebd.: 453). Während in Stagnations- und Regressionsphasen vor allem zivilgesellschaftliche Akteure zu fördern sind, sind in Transitions- und Konsolidierungsphasen staatliche Institutionen in den Fokus der Demokratieförderer zu nehmen (vgl. ebd.: 454). Die Frage, in welcher Phase der Regimeentwicklung Demokratieförderung durchzuführen ist, kann einen ersten Ansatzpunkt für den Vergleich des Vorgehens in der Ukraine und Belarus liefern und muss daher in der Gegenüberstellung der beiden Adressaten berücksichtigt werden.

- Selektions- und Strategieproblem:

Wie Sandschneider betont, ist die Wahl der Mittel „von geographischer Nähe, wirtschaftlichen Beziehungen und sicherheitspolitischen Interessen“ (Sandschneider 2003: 37) abhängig. Sie wird ebenso vom „erheblichen Einfluß unterschiedlicher Zielvorstellungen von Demokratisierungsprozessen“ (ebd.) beeinflusst, welcher sich vor allem in der Gegenüberstellung europäischer und US-amerikanischer Demokratieförderungsstrategien zeigt. Auf Seiten des Ziellandes müssen bei der Wahl der Strategie aber ebenfalls Faktoren berücksichtigt werden: so kann es „reaktive Konsequenzen“ (ebd.: 37) und nicht intendierte Nebeneffekte geben, zudem unterscheiden sich die Effekte der Maßnahmen je nach angestrebter Ebene (politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche) (vgl. ebd.: 37f.).

Die bisher eingeschlagenen Strategien wurden in der Wissenschaft verschieden kategorisiert. Merkel unterscheidet zwischen top-down- und bottom-up-Ansätzen (vgl. Merkel 2010: 456). Dahingegen benennen Lavenex und Schimmelfennig drei Modelle der Demokratieförderung: „Linkage“, „Leverage“ und „Governance“, welche sich in den Adressaten, den Maßnahmen ebenso wie in den intendierten Wirkungen unterscheiden (vgl. Lavenex; Schimmelfennig 2011). Beim „Linkage-Ansatz“ werde demnach die Gesellschaft adressiert, um eine demokratische Kultur zu erzeugen. Dies geschehe vor allem durch „socialization“, die als eine Art Lernprozess verstanden werden müsse (vgl. ebd.: 891f.). Beim „Leverage-Ansatz“ werde dagegen die polity-Ebene in den Fokus genommen, um demokratische Institutionen

hervorzubringen (top-down-Ansatz). Das Instrument hier ist die „conditionality“, welche als ein Aushandlungsprozess zwischen den Konditionen/Anreizen des Gebers und den Interessen/Kosten des Nehmers verstanden werden muss (vgl. ebd.: 892f.).

Als drittes Modell beschreiben Lavenex und Schimmelfennig den „Governance-Ansatz“, bei dem auf der Ebene der Kooperation in einzelnen Politikfeldern demokratisches Regieren und demokratische Normen („transparency“, „accountability“, „participation“) eingeführt werden soll. Auch bei diesem Ansatz erfolgt der Demokratieexport über Lernprozesse im Zielland („socialization“) (vgl. ebd.: 895ff.).

Demgegenüber differenziert Carothers zwischen dem „political“ und „developmental approach“ (vgl. Carothers 2009). Unter dem „political approach“ werden diejenigen Demokratieförderer subsumiert, die Demokratie als Wert an und für sich schätzen und vor allem im Dahl'schen Sinne verstehen. Weil sie Demokratisierungsprozesse als Kampf zwischen den Demokraten und Nichtdemokraten einer Gesellschaft verstehen, leisten sie indirekt (bspw. durch Unterstützung demokratischer Institutionen wie Wahlen) oder direkt (bspw. durch finanzielle Unterstützung demokratischer Parteien) Demokratieförderung (vgl. ebd.: 7f.). Dem skizzierten „political approach“ steht der „developmental approach“ gegenüber, der die politische Entwicklung im Zusammenhang mit der sozioökonomischen betrachtet und die gleichwertige Rolle der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rechte betont. Da sich laut diesem Ansatz soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklungen gegenseitig vorantreiben, wird auch wirtschaftliche und soziale Hilfe als indirekte Demokratieförderung verstanden (vgl. ebd.: 8f.).

Schließlich können zusätzlich zu den ergriffenen Strategien die gewählten Instrumente für die Demokratieförderung in positive/negative und direkte/indirekte Maßnahmen unterschieden werden. Zu den positiven zählen dabei u.a. wirtschaftliche Zusammenarbeit wie auch Anreize bspw. in Visafragen. Demgegenüber stehen die negativen Instrumente bspw. im Bereich politischer oder wirtschaftlicher Sanktionen bis hin zu militärischen Interventionen. Direkte Instrumente können u.a. die Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Wahlen, ebenso wie die finanzielle und ideelle Förderung demokratischer Parteien wie auch der Ausbau parlamentarischer Strukturen darstellen. Indirekte Maßnahmen finden sich bspw. in der Förderung demokratischer Prinzipien wie Transparenz in wirtschaftlichen Auseinandersetzungen (vgl. Grävingholt et al. 2009: 29; Merkel 2010: 465f.).

Abschließend muss bei der Unterscheidung der verschiedenen Demokratisierungsansätze und Strategien auf eine sprachliche Unterscheidung aufmerksam gemacht werden. Während im deutschen Sprachgebrauch und damit in der vorliegenden Studie die Begriffe der externen Demokratieförderung/Demokratisierung synonym verwendet werden können, gilt dies nicht für democracy promotion und democracy assistance. So gebraucht Burnell democracy promotion als Überbegriff, unter dem eine Skala von weichen, nicht von Zwang gekennzeichneten Instrumenten bis hin zu harten, auf Zwang und Druck aufbauenden Maßnahmen gefasst werden kann (vgl. Burnell 2007: 2). Der Einsatz sog. weicher Instrumente wird bei ihm als democracy assistance verstanden (vgl. ebd.). Beichelt führt dagegen aus, dass der Begriff der democracy promotion vor allem in US-amerikanischen Kreisen gebraucht wird, während auf europäischer Seite der Terminus democracy assistance bevorzugt würde, da dieser berücksichtigt, dass es nicht um einen Export demokratischer Werte geht, sondern auch das Zielland selbst in die Maßnahmen eingeschlossen werden müsse (vgl. Beichelt 2010: 449).

Auf Basis der von Merkel und Sandschneider aufgeführten W-Fragen und der vorgestellten Kategorisierungen der Demokratieförderungsansätze soll in der nachstehenden vergleichenden Analyse geklärt werden, welche Strategie die EU in der Ukraine und Belarus

verfolgt. In welcher Phase der Regimeentwicklung befinden sich die Länder? Welche Adressaten benennt die EU? Welche Maßnahmen werden ergriffen und welche Interessen verbergen sich hinter ihnen? Ehe jedoch die Analyse erfolgen kann, muss skizziert werden, warum die EU als Demokratieförderin auftritt, wie sie selbst das Feld definiert und was sie eigentlich fördern möchte.

2.2. Die EU als Demokratieförderin

Angetrieben durch die Transformationsprozesse in Osteuropa nach 1990 ist die Europäische Gemeinschaft (EG)/Europäische Union (EU) verstärkt als externe Demokratieförderin aufgetreten.⁹ Bereits 1992 wurde das Politikfeld in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Vertrag von Maastricht aufgenommen, auch das Programm TACIS (1991) und die European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) (1994) stellen Beispiele für das Bekenntnis der EU zur Demokratie und dem Selbstverständnis als Demokratieförderin dar. Automatisch stellen sich hier die Fragen, warum die EU sich für die Demokratie in anderen Ländern einsetzt (2.2.1), wie sie selbst Demokratieförderung versteht (2.2.2), was sie eigentlich fördern möchte (2.2.3) und wie sie dies betreibt/betreiben möchte (2.2.4).

2.2.1 Die EU als Wertegemeinschaft

Im Folgenden soll das Werteverständnis der Europäischen Union dargestellt und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Demokratieförderung untersucht werden. Insbesondere das außenpolitische Rollen- und Selbstverständnis steht dabei im Fokus.

2.2.1.1 Das Selbstverständnis der Europäischen Union

Grundlage für das Auftreten als Demokratieförderin sowie für die Europäische Nachbarschaftspolitik ist das Rollen- und Selbstverständnis der Europäischen Union. Die Europäische Union versteht sich als Wertegemeinschaft, deren Grundlage der gemeinsame Glaube an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte ist. Diese und weitere Wertevorstellungen sind in Artikel 2 des Lissaboner Vertrages festgelegt.

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“ (Artikel 1a, Allgemeine Bestimmungen, EUV).

Diese Wertevorstellungen soll die EU sowohl nach innen gegenüber ihren Mitgliedstaaten als auch nach außen gegenüber Nachbar- und Partnerstaaten vertreten und beeinflusst damit die Außenpolitik der EU in allen Bereichen (vgl. Urdze 2010: 19).

⁹ Bereits 1986 wurde auf Druck des Europäischen Parlaments die finanzielle Unterstützung chilenischer Nicht-Regierungsorganisationen in den Haushalt der EG aufgenommen, was als erste gemeinsame europäische Demokratisierungsmaßnahme gelten kann (vgl. Toornstra 2010: 21).

Im Folgenden sollen die Entstehung und Entwicklung gemeinsamer europäischer Werte analysiert und deren Verankerung im Primärrecht der Europäischen Union untersucht werden. Daraufhin soll mithilfe dieses Selbstverständnisses Rückschlüsse auf das außenpolitische Verhalten der Europäischen Union getroffen und die normative Orientierung auf politischer Ebene bezüglich ihres Einflusses hinterfragt werden

2.2.1.2 Die europäischen Werte

Das Verständnis der EU als Wertegemeinschaft setzt voraus, dass die europäische Union wirklich über ein gemeinsames „Set von Werten“ (Bergem 2005: 271) verfügt. Entscheidend ist dabei, dass diese Werte spezifisch für die EU und unterscheidbar von anderen Wertegemeinschaften sind. Gleichzeitig müssen diese Werte, um politischen und kulturellen Einfluss zu entfalten, für die Entwicklung einer europäischen Identität grundlegenden Charakter besitzen (vgl. ebd.: 271). Als Werte werden in diesem Zusammenhang „normative Orientierungen der Europäischen Union für das politische Handeln in spezifischen Situationen verstanden“ (Balli 2005: 165). Im politiktheoretischen Diskurs wird für Erklärung und Herausbildung einer europäischen Wertegemeinschaft auf die ideengeschichtliche Tradition der Aufklärung und der damit verbundenen „sprachlich-kulturellen Theorie des politischen Gemeinwesens“ (ebd.: 165) zurückgegriffen.

Ausgehend von der Entstehung der Nationalstaaten in Europa seit Beginn des 19. Jahrhunderts haben sich nationale und auf Patriotismus beruhende Werte und Normen entwickelt. Determinierend waren dafür Charakteristika wie die geburtliche Abstammung, die eigene Sprache, kulturelle Traditionen und Sitten sowie der Bezug auf gemeinsame geschichtliche und politische Erfahrungen. Für die Entstehung der Wertegemeinschaft „Europa“, auf die sich die Europäische Union stützt, können außer den gemeinsamen historischen und politischen Erfahrungen allerdings keine dieser Merkmale herangezogen werden.

Jürgen Habermas hat neben den gemeinsamen historischen Erfahrungen einer europäischen Gemeinschaft weitere „identitätsstiftende Besonderheiten“ (ebd.: 169) Europas herausgearbeitet. Habermas sieht in den Kategorien „Säkularisierung, Staat vor Markt, Solidarität vor Leistung, Bewusstsein für die Paradoxien des Fortschritts, Abkehr vom Recht des Stärkeren, Friedensorientierung aufgrund geschichtlicher Erfahrungen“ (ebd.: 169) die grundlegenden Eigenschaften für die Herausbildung einer europäischen Wertegemeinschaft. Der Ursprung und die Bedeutung dieser gemeinsamen europäischen Normen werden deshalb schon in der Präambel des Vertrags von Lissabon aufgegriffen.

Die Europäische Union

„[schöpft demnach] aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“ (Artikel 1a, Präambel, EUV).

Sie bilden die Grundlage für einen „Pool von normativen Orientierungen“ (Balli 2005: 174) nach denen sich die Europäische Union in ihrem Handeln richtet und wie sie auch in Artikel 2 des Lissaboner Vertrages zum Ausdruck gebracht werden. Die Wertegemeinschaft hat sich nach Hartmut Wagner auf zwei Ebenen gebildet. Zum einen versteht sich die Europäische Union aufgrund ihres primärrechtlichen Rahmens als Gemeinschaft mit gleichen Wertorientierungen, zum anderen existiert aber auch ein gemeinsamer Wertekanon, den die

Mehrheit der EU-Bürger anerkennt (vgl. Wagner 2006: 71ff.).¹⁰ „Im Zentrum dieser Identifikation der EU als Wertegemeinschaft stehen die nicht immer ganz klar abgegrenzten Begriffe Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und [...] gutes Regieren“ (Jünemann / Knodt 2006: 113). Nach Ian Manners ist es insbesondere der westeuropäischen Abgrenzung zum kommunistischen Osteuropa in Zeiten des Kalten Krieges geschuldet, dass diese Werte dominieren (vgl. Manners 2002: 243). Der Zusammenbruch der Sowjetunion muss demnach auch als „Kollaps von Normen“ (Niemann / Junne 2011: 106) verstanden werden, der den Aufstieg des (west)europäischen Werteverständnisses beschleunigte (vgl. ebd.: 106f).¹¹

2.2.1.3 Das außenpolitisches Selbstverständnis der EU

Das europäische Selbstverständnis als Wertegemeinschaft hat nach Peters und Wagner Einfluss auf die Gestaltung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Peters und Wagner gehen dabei vom Konzept der „Innen-Außen-Analogie“ aus, „nach der Außenpolitik weniger durch Zwänge des internationalen Systems geprägt als vielmehr ein Ausdruck gesellschaftlicher Interessen und Werte ist“ (Peters / Wagner 2005: 216). In den Gemeinsamen Bestimmungen, Artikel 2, Absatz 5 des Lissaboner Vertrages wird der handlungsleitende sowie handlungsrechtfertigende Charakter der gemeinsamen Werte deutlich (vgl. Balli 2005: 165).

„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung der Völker, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ (Absatz 5, Artikel 2, Allgemeine Bestimmungen, EUV).

Die EU als Staaten- und Wertegemeinschaft versucht in diesem Verständnis somit ihre Werte und Normen auch international zu vertreten und zu verbreiten. Auch Titel V des Lissaboner Vertrages, der die „Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Titel V, EUV) regelt, unterstützt diese Auffassung:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre 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“ (Absatz 1, Artikel 10a, Allgemeine Bestimmungen über das Auswärtige Handeln der Union, EUV).

Allerdings zeigen Bendiek und Kramer dass die Wertebindung der EU nicht allein für die

¹⁰ Grundlage für die Analyse eines gemeinsamen Wertekanons ist die Durchführung eines „European Value Surveys“. Weitere Informationen sowie Datensätze siehe <http://www.europeanvaluesstudy.eu/> (abgerufen am 01.12.2012).

¹¹ Das Wertekonzept der Europäischen Union ist nicht unumstritten. Schlagworte wie Eurozentrismus, Wertempirialismus oder auch die Frage nach der Universalität der „europäischen Werte“ sind dabei von Bedeutung. Da in diesem Teil aber das Selbstverständnis der Europäischen Union dargestellt werden sollte, wird diese Kritik hier nicht aufgegriffen. Weiterführende Literatur dazu findet sich unter anderem bei Helmut Heit (Hrsg.) im Sammelband „Die Werte Europas“ (siehe Literaturverzeichnis) und in Rudolf Streitz Studie zum europäischen Verfassungsprozess, http://www.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/aa46-Verfassungsprozess.pdf (abgerufen am 01.12.2012).

Gestaltung der europäischen Außenpolitik verantwortlich ist. Neben normativen Aspekten sind es insbesondere machtpolitische und ökonomische Interessen, die eine Rolle spielen. Bendiek und Kramer verwenden drei verschiedene Konzepte um das außenpolitische Selbstverständnis der Europäischen Union zu erklären.

Das erste Konzept bezieht sich auf die Idee der EU als Zivilmacht. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Europäische Union bei der Durchsetzung ihrer Interessen im internationalen Raum in erster Linie auf ökonomische, politische und diplomatische Machtmittel setzt und den Einsatz militärischer Instrumentarien vermeidet (vgl. Bendiek / Kramer 2009: 222). Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist das Zivilmachtkonzept von François Duchêne, das den europäischen Integrationsprozess als sicherheitspolitisches Projekt betrachtet, um langfristig für Frieden in Europa zu sorgen. Dabei spielen zwei Faktoren eine Rolle.

„Zum einen [...] die freiwillige Übertragung von Teilen der nationalen Souveränität auf eine supranationale Ebene und zum anderen [...] die kontinuierliche Verdichtung der transnationalen Interdependenzen, die den Nutzen anhaltender Kooperation auch zwischen ehemals verfeindeten Staaten erhöhte und so die Gefahr eines erneuten europäischen Krieges fortlaufend minderte“ (Jünemann / Schörnig 2002: 4).

Für Jünemann und Schörnig zeichnet sich eine Zivilmacht durch folgende Handlungen aus: Der „bewusste Verzicht auf die Methoden klassischer Machtpolitik“, die „aktive Förderung der Zivilisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen“ sowie „die Förderung von Demokratie und Menschenrechten“ (vgl. ebd.: 5f). Damit verweisen sie gleichzeitig auf das zweite Konzept von Bendiek und Kramer zur Erklärung der europäischen Außenpolitik. Für Bendiek und Kramer sind normative Faktoren entscheidend für die Außenpolitik der EU und machen diese auch zu einer normativen Macht.

„Die EU sei aufgrund ihrer Entwicklung, ihrer speziellen Hybridstruktur aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen sowie aufgrund ihres kumulativen auf Verträgen basierenden Regelwerks praktisch zur Normativität prädisponiert und könne damit gar nicht anders als ihre Werte und Normen zu Gunsten des internationalen Systems weiter zu verbreiten“ (Bendiek / Kramer 2009: 224f).

Ziel dabei ist die Einführung eines „effektiven Multilateralismus“ (Krings 2008: 36) auf internationaler Ebene. Die Europäische Union tritt nach Manners dabei als Normenveränderin im internationalen Raum auf und versucht ihre Werte als universell darzustellen und zu verbreiten (vgl. Manners 2002: 252).

Die EU lässt sich außerdem von macht- und sicherheitspolitischen sowie ökonomischen Interessen leiten. Bendiek und Kramer verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff des „milieu shaping“ (Bendiek / Kramer 2009: 226), der die Schaffung eines stabilen und EU-freundlichen Umfeldes als Ziel hat, damit diese ihre Interessen optimal verwirklichen kann. Die Europäische Union tritt dabei als „kollektiver Hegemon“ (ebd.: 226) auf, der mit dem Rückgriff auf Instrumente der hard und soft power-Ziele und Interessen durchsetzt. „Der internationale Werteexport der Union“ (ebd.: 226), der zuvor schon beschrieben wurde, wird in diesem Erklärungskonzept der europäischen Außenpolitik somit auch als hegemonialer Akt der Interessenvertretung verstanden.

Zusammenfassend lässt sich das europäische Selbstverständnis in der Außenpolitik als eine Kombination dieser drei Konzepte begreifen. In ihrem generellen Selbstverständnis sieht sich die Europäische Union als Wertegemeinschaft, deren Ziele in der Verbreitung und Wahrung ihrer normativen Grundsätze bestehen. Dieses Verhalten im Sinne des Konzeptes einer Innen-Außen-Analogie greift allerdings dann zu kurz, „wenn ökonomisch kalkulierbare und gut mobilisierbare Interessen auf dem Spiel stehen“ (Peters / Wagner 2005: 271). Die Außenpolitik der EU weist somit „normativzivilisatorische als auch hegemoniale

Elemente“ (Bendiek / Kramer 2009: 228) auf. Das Selbstverständnis ist demnach stark wertgebunden, aber lässt sich nicht darauf begrenzen. Vertragliche Verständigungen auf gemeinsame Werte, wie sie im Lissaboner Vertrag geregelt sind, bilden die Grundlage, handlungspolitisch kommen aber oftmals weitere Faktoren zum Tragen (vgl. Peters / Wagner 2005: 271f.).

2.2.2 Demokratieförderung aus EU-Sicht

Zwar lässt sich deutlich aufzeigen, inwieweit sich die EU als Wertegemeinschaft versteht und welche Werte sie vertritt, schwierig wird es aber, wenn es um die Definition dieser Werte geht. Vor allem mangelt es an einer Definition des Begriffs der Demokratie, welcher im Rahmen der Analyse der europäischen Demokratieförderung aber grundlegend ist. In den Publikationen der EU findet sich keine Darstellung des Demokratiemodells, welches sie als förderungswürdig erachtet, sondern lediglich die Auflistung der Werte wie sie bspw. im Vertrag von Lissabon festgehalten sind und die die EU als ihre normative Grundlage versteht (vgl. Cardwell 2011: 24ff.). Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes Demokratiemodell besitzt und daher eine gemeinsame Definition schwierig ist (vgl. Meyer-Resende 2009: 5).

Da also zunächst nicht erkennbar ist, was die EU eigentlich in ihrer Rolle als externe Demokratieförderin fördern möchte, soll anhand zweier EU-Publikationen das Verständnis von Demokratieförderung skizziert werden, um herauszuarbeiten, welches Selbstverständnis die EU als Demokratieförderin hat. Dabei wird zunächst auf eine Publikation des Office for Promotion of Parliamentary Democracy (OPPD)¹² zurückgegriffen, welches die Demokratieförderung der EU in ihren Außenbeziehungen in einen theoretischen Rahmen einbettet wie auch einen historischen Abriss der europäischen Maßnahmen und Aktivitäten in diesem Feld bietet. Weil nicht nur die EU, sondern auch ihre Mitgliedstaaten im einzelnen Demokratieförderung betreiben und weil dabei nicht immer ein einheitliches Auftreten der europäischen Staaten sichtbar wurde, verabschiedete der Rat der EU-Außenminister am 17. November 2009 eine Stellungnahme zum „Democracy Support in the EU's External Relations“ (Council of the European Union 2009). Dieses paper soll als zweite Quelle hinzugezogen werden, um herausarbeiten zu können, in welchen Feldern die Mitgliedstaaten Handlungsbedarf sehen.

2.2.2.1 Ansätze und Strategien in der Demokratieförderung gemäß des Europäischen Parlaments

An dieser Stelle soll zunächst der theoretische Rahmen europäischer Demokratieförderung im Verständnis der EU dargelegt werden. Die EU, vertreten durch das OPPD, definiert wie auch Burnell democracy promotion als Überbegriff für „explicit efforts by foreign actors to facilitate domestic political reform process“ (Toornstra 2010: 6). Innerhalb der Demokratieförderung könne unterschieden werden zwischen drei Ansätzen: „coercive approach“, „political conditionality“ und „consensual approach“ (vgl. ebd.: 7f.). Der „coercive-Ansatz“ arbeitet vor allem mit negativen Instrumenten wie militärischen Interventionen sowie (ökonomischen, politischen, militärischen, ...) Sanktionen. Die

¹² Das OPPD wurde 2008 beim Europäischen Parlament (EP) zur Förderung der parlamentarischen Demokratie innerhalb der EU wie auch in ihren Außenbeziehungen eingerichtet.

Instrumente der „political conditionality-Herangehensweise“ können sowohl positiv als auch negativ sein: in Verhandlungen mit dem Zielland der Demokratieförderung werden Anreize in Form von bspw. wirtschaftlicher Zusammenarbeit geboten, welche jedoch bei ausbleibender demokratischer Entwicklung ausgesetzt/zurückgenommen/gar nicht eingerichtet werden. Ein Beispiel hierfür stellt die EU-Beitrittsperspektive für die Länder der Osterweiterungen 2004 und 2007 dar.

Der dritte Ansatz basiert dagegen vor allem auf einvernehmlicher Kooperation und damit nur auf positiven Instrumenten („consensual approach“). Hierzu zählen bspw. politischer Dialog und „democracy assistance“, welche das Feld darstellt, in dem die EU laut OPPD zunehmend aktiver geworden ist. „Democracy assistance“ als ein Instrument der „democracy promotion“ ist zu verstehen als „financing projects and programmes aimed at facilitating democratisation in third countries“ (ebd.: 6). Ausführlicher wird sie umschrieben als

„all programmes and projects which are openly adopted, supported and / or (directly or indirectly) implemented by (public or private) foreign actors, (mainly) take place in target countries, in principle with the consent or toleration of these countries' authorities, and are explicitly designed to directly contribute to the liberalisation, democratisation or consolidation of democracy of the target country“ (ebd.: 9).

Das OPPD unterscheidet bei „democracy assistance“ wie auch Carothers zwischen dem „political“ und dem „developmental approach“, betont aber, dass „by definition, democracy assistance exists to facilitate democratisation and excludes activities which might only indirectly affect democratisation, in particular socio-economic assistance“ (ebd.: 9). Laut OPPD-Publikation verfolgte die EU in den vergangenen Jahren beide Ansätze (vgl. ebd.: 20).

In der vorliegenden Studie soll untersucht werden, ob die EU gegenüber der Ukraine und Belarus den „coercive approach“, „political conditionality approach“ oder „consensual approach“ verfolgt.

2.2.2.2 Stellungnahme des Außenministerrates

Um ein einheitlicheres Vorgehen der europäischen Staaten in der Demokratieförderung zu garantieren, verabschiedete der Außenministerrat am 17. November 2009 Leitlinien für die Demokratieförderung. Diese bauen auf dem Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft auf, aus denen allgemeine Prinzipien und Aufgabenfelder für den Ausbau dieses Politikfeldes gefolgert wurden (vgl. Council of the European Union 2009). Der Ministerrat hat in diesem paper das Selbstverständnis der EU als globaler Akteur betont, der auf den Prinzipien der Freiheit, Demokratie, des Respekts vor den Menschenrechten und grundlegenden Freiheitsrechten und der Rechtsstaatlichkeit aufbaut (vgl. ebd.: 1). Aufgrund dieses Selbstverständnisses bekennt sich der Ministerrat zur Rolle der EU als Demokratieförderin, stellt aber fest,

„democracy cannot be imposed from the outside. The EU remains committed to the principles of ownership of development strategies and programmes by partner countries“ (ebd.: 1).

Damit erkennen die Außenminister die Grenzen externer Demokratieförderung an und betonen zugleich die Zusammenarbeit mit den Zielländern. Festgehalten wird, dass die EU keine neue Konditionalität aufbauen wird und dass bestehende Normen und Werte nicht verhandelt werden (vgl. ebd.: 2). Anerkannt wird aber, dass sich die EU um ein einheitliches, abgestimmtes und konsequentes Auftreten in der Demokratieförderung bemühen muss (vgl. ebd.: 2).

Neben diesen Feststellungen erfolgt im Anhang des papers eine Agenda für democracy support, die in grundlegende Prinzipien und weitere Handlungsfelder aufgeteilt ist und hier zusammengefasst werden soll.

Zu den „main common values, norms and central principles“ (ebd.: 3f.) zählt der Ministerrat die unauflösliche Verzahnung von Demokratie(förderung) und Menschenrechtsschutz sowie die Sicherung grundlegender Freiheitsrechte:

„Human rights and democracy are inextricably connected. Only in a democracy can individuals fully realize their human rights; only when human rights are respected can democracy flourish“ (ebd.: 3).

Entwicklungen im Menschenrechtsschutz, in good governance und Demokratie werden als Mittel für die Bekämpfung von Armut betrachtet. Dabei wird betont, dass es nicht das eine Demokratiemodell gibt, Demokratien aber gemeinsame Werte wie bspw. den genannten Menschenrechtsschutz und das Ausbleiben von Diskriminierung teilen. Anerkannt werden die Strategien und Programme der Partnerländer. Der Rat will sich vor allem für die Prinzipien der Repräsentation, freie Wahlen und Medien sowie die Förderung der Zivilgesellschaft einsetzen, wobei der Aufbau von Parlamenten betont wird. Als wichtigstes Instrument benennt der Ministerrat den politischen Dialog und plädiert für einen einheitlichen europäischen Ansatz (vgl. ebd.: 3f.).

Um nicht allein allgemeine Prinzipien zu benennen, listet der Ministerrat Aufgaben für die EU auf: dazu gehört die Konzeption länderspezifischer Ansätze, in denen die nationalen Kontexte berücksichtigt und damit Demokratieförderung effektiver betrieben werden kann. Zudem betont der Ministerrat die Rolle von Dialog und Partnerschaft mit den Zielländern, die unter den genannten Werten ausgebaut werden sollen. Auch die Zusammenarbeit innerhalb der EU müsse ausgebaut werden, um einheitliches Auftreten zu garantieren. Insbesondere in den internationalen Organisationen soll mehr Wert auf das mainstreaming von Demokratie und Menschenrechten gelegt werden. Und schließlich fordert der Ministerrat, dass die EU in ihren jährlichen Berichten mehr auf Demokratieförderung Bezug nehmen muss (vgl. ebd.: 5f.).

Wenngleich das vorliegende Dokument, inklusive der Agenda für das weitere Vorgehen, das erste Bestreben eines gemeinsamen Ansatzes der Demokratieförderung in den Außenbeziehungen darstellt und daher hervorgehoben werden muss, so muss doch betont werden, dass „the text seeks to improve the definitions of the normative and operational grounds of EU involvement in democracy support“ (Ogertschnig-Berdiyev 2010: 33). Ebenso bietet der Ministerratsbeschluss nur allgemeine Leitlinien, trifft aber keine Aussagen darüber, wie mit unterschiedlich demokratisierten Staaten umzugehen ist.

Das OPPD hatte in seiner Publikation über democracy assistance/support verschiedene Ansätze der Demokratieförderung vorgestellt, jedoch betont, dass sich die EU zunehmend dem Ansatz der democracy assistance zugewandt hat. Auch aus dem Ministerratsbeschluss kann diese These abgeleitet werden, da politischer Dialog und Partnerschaften besonders hervorgehoben wurden. Zu erwarten ist daher, dass die EU gegenüber der Ukraine und Belarus diesem Ansatz folgt. Inwieweit diese These für beide Staaten haltbar ist, soll nun analysiert werden, wenngleich die Frage nach den Gründen für das jeweilige Vorgehen gegenüber den Ländern im Fokus der Analyse steht.

3. Europäische Nachbarschaftspolitik als Demokratieförderungsinstrument

Als Instrument der Demokratieförderung hat die Europäische Union 2003 die Europäische Nachbarschaftspolitik implementiert. Die ENP regelt die Zusammenarbeit der EU mit ihren Nachbarstaaten und umfasst dabei unterschiedliche Politikfelder. In unserer Arbeit dient die ENP als Hauptuntersuchungsgegenstand bei der Analyse der Demokratiefördermaßnahmen der EU gegenüber der Ukraine und Belarus.

In Folgendem soll die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, ihre Ziele und Instrumente sowie der Bezug der Europäischen Union zu den östlichen Partnerstaaten und im speziellen das Interesse an der Ukraine und Belarus dargestellt werden.

3.1 Europäische Nachbarschaftspolitik

3.1.1 Hintergrund und Entwicklung der ENP

Hintergrund für die Entstehung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist das „Wider Europe“-Konzept der Europäischen Union. Mit diesem Ansatz reagierte die Europäische Union 2003 auf die bevorstehende Erweiterungsrunde 2004¹³. Als Folge der Erweiterung auf 25 Staaten stand die EU zum einen vor der Herausforderung, ihre neuen Mitglieder schnell zu integrieren, zum anderen aber auch vor dem Problem die neuen Nachbarstaaten der Europäischen Union politisch und ökonomisch nicht auszugrenzen oder zu vernachlässigen.

„Enlargement gives new impetus to the effort of drawing closer to the 385 million inhabitants of the countries who will find themselves on the external land and sea border, namely Russia, the Western NIS and the Southern Mediterranean” (COM(2003) 104 final 2003: 3).

Das „Wider Europe“-Konzept sollte diesen Neuerungen Rechnung tragen und eine Zielsetzung für den Umgang mit den neuen Nachbarstaaten vorgeben. Die Europäische Union wollte damit neue Trennlinien zwischen Europa und den Nachbarstaaten vermeiden sowie Stabilität und Wohlstand fördern. Insbesondere Russland, die Ukraine, Moldau, Belarus und der südliche Mittelmeerraum wurden dabei als Bezugspunkte deklariert, mit denen die EU eine Zone des Wohlstandes und der friedlichen Nachbarschaft, einen sogenannten „ring of friends“ (ebd.: 4), bilden wollte (vgl. ebd.: 3f.).

Im Rahmen dieses Konzeptes sollten kooperative Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarn mithilfe einer stärkeren ökonomischen Integration stattfinden.

„Russia, the countries of the Western NIS and the Southern Mediterranean should be offered the prospect of a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of – persons, goods, services and capital (four freedoms)” (ebd.: 4).

In diesem Konzept wurde allerdings auch herausgestellt, dass die Europäische Union den neuen Nachbarstaaten keine weitere Integration und insbesondere keine Beitrittsperspektive in Aussicht stellte. Die Erweiterungsrunden 2004 und später 2007 ließen eine Diskussion über die „innere Kohärenz und Effizienz“ (Piehl 2010: 334) der EU entstehen, die durch ein zu starkes Anwachsen der Europäischen Union in Gefahr geraten könnte.

¹³ 2004 wurde die EU um die Mitgliedsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern erweitert.

Die Europäische Union rief zu diesem Zweck und als Erweiterung des „Wider Europe“-Konzeptes die Europäische Nachbarschaftspolitik ins Leben, die „ein Instrument zur Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern darstellt“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 3). Die Europäische Nachbarschaftspolitik steht dabei in klarer Abgrenzung zu Artikel 49 EUV, der den Beitritt europäischer Staaten zur Europäischen Union regelt (ebd.: 3). Die ENP stellt vielmehr eine „privilegierte Partnerschaft“ (ebd.: 3) zwischen der Union und ihren Nachbarstaaten her, die in der Gänze einen „Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entstehen lassen“ (Piehl 2010: 334). Dazu Günther Verheugen, in seiner damaligen Position als EU-Kommissar für Erweiterung:

„Die ENP ist eine Antwort auf die Erweiterung, darf aber auf keinen Fall als erste Etappe in Richtung auf einen künftigen Beitritt zur EU angesehen werden. Im Gegenteil, sie bietet den Rahmen zu privilegierten Beziehungen mit den Nachbarländern, die keine – zumindest derzeitige bzw. längerfristige – Beitrittsperspektive haben“ (Günther Verheugen nach Friedrich-Ebert-Stiftung 2004: 1).

Zusätzlich zum Konzept „Wider Europe“ ist die ENP außerdem Ausdruck der europäischen Sicherheitsstrategie, die die „Entwicklung und Einbindung der Nachbarregionen als ein Mittel zur Sicherung und Stabilisierung der EU-Außengrenzen“ (Erdle 2007: 14) vorsieht. So heißt es auch in der Europäische Sicherheitsstrategie von 2003:

„Wir müssen darauf hinarbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können“ (Europäische Union 2003: 8).

Die Europäische Nachbarschaftspolitik umfasst bisher insgesamt 16 Partnerstaaten¹⁴, die sich sowohl politisch als auch in Hinblick auf ihre Zielsetzungen und Forderungen gegenüber der Europäischen Union unterscheiden. Aufgeteilt in eine östliche und südliche Partnerschaft werden „im gleichem Politikrahmen sehr unterschiedliche Länder zusammengefasst“ (Piehl 2010: 334), die unterschiedlich starke Beziehungen zur Europäischen Union besitzen. Gemeinsam ist allen Partnerstaaten in der ENP die Verpflichtung gegenüber der EU, die gemeinsamen Werte „in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regieren, Achtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gutnachbarschaftlicher Beziehungen und die Prinzipien der Marktwirtschaft und der nachhaltigen Entwicklung“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 3) zu wahren sowie auf dem Feld der Terrorismusbekämpfung, bei der Eindämmung von Massenvernichtungswaffen sowie der Einhaltung des Völkerrechts und der Lösung von Konflikten außenpolitisch mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten (vgl. ebd.: 3). Geographisch richtet sich die Europäische Nachbarschaftspolitik „an die bestehenden Nachbarn der EU und an diejenigen, die infolge der Erweiterung näher an die EU herangerückt sind“ (ebd.: 6).

3.1.2 Ziele

Die Hauptziele und Erwartungen der Europäischen Nachbarschaftspolitik werden im Strategiepapier der Europäischen Kommission zur ENP 2004 definiert. Generell lassen sich drei dominierende Zielsetzungen ausmachen.

Die erste Zielsetzung umfasst den Bereich „Sicherheit“ und stellt die Herausbildung eines „Ring von Freunden“ in den Vordergrund. Die Europäische Union versucht im Rahmen der

¹⁴ Mitgliedsstaaten der ENP: Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien, Ukraine (Europäische Kommission 2009a).

Europäischen Nachbarschaftspolitik mithilfe von Partnerschaften und Maßnahmen zur Förderung gemeinsamer Werte ihre Nachbarstaaten politisch und ökonomisch an das europäische System anzunähern und somit für mehr Sicherheit an ihren Außengrenzen zu sorgen. Das zweite Hauptziel der ENP ist das der „Stabilität“. Ähnlich wie im Bereich „Sicherheit“ soll hier ein „ring of well-governed partners“ (Piehl 2010: 335) entstehen, so dass eine beständige und langfristige intergouvernementale Zusammenarbeit möglich ist. Zusätzlich soll mit der dritten Zielsetzung „Wohlstand“ eine ökonomische Zusammenarbeit erleichtert werden und eine „stufenweise Einbeziehung in den europäischen Binnenmarkt“ (ebd.: 335) erfolgen (vgl. ebd.: 335).

Diesen Zielen liegt das vorausgesetzte Bekenntnis der ENP-Staaten zu den Werten und Normen der EU zugrunde.

„Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 5).

Wie schon zuvor beschrieben stellt die Europäische Nachbarschaftspolitik dabei ein Alternativ-Modell dar, das zwischen „Kooperation und Partnerschaft und einer als überwiegend unrealistisch angesehenen Mitgliedschaft in der EU“ (Piehl 2010: 335) liegt. Die ENP dient dabei als „Katalysator für Reformen“ (Lippert 2009: 165), die für eine Annäherung der Partnerstaaten an die EU nötig sind.

3.1.3 Hauptinstrumente und Finanzierung

Die Europäische Nachbarschaftspolitik verfügt über verschiedene Instrumente zur Zusammenarbeit zwischen der EU und den Partnerstaaten. Das wichtigste Instrumentarium stellen die Aktionspläne dar, die die Zusammenarbeit und die dabei prioritären Politikbereiche regeln. Die Aktionspläne werden länderspezifisch ausgehandelt und spiegeln den bei den Verhandlungen aktuellen Stand der Zusammenarbeit sowie die gemeinsamen Erwartungen und Forderungen für die weitere Kooperation wider. „Bei den Aktionsplänen wird von einer Reihe gemeinsamer Grundsätze ausgegangen, dabei jedoch differenziert, um dem Stand der Beziehungen zum jeweiligen Land, dessen Bedürfnissen und Kapazitäten sowie den gemeinsamen Interessen Rechnung zu tragen“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 3).

Die länderspezifischen Aktionspläne werden generell für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren angelegt und spezifizieren Zielvereinbarungen zwischen den ENP-Staaten und der Europäischen Union in unterschiedlichen Themenbereichen (vgl. Zorob 2007: 2). Die Inhalte werden von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Partnerstaat ausgehandelt und müssen „von den jeweiligen Kooperations- bzw. Assoziationsräten“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 5) angenommen werden. Im Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik benennt die Europäische Kommission folgende Themenschwerpunkte, die in den Aktionsplänen behandelt werden sollen (ebd.):

1. Bekenntnis zu gemeinsamen Werten
2. Ein wirksamer politischer Dialog
3. Wirtschaftspolitik und Politik der sozialen Entwicklung
4. Handel und Binnenmarkt
5. Justiz und Inneres

6. Die Nachbarn miteinander verbinden
7. Kontakte der Bevölkerungen untereinander („people-to-people“), Programme und Einrichtungen
8. Regionale Zusammenarbeit

Der erste Themenbereich beinhaltet die Förderung der Werte, zu denen sich die Europäische Union bekennt. In den Aktionsplänen sollen diese Werte aufgenommen und gegebenenfalls verbessert werden.

„Die Aktionspläne enthalten zahlreiche Prioritäten zur Stärkung des Engagements für diese Werte: Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, Reform der Justiz und Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität; Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, darunter Medien- und Meinungsfreiheit, Rechte von Minderheiten und Kindern, Gleichberechtigung der Geschlechter, Gewerkschaftsrechte und andere Kernarbeitsnormen sowie Bekämpfung der Folterpraxis und Verhütung von Misshandlung; Unterstützung der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof“ (ebd.: 12).

Der zweite Themenbereich soll die politische Zusammenarbeit insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik stärken. Dabei sollen die bestehenden Foren des Dialoges in Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit untersucht und im Zweifel verbessert werden. Durch den dritten Themenbereich sollen zum einen die Partnerstaaten „an das Wirtschaftsmodell der EU“ (ebd.: 14f.) herangeführt werden, so dass Handelshemmnisse abgebaut werden und mehr Stabilität und Transparenz entsteht. Zum anderen beinhaltet dieser Teil die Förderung der sozioökonomischen Situation in den jeweiligen Partnerstaaten.

„Die EU wird die Anstrengungen der Partnerregierungen zur Bekämpfung der Armut, Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Kernarbeitsnormen und des sozialen Dialogs, Verringerung der sozialen Disparitäten, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Stärkung der Wirksamkeit der Sozialversorgung und Reform der nationalen Wohlfahrtssysteme fördern“ (ebd.: 15).

Durch den Bereich Handel und Binnenmarkt sollen gemeinsame Rechtsgrundlagen geschaffen werden, die sich an den Prinzipien der Europäischen Union und der WTO ausrichten. Handelsliberalisierung, Infrastruktur, Zollregelungen aber auch Transparenz sind dabei wichtige Schlagworte (vgl. ebd.: 17). Das fünfte Themengebiet widmet sich insbesondere den Problemen Migration, Menschenhandel und Terrorismus. Ziel der Aktionspläne soll dabei sein, „den Personenverkehr zu erleichtern und zugleich das Sicherheitsniveau zu verbessern oder hoch zu halten“ (ebd.: 18). Dazu soll die Justiz gestärkt werden und eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den polizeilichen und justiziellen Akteuren erreicht werden. Mit dem sechsten Ziel einer stärkeren nachbarschaftlichen Verbindung verfolgt die Europäische Kommission eine Zusammenarbeit auf mehreren Themengebieten. Energie, Verkehr, Umwelt, die Informationsgesellschaft sowie Forschung und Entwicklung stehen dabei im Fokus. Durch einen gesteigerten Kontakt zwischen den Ländern und deren Bevölkerungen sollen „neben Kontakten zwischen öffentlichen Einrichtungen oder Unternehmen kulturelle, bildungsbezogene und allgemein gesellschaftliche Verbindungen zwischen der Union und ihrer Nachbarschaft“ (ebd.: 21) gefördert werden.

Zusätzlich zu den länderspezifischen Themen in den Aktionsplänen verfolgt die Europäische Kommission mit der ENP eine regionale, länderübergreifende Kooperation. Dabei unterscheidet sie zwischen den östlichen ENP-Staaten und den Staaten des Mittelmeerraums.

Ergänzend zu den Aktionsplänen werden weitere Instrumente in der Europäischen Nachbarschaftspolitik angewendet. Vor Aushandlung spezifischer Aktionspläne mit den

Partnerstaaten verfasst die Europäische Kommission „Länderberichte, in denen sie die politische und wirtschaftliche Lage sowie bestimmte sektorale Aspekte und die institutionellen Kapazitäten des betreffenden Landes bewertet“ (Europäische Kommission 2009b). Diese Berichte liegen den Aktionsplänen zugrunde und definieren damit die Möglichkeiten und Prioritäten für eine Zusammenarbeit. Zu den Aktionsplänen werden „Country Strategy Papers“ sowie „National Indicative Programs“ publiziert, „in denen pro Land und pro Aktionsbereich die kurz- und mittelfristigen prioritären Maßnahmen detailliert niedergeschrieben werden“ (Piehl 2010: 337). Zur Evaluierung und zum Monitoring der Fortschritte und Ergebnisse der in den Aktionsplänen verfassten Zielen werden außerdem regelmäßig¹⁵ „Progress Reports“ zu den jeweiligen Staaten veröffentlicht.

Neben den Instrumenten zur Definition und Entwicklung der Zusammenarbeit verfügt die Europäische Union über verschiedene finanzielle Mechanismen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. 2006 wurde die Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerinstruments (ENPI) durch das Europäische Parlament und den Rat beschlossen, das „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern und Mitgliedsstaaten unterstützt und durch die Einrichtung eines einheitlichen Verwaltungsmechanismus und einheitlicher Verfahren zu deutlichen Effizienzgewinnen“ (Amtsblatt der Europäischen Union L 310 vom 09.11.2006: 2) führt. Das ENPI ist aus den Finanzierungsprogrammen TACIS¹⁶ und MEDA¹⁷ hervorgegangen und verfügt für den Zeitraum 2007-2013 über eine finanzielle Ausstattung von ca. 11,2 Milliarden Euro, die zu ca. 95% für Länder- bzw. Mehrländerprogramme und zu 5% für regionale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit verwendet werden (vgl. ebd. Artikel 29, Absatz 1).

Ergänzend dazu hat die Europäische Union die „European Initiative for Democracy and Human Rights“ (Europäische Kommission 2012b) geschaffen. Dieses Instrument ist mit 1,104 Milliarden Euro für den Zeitraum 2007-2013 ausgestattet und soll für den Aufbau der Zivilgesellschaften und Nichtregierungsorganisationen verwendet werden (vgl. ebd. 2012c). Außerdem kommen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik Instrumente wie Twinning (Europäische Kommission 2012c) und TAIEX zum Einsatz. „Twinning projects bring together public sector expertise from EU Member States and beneficiary countries with the aim of enhancing co-operative activities“ (Europäische Kommission 2012c). Durch das Instrument TAIEX werden Staaten bei der technischen „Um- und Durchsetzung der EU-Gesetzgebung“ (Europäische Kommission 2012d) unterstützt und beraten.

3.1.4 Die östliche Partnerschaft

Innerhalb des politischen und institutionellen Rahmens der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat sich die Europäische Union zusammen mit den Partnerstaaten 2009 auf dem Prager Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft (vgl. Rat der Europäischen Union 2009: 1) auf eine spezifische „Östliche Partnerschaft“ (KOM(2008) 823 endgültig 2008: 2) geeinigt. Damit verfolgte die EU folgende Ziele:

¹⁵ Seit 2008 werden jährlich länderspezifische Progress Reports veröffentlicht. Zu finden sind diese auf der Seite der Europäischen Union zur ENP: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm (abgerufen am 01.12.2012).

¹⁶ TACIS: Programm für die finanzielle Unterstützung der EU-Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien. Für weitere Informationen siehe http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_de.htm (abgerufen am 01.12.2012).

¹⁷ MEDA: Programm der EU zur finanziellen Unterstützung der Drittländer im Mittelmeerraum. Für weitere Informationen siehe http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm (abgerufen am 01.12.2012).

„Die Östliche Partnerschaft soll zum Träger einer dauerhaften politischen Botschaft werden, einer Botschaft der Solidarität der Europäischen Union, und sie soll ferner zusätzliche, konkrete Unterstützung für die demokratischen und marktorientierten Reformen dieser Länder sowie die Konsolidierung ihrer Staatssouveränität und territorialen Integrität bieten“ (ebd.: 3).

Mitgliedstaaten der östlichen Partnerschaft sind Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine. Durch eine vertiefte Zusammenarbeit im Rahmen der ENP soll eine konkretere und effizientere Unterstützung möglich werden. Als Hauptziel der Partnerschaft beschreiben die Mitgliedsstaaten damit, „die notwendigen Voraussetzungen für die Beschleunigung der politischen Assoziierung und der weiteren wirtschaftlichen Integration zwischen der Europäischen Union und interessierten Partnerländern zu schaffen“ (Rat der Europäischen Union 2009: 6).

Die Kooperationen werden dabei sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene stattfinden. Bilateral sollen Stabilität und Wohlstand in den Partnerländer gefördert und multilateral die gemeinsamen Herausforderungen bewältigt werden. Die Europäische Kommission sieht diese in den Politikbereichen „Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit den EU-Politiken, Energieversorgungssicherheit sowie direkte Kontakte zwischen den Menschen“ (KOM(2008) 823 endgültig 2008: 4).

Die Vertiefung der Zusammenarbeit findet auch in einer Änderung der vertraglichen Bedingungen Ausdruck, da die EU den Partnerländern Assoziierungsabkommen in Aussicht stellt, die bisher in der ENP nicht vorgesehen waren. Die bisherigen Verträge beschränken sich auf Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und den ENP-Staaten. Ziel dieser neuen Zusammenarbeit ist dabei die wirtschaftliche Entwicklung der Partnerstaaten voranzutreiben. „Die Assoziierungsabkommen werden daher den gegenseitigen Marktzugang ermöglichen, was beiden Seiten neue Möglichkeiten eröffnet und die politische Stabilisierung fördert“ (ebd.: 5). Außerdem sollen die Mobilität und die Sicherheit zwischen der EU und den Partnerstaaten ausgebaut werden. Dabei geht es insbesondere um Arbeitskräftemobilität, Visafragen und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption. Zusätzlich legt die EU auch auf die soziale Entwicklung in den Partnerstaaten Wert und stellt dabei die Strukturprobleme in den Fokus (vgl. ebd.: 3ff.).

Ein weiterer wichtiger Punkt in der Östlichen Partnerschaft besteht in der Energieversorgungssicherheit. „Ziel der Östlichen Partnerschaft ist es, die Energieversorgungssicherheit der EU und der Partner, d. h. eine langfristige Sicherung der Energieversorgung und des Energietransports, zu gewährleisten“ (ebd.: 9). Die Ukraine steht dabei in einem besonderen Fokus, worauf allerdings im Folgekapitel genauer eingegangen wird. Generell ist die Modernisierung und Infrastruktur des Energiewesens in den Ländern der östlichen Partnerschaft von Bedeutung (vgl. ebd.: 9f.). Die Energieversorgungssicherheit ist auch auf der multilateralen Ebene von starker Bedeutung für die Europäische Union. Durch der Östlichen Partnerschaft soll eine „Harmonisierung der Energiepolitik und –vorschriften der Partnerländer“ (ebd.: 14) erreicht und die Ergebnisse der „Baku Initiative“¹⁸ weiterentwickelt werden (vgl. ebd.: 14f.).

Die östliche Partnerschaft findet zwar im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik statt, besitzt allerdings zusätzliche Finanzmittel. Insgesamt belaufen sich diese Mittel auf 350 Millionen Euro sowie zusätzliche, durch eine Neustrukturierung der ENPI-Finzen, 250

¹⁸ Die Baku-Initiative wurde 2004 zwischen der Europäischen Kommission und den Schwarzmeerstaaten, sowie den Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres, sowie deren Nachbarn ausgehandelt.

„The “Baku Initiative” is aiming to facilitate the progressive integration of the energy markets of this region into the EU market as well as the transportation of the extensive Caspian oil and gas resources towards Europe, be it transiting through Russia or via other routes such as Iran and Turkey.” (Europäische Kommission 2006).

Millionen Euro, die der Östlichen Partnerschaft zur Verfügung stehen (vgl. ebd.: 17). Des Weiteren sieht die Europäische Kommission die internationalen Finanzinstitutionen und den Privatsektor in der Pflicht, weitere Mittel bereitzustellen, „um den Reform- und Modernisierungskurs in den Ländern der ÖP zu fördern“ (Lippert 2009: 172).

Institutionell hat sich die Östliche Partnerschaft insbesondere durch die Einführung „multilateraler Dialogforen“ (ebd.: 173) erweitert, die regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs bzw. der Außen- und Fachministerinnen vorsehen, auf denen die vorher beschriebenen Herausforderungen der multilateralen Ebene besprochen werden (vgl. ebd.: 173).

3.1.5 Zwischenfazit ENP

Ausgehend von den neuen Herausforderungen, denen sich die EU aufgrund der Erweiterungsrunden 2004 gegenüber sah und dem Konzept des „Wider Europe“, entwickelte die EU die Europäische Nachbarschaftspolitik. Durch die Einbindung der direkten Nachbarstaaten in eine gemeinsame Politik sollen europäische Interessen und Werte verbreiten werden. Sicherheit, Stabilität und Wohlstand stehen dabei im Vordergrund. Demokratieförderung ist dabei einer der Themenschwerpunkte bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Aktionspläne, auch die Einhaltung der gemeinsamen europäischen Werte und das Bekenntnis dazu ist dabei stets von Bedeutung. Die Dokumente und Verträge der Europäischen Nachbarschaftspolitik stellen in dieser Analyse damit den Hauptgegenstand zur Untersuchung der Demokratieförderung durch die Europäische Union in Belarus und der Ukraine dar.

3.2 Interessen und Beziehungen der EU gegenüber Ukraine und Belarus

Im Zuge dieser Arbeit stellt sich die Frage welches besondere Interesse die Europäische Union an den Staaten Ukraine und Belarus hat. Dabei wurden im vorherigen Kapitel allgemeine Gründe genannt, die das Interesse der EU an der östlichen Nachbarschaft erklären. Für unsere Analyse ist es allerdings wichtig genauer auf die Beziehungen, Interessen und möglichen Abhängigkeiten der EU zu Belarus und der Ukraine zu schauen. Welche Faktoren spielen dabei eine Rolle und beeinflussen gegebenenfalls die EU als Demokratieförderin?

3.2.1 Ukraine

Die Beziehung Europäische Union – Ukraine ist von besonderer Bedeutung für die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Ziele der ENP sind in der Ukraine am weitesten fortgeschritten, so dass die Ukraine als „das Zugpferd der Europäischen Union im Rahmen der Östlichen Partnerschaft“ (Kirsch Van de Water 2011: 5) gilt.

„Deshalb stellt eine unzureichend integrierte Ukraine eine politische und wirtschaftliche Schwachstelle für Europa dar. Eine instabile Ukraine würde zu weit reichender Instabilität an der östlichen Außengrenze der Europäischen Union führen, das europäische Modell wäre diskreditiert“ (ebd.: 5).

Aus diesem Grund wird die Integration der Ukraine trotz immer wieder auftretenden

Problemen in Menschenrechtsfragen stetig vorangetrieben. Die Ukraine ist bisher das einzige Land der ENP und damit auch der Östlichen Partnerschaft, das ein Assoziierungsabkommen mit der EU paraphieren konnte. Außerdem haben die EU und die Ukraine eine gemeinsame Freihandelszone für alle Güter und Dienstleistungen (vgl. JOIN(2012) 14 final 2012: 11) gegründet.

Als direkter Nachbar der Europäischen Union kommt der Ukraine eine besondere „geopolitische Lage“ (Kirsch Van de Water 2011: 5) zu. Insbesondere die gemeinsame Grenze mit Russland sowie die ungelösten Grenzkonflikte mit der Republik Moldau sind von Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Ukraine ökonomisch zu den stärkeren Ländern in der Östlichen Partnerschaft gehört und die Entwicklung des Binnenmarktes in der Ukraine für die Europäische Union Vorteile bringt (vgl. ebd.: 5).

Der wichtigste Faktor in den EU-Ukraine Beziehungen liegt allerdings im Energiesektor. Wie schon in der östlichen Partnerschaft beschlossen ist das Thema Energie von besonderer Bedeutung für die Europäische Union. „Bei der Energiekooperation hat es die EU im Osten mit Ausnahme von Aserbaidshan mit Transitländern zu tun, unter denen die Ukraine und Georgien besonders wichtig sind“ (Lippert 2009: 166). Als „größter Erdöl- und Erdgasimporteur der Welt“ (Europäische Union 2003: 3) ist die EU auf Ressourcen aus dem Ausland angewiesen und benötigt gesicherte Transitleitungen und Infrastruktur. Die Ukraine hat dabei als Transitland zwischen Russland und der Europäischen Union eine entscheidende Rolle.

Die Ukraine ist also unter europäischen Gesichtspunkten insbesondere in Hinblick auf eine vertiefte ökonomische Integration und eine erfolgreichen ENP von Bedeutung. Außerdem muss in Augen der EU besonderes Gewicht auf den Energiesektor und dessen Stabilität und Sicherheit gelegt werden.

3.2.2 Belarus

Belarus ist für die Europäische Union insbesondere unter Sicherheits- und Stabilitätskriterien von Bedeutung. Das autoritäre Regime unter Führung von Lukaschenko ist ein dauerhafter Unsicherheitsfaktor für die regionale und außenpolitische Situation der EU. Das Ziel Sicherheit und Stabilität zu schaffen ist durch ein autoritäres Belarus, das nach innen durch Reformresistenz und nach außen durch Selbstisolierung geprägt ist, stark gefährdet (vgl. Timmermann 2005a: 191).

Durch fehlende demokratische und justizielle Strukturen in Belarus ist die Europäische Union mit mehreren Gefahren konfrontiert. Insbesondere die illegalisierte Migration sowie das Fehlen eines gemeinsamen Grenzmanagements und die damit verbundene organisierte Kriminalität und der Menschenhandel sind in diesem Zusammenhang entscheidend (vgl. Timmermann 2003: 7).

Ähnlich wie der Ukraine kommt Belarus eine besondere Bedeutung beim Energietransit zwischen der EU und Russland zu. Insbesondere der Energiekonflikt zwischen Russland und Belarus 2006 hat der EU gezeigt, wie wichtig Stabilität und Sicherheit auf diesem Gebiet sind. Der Lieferstopp von Erdgas durch den Präsidenten Lukaschenko konnte zwar relativ schnell beendet werden, allerdings ist das Gefahrenpotenzial durch willkürliche Handlungen des belarussischen Regimes für die Europäische Union ersichtlich geworden (vgl. Silitski 2007: 13f).

Wie schon zuvor beschrieben, haben die politische und menschenrechtliche Situation auch

Auswirkungen auf die Europäische Union und können instabil wirken. In der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat die Europäische Union deshalb noch keine Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Belarus ergriffen, da sie eine eigenständige Hinwendung Belarus' zur mehr Demokratie und Menschenrechten erwartet.

„Belarus und die EU werden in der Lage sein, vertragliche Beziehungen herauszubilden, wenn Belarus nach freien und fairen Wahlen eine demokratische Regierungsform eingerichtet hat. Dann ist es möglich, alle Vorteile der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf Belarus auszudehnen. In der Zwischenzeit prüft die EU Möglichkeiten, verschiedene Formen der Unterstützung der Zivilgesellschaft in der nachstehend beschriebenen Weise zu stärken“ (KOM(2004) 373 endgültig 2004: 4).

In die Östliche Partnerschaft wurde Belarus wiederum aufgenommen und ist „einstweilen nur in den multilateralen Teil der ÖP einbezogen“ (Lippert 2009: 171). In ihrer Stellungnahme zur „Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik“ im Mai 2012 verweist die Europäische Kommission allerdings wieder auf die Defizite in Belarus:

„Um ihrer tiefen Besorgnis angesichts der anhaltenden Missstände im Bereich Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in *Belarus* Ausdruck zu verleihen, hat die EU eine Reihe **restriktiver Maßnahmen** erlassen und einen Großteil ihrer Hilfe speziell auf die Zivilgesellschaft ausgerichtet. Darüber hinaus hat sie mit der Opposition und der Zivilgesellschaft einen Europäischen Dialog über Modernisierung eingeleitet“ (JOIN(2012) 14 final 2012: 5).

Die Interessen der EU gegenüber Belarus sind insbesondere durch die Themen Energie sowie Demokratie und Menschenrechte beeinflusst. Die defizitäre politische und gesellschaftliche Lage Belarus' werden von der EU als Sicherheitsrisiko ausgemacht und verhindern eine tiefere Zusammenarbeit im Rahmen der ENP.

4. Länderberichte

Nachdem die Grundlage des Projekts im theoretischen Rahmen und der Vorstellung des europäischen Selbstverständnisses und europäischer Nachbarschaftsperspektiven gelegt wurde, gilt es sich den zwei Ländern dieser Studie zu widmen. Im Folgenden werden anhand zweier Länderberichte ein Überblick über die innen- und außenpolitische sowie wirtschaftliche Entwicklung und jetzige Situation gegeben werden. Besondere Aufmerksamkeit genießt dabei die demokratische Entwicklung bzw. jetzige Situation in dem jeweiligen Land sowie das außenpolitische Verhältnis und die wirtschaftliche Abhängigkeit zur EU bzw. zu Russland. Im Anschluss an die einzelnen Länderberichte werden die Ergebnisse miteinander verglichen, um mögliche parallele Entwicklungsstränge ausfindig machen zu können.

Zum einen dienen die Länderberichte dazu, dem Leser einen Überblick über das jeweilige Land zu verschaffen. Insbesondere sind sie aber als Grundlage für die spätere Auswertung der Analyse der EU-Maßnahmen und damit als Basis für die Begründung der jeweils eingeleiteten Maßnahmen und der Interessen der EU zu sehen.

4.1 Länderbericht Ukraine

Wie soeben geschildert, soll im Folgenden das Länderbeispiel Ukraine in den für diese Studie relevanten Aspekten vorgestellt werden. Dafür wird zunächst die innenpolitische Entwicklung der Ukraine seit der Unabhängigkeit von 1991 bis heute beleuchtet. Daraufhin wird die außenpolitische Entwicklung für denselben Zeitraum untersucht und insbesondere die

Beziehungen der Ukraine zur EU geschildert. Abschließend wird auf die Wirtschaftslage der Ukraine eingegangen. Dabei wird zunächst die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine dargestellt und anschließend die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Ukraine und der EU analysiert.

4.1.1 Innenpolitische Entwicklung

In diesem Abschnitt soll die innenpolitische Entwicklung der Ukraine dargestellt werden. Es wird zunächst die Entwicklung der Ukraine unter den ersten beiden Präsidenten Leonid Krawtschuk und Leonid Kutschma aufgezeigt und die Zeit während und nach der Orangen Revolution geschildert. Dabei wird insbesondere beleuchtet werden, wie demokratisch die Ukraine zur jeweiligen Situation war. Anschließend wird der Wahlerfolg des derzeit amtierenden Präsidenten Viktor Janukowitsch analysiert und die derzeitige Situation in der Ukraine, insbesondere aus demokratischen Gesichtspunkten, dargestellt.

4.1.1.1 Von der Unabhängigkeit bis zur Orangen Revolution

Am 24. August 1991 erklärte die Ukraine ihre Unabhängigkeit, die am 1. Dezember 1991 in einem Referendum mit großer Mehrheit bestätigt wurde. Bei den gleichzeitig stattfindenden Präsidentschaftswahlen setzte sich Leonid Krawtschuk mit einer deutlichen Mehrheit durch (vgl. Dyczok 2000: 49). Die Präsidentschaft von Krawtschuk war vor allem von dem Versuch geprägt, die Unabhängigkeit der Ukraine zu wahren. Er schaffte, es ein Bündnis aus nationalen und demokratischen Kräften der Opposition sowie aus einem Teil der ehemaligen kommunistischen Partielite – die sich vom Einfluss Moskau befreien wollte – zu formieren und so die Unabhängigkeit zu festigen. Dennoch konnte Krawtschuk innenpolitisch keine wirklichen Reformansätze auf den Weg bringen, weshalb es dem Land wirtschaftlich zunehmend schlechter ging. Deswegen verlor er die Präsidentschaftswahl von 1994 gegen seinen ehemaligen Premierminister Leonid Kutschma, der als Reformler galt (vgl. Skevas 2005: 74). In dieser Zeit war die Ukraine aus demokratischen Gesichtspunkten ein Vorbild für viele Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes. Sowohl die Parlamentswahlen von 1994 als auch die bereits erwähnten Präsidentschaftswahlen entsprachen den demokratischen Mindeststandards und können als frei und fair eingestuft werden (vgl. ebd.: 100).

Leonid Kutschma trieb nach seiner Wahl zum Präsidenten die politische und wirtschaftliche Transformation voran. Die größte Errungenschaft seiner ersten Amtszeit war die Einführung der ukrainischen Verfassung, die den demokratischen Minimalkriterien nach Dahl entspricht. Ferner gab es unter Kutschma zahlreiche wirtschaftliche Reformen, auf die im Verlauf des Kapitels im Detail eingegangen wird. Faktisch profitierten von den Reformen Kutschmas aber in erster Linie einige wenige Oligarchen-Clans, die noch heute die wirtschaftliche und politische Landschaft der Ukraine dominieren (vgl. Morozenko 2005: 176).

Seine zweite Amtszeit war von Staats- und Verfassungskrisen geprägt. So versuchte Kutschma die Staatskrise von 2000 – als eine Fraktion um Leonid Krawtschuk mit rund 260 Abgeordneten das Parlament verließ und außerhalb tagte – zu nutzen, indem er dem Parlament die Schuld für die schlechte wirtschaftliche Lage des Landes gab und systematisch versuchte, die Vollmachten des Präsidentsamtes zu Lasten des Parlaments zu vergrößern (vgl. Skevas 2005: 84). Einen ähnlichen Versuch unternahm Kutschma 3 Jahre später, als er einen Verfassungsreformplan präsentierte, durch den er versuchte „seinen Einfluss über die

Legislative sowie über die Justiz [zu] vergrößern“ (ebd.: 116). Nach heftigen Reaktionen von allen Seiten wurden schließlich fast alle Reformpläne Kutschmas vom Verfassungsgericht abgewiesen (vgl. ebd.: 116).

Im Verlauf der beiden Amtszeiten von Kutschma wies die Ukraine zunehmend demokratische Defizite auf. Neben seinen Versuchen, die Befugnisse des Parlaments einzuschränken, übte er zunehmend steigenden Einfluss auf die Medien aus. So kam es bereits bei der Parlamentswahl von 1998 als auch bei seiner Wiederwahl von 1999 zu einer einseitigen Berichterstattung zu seinen Gunsten (vgl. Piehl 2005: 358). Auch nach den Parlamentswahlen vom März 2002 wurde Kritik an dem Wahlverlauf laut. So schrieb die Europäische Kommission in einem Bericht, dass die Wahlen „in gewissem Maße internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen [entsprachen], aber [...] erhebliche Mängel aufwiesen“ (COM(2004)373 final 2004: 7). Die Kommission kritisierte dabei insbesondere den Einfluss auf die Medien (vgl. ebd. 2004:7). Am Ende der zweiten Amtszeit von Kutschma waren die Medien faktisch unter seiner Kontrolle, weil die landesweiten Fernsehanstalten durch Einschüchterung und Erpressung von loyalen Oligarchen in Besitz genommen wurden. Zudem wurden sie durch Orientierungslinien für die Behandlung politischer Themen zensiert (vgl. Schneider-Deters 2008: 262). Auch wenn Kutschma gegen Ende seiner zweiten Amtszeit mit einer starken parlamentarischen Opposition konfrontiert war, kann festgehalten werden, dass die Ukraine unter seiner Präsidentschaft – insbesondere wegen der Kontrolle über die Medien – zunehmend undemokratischer wurde (vgl. ebd.: 262f.).

Wegen der demokratischen Missstände kündigte die Europäische Kommission an, die Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2004, bei der der Oppositionsführer Viktor Juschtschenko gegen den von Kutschma unterstützten Kandidaten Viktor Janukowitsch antrat, besonders aufmerksam verfolgen zu wollen (vgl. COM(2004)373 final 2004: 7). Wie befürchtet war bereits der Wahlkampf laut internationalen Wahlbeobachtern von einer klaren Benachteiligung Juschtschenkos gekennzeichnet. Der Höhepunkt wurde am 5. September erreicht, als Juschtschenko während eines Essens mit der Führungsspitze des ukrainischen Geheimdienstes mittels Dioxin vergiftet wurde (vgl. Piehl 2005: 409f.). Nachdem im ersten Wahlgang weder Juschtschenko noch Janukowitsch mehr als die Hälfte der Stimmen erlangte, kam es zu einer Stichwahl. Das amtliche Ergebnis wurde am 22. November von der Zentralen Wahlkommission (ZWK) veröffentlicht, nach dem Janukowitsch mit einem Vorsprung von 3% zum Sieger erklärt wurde (vgl. Templin 2008: 144). In der Folge erklärte die OSZE, das Wahlergebnis nicht anzuerkennen, weil man einen eindeutigen Wahlbetrug feststellte (vgl. Kloka 2005: 164f.). Auf dieser Grundlage beantragte Juschtschenko beim Obersten Gericht die Stichwahl für ungültig zu erklären. Parallel hierzu kamen zwischen 150.000 und 200.000 Menschen zu Kundgebungen von Juschtschenko auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew zusammen und forderten Neuwahlen (vgl. Piehl 2005: 415). Nach intensiven Beratungen beschloss der Oberste Gerichtshof die Wahl wegen der im Verfahren bewiesenen Manipulation für ungültig zu erklären und eine Wiederholung der Stichwahl anzuordnen (vgl. Templin 2008: 154).

Nach einem mit größerer Fairness geführten Wahlkampf verkündete die ZWK am 28. Dezember, dass Juschtschenko mit 52% der Stimmen gegen Janukowitsch, der 44% erhielt, die Wahl gewann. Die OSZE berichtete über eine weitgehend freie und faire Wahl und empfahl das Wahlergebnis anzuerkennen. Nachdem der Oberste Gerichtshof die Wahlanfechtung des unterlegenen Kandidaten ablehnte, erhielt die Ukraine im Januar 2005 mit Viktor Juschtschenko einen neuen, demokratisch gewählten Präsidenten (vgl. Pashkouskaya 2005: 17).

Unmittelbar nach der Amtseinführung ernannte Juschtschenko Julia Timoschenko, seine

Verbündete aus der Orangen Revolution, zur Premierministerin. Das Bündnis zwischen Juschtschenko und Timoschenko hielt allerdings nur ein halbes Jahr und endete mit der Entlassung von Timoschenko. In der Folgezeit war die politische Landschaft Machtkämpfen geprägt, die zu ständig neuen, aber kurzlebigen, Koalitionen führte. Nachdem das Parlament zweimal aufgelöst wurde und es im März 2006 und September 2007 zu Neuwahlen kam, einigten sich Timoschenko und Juschtschenko wieder auf eine Koalition, woraufhin Timoschenko im Dezember 2007 erneut Premierministerin wurde (vgl. Priesmeyer-Tkocz 2010: 75ff.). Laut Angaben von westlichen Wahlbeobachtern verliefen beide Parlamentswahlen weitgehend frei und fair. Zudem existierten zu diesem Zeitpunkt wieder weitgehend freie Medien (vgl. Lüdemann 2008: 19ff.). Sichtbar wird die positive demokratische Entwicklung der Ukraine seit der Orangen Revolution auch anhand des Bertelsmann Transformation Index (BTI)¹⁹. Lag die Ukraine im Jahr 2003 mit einem Wert von 6,4 noch auf Platz 44 von allen untersuchten Staaten (vgl. Bertelsmann Stiftung 2003: 1), so belegte sie im Jahr 2008 mit einem Wert von 7,35 Platz 35 (vgl. Bertelsmann Stiftung 2008: 1). Ab 2008 verschlechterten sich der Wert und die Platzierung der Ukraine allmählich (vgl. Bertelsmann Stiftung 2010: 1). Dies lag unter anderem daran, dass die Ukraine fortan von Machtkämpfen geprägt war. So versuchte Timoschenko als Ministerpräsidentin, die Kompetenzen des Präsidenten einzuschränken und ihre eigenen auszuweiten. Diese Auseinandersetzung hatte zur Folge, dass die Regierung handlungsunfähig wurde und somit viele der deklarierten Reformen der Orangen Revolution nicht in die Tat umgesetzt werden konnten. Hinzu kam, dass sich ab 2009 alle führenden Politiker auf die bevorstehende Präsidentschaftswahl vorbereiteten und dementsprechend zu keinen Kompromissen bereit waren (vgl. Priesmeyer-Tkocz 2010: 77ff.).

4.1.1.2 Das System Janukowitsch

Den ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl von 2010 konnte Viktor Janukowitsch recht deutlich vor Julia Timoschenko für sich entscheiden. Der bis dato amtierende Präsident Juschtschenko hatte im ersten Wahlgang lediglich 5,5% erzielt und war somit weit abgeschlagen (vgl. Dörrenbächer 2010: 4). Diese Wahl wurde von OSZE-Wahlbeobachtern als frei und fair eingestuft. Zwar war man der Meinung, dass es noch viele Möglichkeiten zur Verbesserung gibt, doch das Fazit dieser Wahl lautete: „This election met most OSCE and Council of Europe commitments“ (OSZE 2010a: 1). Da aber keiner der Kandidaten bei der Wahl die benötigten 50% erzielte, kam es zu einer Stichwahl. Zwar büßte Janukowitsch seinen Vorsprung gegenüber Timoschenko größtenteils ein, doch er konnte sich durchsetzen und wurde damit neuer Präsident der Ukraine (vgl. Lange 2010: 2). Auch der Verlauf der Stichwahlen wurde von der OSZE als frei und fair bewertet. „The second round of the presidential election in Ukraine confirmed the assessment of the first round“ (OSZE 2010b: 1).

Nach der gewonnenen Wahl konzentrierte sich Janukowitsch zunächst darauf, die politische Handlungsfähigkeit des Landes wiederherzustellen. Letzten Endes gelang ihm das lediglich

¹⁹ Der Bertelsmann Transformations Index „analysiert und bewertet die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und politischem Management in 128 Entwicklungs- und Transformationsländern“ (Bertelsmann Stiftung 2012a). Für diese Analyse werden nur die Ergebnisse zum Demokratiestatus verwendet, die durch Messungen in den Bereichen „Staatlichkeit“, „Politische Partizipation“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Stabilität demokratischer Institutionen“ sowie „Politische und gesellschaftliche Integration“ erzielt werden. Die Werte des Index können zwischen 0-10 liegen und je höher die Wertigkeit, desto besser ist der Stand der Demokratie in dem jeweiligen Land (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012b)

mit einem „verfassungsrechtlichen Trick“ (Lange 2011: 1), durch den ihm die Absetzung der Regierung Timoschenko sowie die Bildung einer neuen Koalition unter der Führung seiner eigenen Partei ermöglicht wurde. Das Verfassungsgericht legitimierte dieses Vorgehen in einem äußerst fragwürdigen Urteil und ließ sich damit schon früh von Janukowitsch instrumentalisieren (vgl. ebd.: 1).

In der Folge begann Janukowitsch systematisch ein autoritäres System aufzubauen. So wurde fortan die Pressefreiheit durch wirtschaftlichen Druck und mit Hilfe des Geheimdienstes SBU eingeschränkt. Neben diversen Einschüchterungsversuchen gegen Journalisten und Blogger begann der SBU zudem gegen Oppositionspolitiker und Nichtregierungsorganisation zu operieren. So war es wenig überraschend, dass die Kommunalwahlen vom Oktober 2010, die wieder zugunsten von Janukowitsch ausgingen, von internationalen Wahlbeobachtern als „nicht frei“ und „nicht fair“ eingestuft wurden. Damit hielt die Ukraine erstmals seit der Orangen Revolution Wahlen ab, die nicht internationalen Standards entsprachen (vgl. ebd.: 2).

Janukowitschs Partei – Partei der Regionen (PR) – entwickelte sich fortan zu einer „Partei der Macht“ (Bader / Meleshevich 2012: 2), die man mit beispielsweise „Einiges Russland“ – der Partei Putins in Russland – vergleichen kann. So schloss sich ein Großteil der politischen und wirtschaftlichen Elite des Landes, die bis dato keiner Partei oder Oppositionsparteien angehörte, der PR an (vgl. ebd.: 2). Gegen Protagonisten aus der Orangen Revolution ging die Janukowitsch-Regierung repressiv vor. Es wurde nicht nur gegen Timoschenko – die in einem umstrittenen Urteil zu sieben Jahren Haft verurteilt wurde – ermittelt, sondern auch gegen zahlreiche weitere Mitglieder der Timoschenko-Regierung. So wurde beispielsweise der frühere Innenminister Juri Luzenko wegen angeblichen Amtsmissbrauchs zu vier Jahren Haft verurteilt (vgl. Durkot 2012: 1).

Trotz all dieser Repressionen lagen die PR und die Vereinte Opposition in den Umfragen vor der Parlamentswahl im Oktober 2012 lange Zeit dicht beieinander. Deswegen wurde der Druck auf die Medien nochmals erhöht und regierungskritische Journalisten wegen diverser angeblicher Delikte angeklagt. Darüber hinaus setzte die PR gezielt auf Direktwahlkreise, weil gerade in diesen staatliche Organe Oppositionspolitiker über Umwege von einer Kandidatur abbringen können. Deswegen gingen die meisten Experten vor der Wahl davon aus, dass die Opposition kaum Chancen auf einen Wahlsieg hat (vgl. Savin / Stein 2012).

Wie erwartet gewann die PR die Parlamentswahlen mit rund 30% der Stimmen, vor der Vereinten Opposition, die rund 25,5% der Stimmen auf sich verbuchen konnte (vgl. Zentrale Wahlkommission 2012). Allerdings ist das endgültige Wahlergebnis noch nicht bekannt, weil die ZWK vor wenigen Tagen entschied, die Wahl in fünf Bezirken für ungültig zu erklären und neu wählen zu lassen, weil dort wichtige Regeln nicht beachtet worden seien. Die Regierungspartei PR gewann aber nur zwei dieser Bezirke, weswegen sich die Opposition über die Entscheidung der ZWK beschwert und generelle Neuwahlen fordert (vgl. DPA 2012). Auch die OSZE kritisierte die Parlamentswahl massiv: „The 28 October parliamentary elections were characterized by the lack of a level playing field, caused primarily by the abuse of administrative resources, lack of transparency of campaign and party financing, and lack of balanced media coverage“ (OSZE 2012: 1). Die Stimmabgabe und Zählung wurden hingegen positiv bewertet. Trotzdem bilanziert die OSZE in ihrem Abschlussbericht, dass die diesjährige Parlamentswahl im Vergleich zu der Präsidentschaftswahl von 2010 aus demokratischer Perspektive ein Rückschritt war (vgl. ebd.: 1).

Auch anhand von verschiedenen Indizes kann man die zunehmend undemokratische Entwicklung der Ukraine erkennen. Wie bereits erwähnt, hatte die Ukraine laut dem Bertelsmann Transformation Index 2008 aus demokratischer Perspektive ihren besten Wert

erreicht und wurde fortan schlechter bewertet. Es ist jedoch insbesondere seit dem Amtsantritt von Janukowitsch aus dem Jahr 2010 eine deutliche Verschlechterung zu beobachten. Mittlerweile hat die Ukraine nur noch einen Wert von 6,1, womit sie den schlechtesten Wert seit der Beurteilung von Bertelsmann erreicht und nur noch Platz 55 im Länder-Ranking einnimmt. Insbesondere in den Kategorien „Political Partizipation, Rule of Law, Stability of democratic institutions und Political and Social integration“ (Bertelsmann Stiftung 2012a) entstanden erneut Defizite (vgl. ebd.).

Auch die Bewertung des Freedom House Index²⁰ von 2011 und 2012 zeigt eine Verschlechterung bei der Entwicklung der politischen und zivilen Freiheitsrechte in der Ukraine. Insgesamt wird diese zwar genauso wie 2011 als „partly free“ eingestuft, aber die politischen Rechte wurden 2012 geringer bewertet:

„Ukraine’s political rights rating declined from 3 to 4 due to the authorities’ efforts to crush the opposition, including the politicized use of the courts, a crackdown on media, and the use of force to break up demonstrations” (Puddington 2012).

Damit bleibt für die Analyse festzuhalten, dass die Ukraine insbesondere seit dem Amtsantritt von Viktor Janukowitsch zunehmend undemokratischer wird. Die größten Defizite liegen in der Kontrolle der Medienlandschaft und der Instrumentalisierung der ukrainischen Justiz, insbesondere zur Verfolgung der Opposition sowie kritischer Journalisten.

4.1.2 Außenpolitische Entwicklung

Im folgenden Abschnitt wird die außenpolitische Entwicklung der Ukraine dargestellt. Dafür wird zunächst die Außenpolitik von Krawtschuk und Kutschma geschildert und der Wandel durch die Orangene Revolution beleuchtet. Dabei wird insbesondere, neben den ukrainisch-russischen Beziehungen, auf das Verhältnis zwischen der Ukraine und der EU eingegangen. Daraufhin wird die gegenwärtige Außenpolitik Janukowitschs analysiert und die derzeitigen Schwierigkeiten in der Beziehung zwischen der EU und der Ukraine erklärt.

4.1.2.1 Von der Unabhängigkeit bis heute

Die außenpolitische Priorität des ersten Präsidenten Leonid Krawtschuk war es, die Unabhängigkeit der Ukraine zu wahren, weswegen es während seiner Amtszeit zu Konflikten mit Russland kam. Aus diesem Grund wird ihm häufig eine anti-russische Politik vorgeworfen. Zwar warb Krawtschuk tatsächlich im Präsidentschaftswahlkampf von 1994 für eine Westorientierung der Ukraine, doch im Wahlkampf von 1991 sprach er sich noch für eine mäßige Orientierung in Richtung Moskau aus und beschloss mit Russland und Belarus die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) (vgl. Schneider 2005: 135).

²⁰ Der Freedom House Index misst politische Rechte und bürgerliche Freiheiten eines jeweiligen Landes und stuft die Staaten anhand der Ergebnisse in eine der drei folgenden Kategorien ein: „Free“, „Partly Free“, „Not Free“. Insgesamt wurden 2012 195 Staaten untersucht. Die Messung der politischen Rechte erfolgt anhand von drei Unterkategorien: „electoral process, political pluralism and participation, and functioning of government“ (Freedom House 2012: 33). Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden mithilfe von vier Kategorien analysiert: „freedom of expression and belief, associational and organizational rights, rule of law, and personal autonomy and individual rights“ (Freedom House 2012: 33). Der Index bewertet die Kategorien mit Werten zwischen 1 und 7, wobei gilt, je niedriger die Wertigkeit, desto mehr Freiheiten sind in dem jeweiligen Staat vorhanden. Bei der Stufeneinteilung in „Free“, „Partly Free“ und „Not Free“ gelten folgende Werte: „Free (1.0 to 2.5), Partly Free (3.0 to 5.0), or Not Free (5.5 to 7.0)“ (vgl. Freedom House 2012).

Tendenziell hat er aber im Verlauf seiner Amtszeit zunehmend eine Annäherung an den Westen gesucht (vgl. Priesmeyer-Tkocz, 2010: 58) So unterzeichnete er rund einen Monat vor dem Ende seiner Amtszeit ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der EU, das am 1. März 1998 in Kraft trat und über zehn Jahre laufen sollte. Das PKA bildete seitdem die formale Basis der Kooperation zwischen der EU und der Ukraine. Es deckte verschiedene Politikbereiche und diverse Varianten der Wirtschaftskooperation ab, war jedoch im Großen und Ganzen sehr allgemein gehalten (vgl. Koopmann 2006: 55). Mit der Unterzeichnung des PKA war aber auch erkennbar, dass die Ukraine in absehbarer Zukunft keine Perspektive auf eine Vollmitgliedschaft in der EU erhalten würde. So schlossen die mittelosteuropäischen Staaten wie Polen und Ungarn Anfang der 1990er Jahre Assoziierungsabkommen mit der EU, die eine Heranführungsstrategie beinhalteten. Zwischen osteuropäischen Staaten, wie der Ukraine, wurden hingegen PKAs geschlossen, die lediglich auf eine Kooperation mit Drittstaaten ausgelegt sind und keine Beitrittsperspektive bieten (vgl. Böttger 2008: 6).

Der außenpolitische Kurs der Ukraine änderte sich zu Beginn der Amtszeit von Leonid Kutschma, der bei der Präsidentschaftswahl von 1994 eine klare außenpolitische Orientierung in Richtung Russland formulierte (vgl. Schneider, 2005: 135). Gleichzeitig versuchte er aber auch die Beziehungen zum Westen zu verbessern, um weitere wirtschaftliche Hilfen zu erlangen (vgl. Skevas 2005: 134). Im Verlauf seiner ersten Amtszeit wurde es zunehmend undurchsichtiger, in welche Richtung seine außenpolitische Kurs wies. So formulierte Kutschma gegen Ende der ersten Amtszeit den EU-Beitritt als politisches Ziel (vgl. Böttger 2008: 7).

Die zweite Amtszeit Kutschmas war auch von einer mehrgleisigen Außenpolitik geprägt. Zum einen forcierte er offiziell weiterhin einen EU-Beitritt. So beschrieb sein Erlass „über die Strategie der Integration in die EU“ eine Annäherung mit dem Ziel der EU-Vollmitgliedschaft. Zudem wurde nur ein Jahr später in Helsinki eine „Gemeinsame Strategie für die Ukraine“ unterzeichnet, die eine Vertiefung des politischen und wirtschaftlichen Dialogs vorsieht, aber keine Beitrittsperspektive bietet (vgl. Skevas 2005: 183). Zum anderen entließ aber Kutschma gleichzeitig den westlich orientierten Außenminister Boris Tarasjuk und ersetzte ihn durch Anatoli Slenko, der wieder Russland die höchste Priorität zuordnete (vgl. Piehl 2005: 385ff.). Trotzdem handelte Kutschma im Verlauf des Jahres 2004 den ersten ENP-Aktionsplan für die Ukraine aus. Aus ukrainischer Perspektive stellte der Aktionsplan eine herbe Enttäuschung dar, weil die EU weiterhin keine Beitrittsperspektive gewähren wollte (vgl. Fischer 2008: 2). Zum Ende seiner Amtszeit erklärte Kutschma schließlich, dass der Beitritt der Ukraine zur EU nicht mehr die primäre Zielsetzung der ukrainischen Außenpolitik sei, und wandte sich damit offenkundig nach Russland (vgl. Piehl 2005: 387).

Nach der Orangen Revolution wurde die Marschroute Kutschmas umgehend von Juschtschenko revidiert. So reiste er zwei Tage nach seiner Vereidigung nach Straßburg und erklärte vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dass die EU-Mitgliedschaft das strategische Ziel der Ukraine sei (vgl. Schneider, 2006: 2). Nach Verhandlungen zwischen der neuen Regierung und der EU wurde schließlich der ENP-Aktionsplan durch eine Liste zusätzlicher Maßnahmen ergänzt, eine Beitrittsperspektive wurde der Ukraine aber nach wie vor verwehrt. Die wichtigste Ergänzung war das Versprechen, nach Abhaltung freier, fairer und demokratischer Parlamentswahlen im März 2006 Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen aufzunehmen (vgl. Fischer 2008: 2).

Im März 2007 begannen offiziell die Verhandlungen über das Abkommen. Diese gestalteten sich als äußerst schwierig, weil die Ukraine auf die Festlegung einer EU-Beitrittsperspektive bestand. Von Seiten der EU konnte man sich auf keine einheitliche Position einigen, sodass jede Bezugnahme auf eine EU-Beitrittsperspektive gestrichen wurde (vgl. Vogel 2012: 2).

Parallel zu den Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen trat die Ukraine, nachdem sich die EU vehement dafür einsetzte, im Jahr 2008 der World Trade Organisation (WTO) bei (vgl. Kirsch Van de Water 2011: 2) Darüber hinaus trat die Ukraine im Mai 2009 der Östlichen Partnerschaft – ein Projekt im Rahmen des ENP – bei. Insgesamt standen aber die ukrainische Regierung und Präsident Juschtschenko dem skeptisch gegenüber, weil die EU der Ukraine dafür zu wenig anbot (vgl. Ochmann 2010: 9).

4.1.2.2 Die Außenpolitik unter Janukowitsch

Mit dem Sieg von Viktor Janukowitsch zu Beginn des Jahres 2010 verkomplizierten sich die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine. Insbesondere die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zogen sich nochmals in die Länge. Zwar betonte Janukowitsch bei seinem ersten Besuch in Brüssel die Bedeutung der europäischen Integration und des Assoziierungsabkommens für die Ukraine, doch es war bereits abzusehen, dass die Ukraine mit ihm als Präsidenten wieder näher an Russland heranrückt und sich von Europa distanziert (vgl. Jilge 2010: 4). Dies ist allein schon durch die Herkunft der überwiegenden Wähler Janukowitschs, die im Osten und Süden der Ukraine liegt, zu erklären. So gehörte der Osten der Ukraine seit dem 17. Jh. zum Russischen Reich und wurde bereits 1922 Teil der UdSSR. Darüber hinaus lebt der überwiegende Teil der aus Russland zugewanderten Menschen im Osten und Süden des Landes. Der Westen gehörte hingegen über Jahrhunderte zum polnischen Königreich und wurde erst während des Zweiten Weltkriegs an die Sowjetunion angegliedert (vgl. Stewart 2010: 153f.). Deswegen neigen die Menschen im Osten und Süden des Landes eher dazu sich für einen pro-russischen Kurs auszusprechen, der westliche Teil des Landes befürwortet hingegen eher eine Annäherung an die EU. Laut einer repräsentativen Umfrage des Razumkow-Zentrums, einem Think Tank aus Kiew, sprachen sich im Osten und Süden des Landes 24,4% bzw. 23,5% der Befragten für einen EU-Beitritt der Ukraine aus. Für einen Beitritt zur Zollunionen mit Russland, Belarus und Kasachstan waren 45,2% bzw. 50,7%. Im Westen des Landes stimmten hingegen nur 6% für einen Beitritt zur Zollunion und 76,9% waren der Meinung, dass die Ukraine einen Beitritt zur EU forcieren sollte (vgl. Razumkow-Zentrum 2011). Berücksichtigt man die Tatsache, dass Janukowitsch insbesondere wegen der Wählerstimmen aus dem Osten und Süden des Landes die Präsidentschaftswahl gewonnen hat, so war es naheliegend anzunehmen, dass sich die Beziehungen zwischen der EU und Ukraine schwieriger werden würden (vgl. Umland 2011: 2).

Trotzdem gelang im Dezember 2011 der Abschluss der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen. Es wurde allerdings weder paraphiert noch unterzeichnet, weil sich die EU wegen der Verfolgung der ukrainischen Opposition durch die Regierung weigerte. Am 30. März 2012 wurde schließlich das Assoziierungsabkommen in Brüssel paraphiert. Gleichzeitig wurde allerdings betont, dass eine Unterzeichnung erst in Frage komme, wenn der Gebrauch der Justiz zu politischen Zwecken aufhöre (vgl. Busse, 2012: 1f.). Deswegen ist das Abkommen auch zum gegenwertigen Zeitpunkt nach wie vor noch nicht unterzeichnet. Insgesamt hat die EU aber „noch nie [...] einem Nicht-Beitrittsland außerhalb der Europäischen Wirtschaftsraums eine derart weitreichende vertragliche Anbindung in Aussicht gestellt wie mit dem avisierten Assoziierungsabkommen“ (Vogel 2012: 2). Daran ist erkennbar, dass die EU die Beziehungen zur Ukraine zu einer außenpolitischen Priorität gemacht hat. Allerdings lehnen es die für die Außenpolitik verantwortlichen EU-Organe nach wie vor ab, selbst eine langfristige und unverbindliche Beitrittsperspektive zu gewähren. Damit wird dem Willen des Europäischen Parlaments widersprochen, der in der Resolution zur Ukraine von 25. Februar 2010 zum Ausdruck kam (vgl. Umland 2011: 3).

Insgesamt sind die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine so angespannt wie seit vielen Jahren nicht mehr. Auf der einen Seite liegt es an der Kritik von Seiten der EU über die zunehmenden undemokratischen Verhältnisse in der Ukraine. Insbesondere das Vorgehen der ukrainischen Justiz gegen die Opposition um Julia Timoschenko wird beanstandet. Deswegen ist Janukowitsch in den Augen vieler in der EU kein glaubwürdiger Partner, der Prinzipien wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzuhalten vermag (vgl. Stewart 2012: S. 9). Auf der anderen Seite ist Janukowitsch davon ausgegangen, dass die EU auf gute Beziehungen zur Ukraine angewiesen ist, weswegen er kaum auf die Kritik der EU einging. So ist Susan Stewart der Meinung, dass „Janukowitsch [...] die Möglichkeiten seiner Führung [...] im Hinblick auf das Verhältnis zur EU [überschätzt]“ (ebd.: 9). Wegen der Parlamentswahl vom Oktober 2012, deren Verlauf von der OSZE kritisiert wurde, ist in naher Zukunft von keiner Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine auszugehen (vgl. OSZE 2012: 1).

4.1.3 Wirtschaftslage der Ukraine

Im folgenden Abschnitt wird die Wirtschaft der Ukraine analysiert. Dafür wird zunächst auf die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion bis zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise von 2008 eingegangen. Dabei wird die Abhängigkeit der ukrainischen Wirtschaft von Russland erklärt und geschildert, wie westliche Interessen mit Hilfe von Wirtschaftspolitik in der Ukraine vertreten werden. Daraufhin wird die gegenwärtige wirtschaftliche Situation dargestellt und insbesondere die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Ukraine beleuchtet.

4.1.3.1 Wirtschaftliche Entwicklung seit 1991

Bereits in der Sowjetunion hatte die Ukraine aus wirtschaftlicher Perspektive eine besondere Bedeutung, weil das Land über eine Reihe von wertvollen natürlichen Ressourcen verfügt. Neben Steinkohle-, Eisenerz-, Mangan- und Uranvorkommen besitzt es eine der fruchtbarsten Agrarflächen Europas. Darüber hinaus erbt die Ukraine eine erhebliche Schwerindustrie, Maschinenbau und Metallurgie sowie hoch qualifizierte Arbeitskräfte auf diesen Gebieten von der Sowjetunion (vgl. Skevas 2005: 188).

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Zerfall des sowjetischen Wirtschaftsraums ging die Ukraine einen eigenen, verhältnismäßig zurückhaltenden Weg der marktwirtschaftlichen Reform. Doch auch diese Methode der wirtschaftlichen Umstrukturierung schützte die Ukraine nicht vor massiven Produktionseinbrüchen, sinkenden Realeinkommen und einer Hyperinflation. Erst nachdem Leonid Kutschma 1994 zum Präsidenten gewählt wurde, legte er ein Wirtschaftsprogramm vor, das der Liberalisierung und Privatisierung Vorrang gab (vgl. Götz / Halbach 1995: 46). Dabei wurde Kutschma, der bei seinen Reformen eng mit dem Internationalen Währungsfond (IWF) zusammenarbeitete, vorbehaltlos vom Westen unterstützt (vgl. Morozenko 2005: 176).

In den folgenden Jahren wurden aber weitere Reformen im Parlament blockiert und die erhofften Wachstumsphasen durch die Asienkrise zunichte gemacht. Erst mit der Wiederwahl Kutschmas und der Ernennung des früheren Nationalbankpräsidenten Viktor Juschtschenko zum Premierminister kam es Ende 1999 zu einer Wiederbelebung der Reformpolitik. Parallel musste man versuchen, eine drohende Zahlungsunfähigkeit durch Überschuldung

abzuwenden. Dies gelang im Jahr 2001, als man sich mit den internationalen Schuldnern auf eine Umschuldung der Auslandsverbindlichkeiten einigen konnte (vgl. Piehl 2004: 373). Entscheidend war dabei die Einigung mit Russland, die es der Ukraine ermöglichte, die Schulden binnen zwölf Jahren zurückzuzahlen. Im Gegenzug erhielt Russland das Recht, sich an der Privatisierung von Staatsunternehmen zu beteiligen, wodurch Russland versuchte, seine Rolle als der wichtigste ukrainische Wirtschaftspartner zu sichern. Im Gegensatz zum vorherigen Präsidenten Krawtschuk, der in der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den beiden Ländern eine Gefahr für die ukrainische Souveränität sah, war Kutschma auf keine Reduktion der Wirtschaftsbeziehungen – und damit auch der Abhängigkeit – zu Russland aus (vgl. Skevas 2005: 193ff.).

Neben der Einigung mit Russland war es der ukrainischen Regierung gelungen, weitere Kredite vom IWF als auch von der Weltbank zu erhalten. Beide Institutionen engagierten sich bereits in den 1990er Jahren in der Ukraine, stellten die Zahlungen aber gegen Ende des Jahrzehnts ein, weil die ukrainische Regierung den versprochenen Reformen nicht nachkam. Die Entscheidung, der Ukraine im Jahr 2001 wieder neue Kredite zu gewähren, bezeichnet Christos Skevas als „politische Entscheidung“ (ebd.: 199), weil der Westen eine „engere Zusammenarbeit mit der [ukrainischen] Regierung schaffen [wollte], um die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Landes von Russland zu unterstützen“ (ebd.: 199). In der Folge erholte sich das Land von der langjährigen Rezession und ging in eine Phase des Wirtschaftswachstums über. Mit dem Regierungsantritt von Viktor Juschtschenko machte der Reformprozess nochmals einen Sprung, weil von dort an der Abbau der Wettbewerbsverhinderung und –verzerrung und die Bekämpfung von Korruption in den Vordergrund rückten. Diese Reformen entsprachen mehr oder weniger den Wünschen des IWF und der Weltbank (vgl. Piehl 2005: 374).

In dieser Phase erlebte das Land ein beachtliches Wirtschaftswachstum, das bis zur Weltwirtschaftskrise von 2008 andauerte. Andreas Schwabe und Gunter Deuber sind jedoch der Meinung, dass hauptsächlich externe und weniger interne Faktoren das Wirtschaftswachstum begünstigten. Neben der überaus günstigen Weltkonjunktur sei die Hrywnja in Folge der Asienkrise von 1998 unterbewertet gewesen, wovon die exportorientierte Wirtschaft der Ukraine profitiert habe. Zudem seien wegen des Wirtschafts- und Rohstoffbooms die Metallpreise markant gestiegen, wovon die Stahlindustrie, die für rund 40% aller Exporte verantwortlich ist, profitiert habe (vgl. Schwabe / Deuber 2008: 5). Das intakte Wirtschaftswachstum überdeckte jedoch die strukturellen Defizite der ukrainischen Wirtschaft und die Notwendigkeit von Reformen. Zudem war das Land nach den Parlamentswahlen von 2006 und 2007 politisch nicht handlungsfähig, weswegen in dieser Phase die notwendigen strukturellen Reformen nicht durchgeführt wurden. Während der Weltwirtschaftskrise von 2008 wurden diese Missstände schließlich sichtbar. So verzeichnete die Ukraine 2009 einen Rückgang von 15,1% des BIPs (vgl. Durkot 2012: 1). Der verhältnismäßig geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit – von etwa 7% auf 9,2% – ist mit der Reduktion der Reallöhne um durchschnittlich 10% zu begründen (vgl. Guicci / Kirchner 2010: 2). Auf die Krise reagierte die ukrainische Regierung mit strengen Sparmaßnahmen und protektionistischer Politik (vgl. Varga 2011: 2). Zudem konnte die Ukraine einen Staatsbankrott nur mit Hilfe von IWF-Krediten abwenden. Im Gegenzug verpflichtete sich die ukrainische Regierung zu weitreichenden Reformen, die vom IWF zur Bedingung für den Kredit gemacht wurden (vgl. Malygina 2008: 2). Nur einen Monat später kam es nach 2006 zum zweiten großen Erdgaskonflikt zwischen der Ukraine und Russland, der der ukrainischen Regierung abermals die Abhängigkeit von Russland verdeutlichte. In dieser Phase versuchte die ukrainische Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, um die ökonomische Abhängigkeit von Russland zu reduzieren (vgl. Umland 2011: 2f.).

4.1.3.2 Aktuelle wirtschaftliche Situation

Ab dem Jahr 2010 erholte sich die ukrainische Wirtschaft allmählich. Das Wirtschaftswachstum pendelte sich bei 4-5% des BIPs ein und die Arbeitslosigkeit sank mittlerweile auf etwa 7%. Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen ist jedoch um einiges höher, da es in der Ukraine eine Vielzahl an unregistrierten Arbeitslosen gibt (vgl. CIA World Factbook 2012). Trotz der wirtschaftlichen Erholung ist die Ukraine nach wie vor von strukturellen Defiziten geprägt. Problematisch erscheint hierbei, dass die derzeitige Regierung nicht willens ist, tiefgreifende Reformen durchzuführen. So beklagte beispielsweise der IWF wiederholt die geringe Reformbereitschaft und behielt infolgedessen Geld für einige wirtschaftsfördernde Programme ein (vgl. Schwabe / Deuber 2011: 4). Insbesondere die massive und stetig steigende Korruption ist für die Ukraine aus vielerlei Hinsicht, aber insbesondere aus wirtschaftlicher Perspektive, problematisch. So belegt das Land derzeit Platz 152 des Rankings von Transparency International, das 182 Ländern beinhaltet, und teilt sich damit den Platz mit Tadschikistan (vgl. Transparency International 2011).

Das durchschnittliche Einkommen in der Ukraine beträgt rund 3600 US-Dollar, womit es zu den „lower middle income“-Ländern zählt. Dabei kommt es allerdings zu starken regionalen Unterschieden, insbesondere zwischen der Ost- und Westukraine. Das liegt vor allem an der Tatsache, dass der Westen eher ländlich geprägt ist, im Osten des Landes hingegen das industrielle Zentrum der Ukraine ist (vgl. Auswärtiges Amt 2012b). Dabei ist insbesondere die Stahlindustrie zu nennen, die rund 40% der ukrainischen Exporte ausmacht. Da wiederum der Exportsektor rund 35% des BIPs ausmacht, kommt dementsprechend der Stahlindustrie eine enorme Bedeutung zu (vgl. Schwabe / Deuber 2008: 2). Problematisch erscheint hierbei für die Ukraine die Tatsache, dass der Exportsektor zum einen einseitig auf die Stahlindustrie ausgelegt ist und sich zum anderen die Ausfuhren auf Russland und die EU konzentrieren. Dieser Mangel an Diversifizierung birgt Risiken für die Ukraine (vgl. Schwabe / Deuber 2011: 2). So gehen rund 25% aller Exporte in die EU, weswegen den Wirtschaftsbeziehungen zur EU von ukrainischer Seite eine besondere Bedeutung zukommt. Lediglich die Ausfuhren nach Russland, die rund 26% ausmachen, übersteigen die Exporte in die EU (vgl. Germany Trade & Invest 2011: 2f.). Trotzdem genießen die Exporte in die EU höchste Priorität, da rund ein Drittel von ihnen aus der Stahlindustrie stammt und sie – wie bereits erwähnt – als das Rückgrat der ukrainischen Wirtschaft gilt (vgl. Europäische Kommission 2012a: 7).

Auch bei den Importen ist die EU nach Russland der wichtigste Handelspartner der Ukraine. So stammen rund 31% aller Importe, größtenteils Maschinen, aus der EU. Aus Russland stammen hingegen etwa 36% der Importe, von denen mineralische Brennstoffe den überwiegenden Teil ausmachen (vgl. Germany Trade & Invest 2011: 2f.). Sie sind für die ukrainische Wirtschaft von enormer Bedeutung, weil die Stahlindustrie wegen ihres hohen Energieverbrauchs auf niedrige Energiepreise angewiesen ist, um günstig produzieren und exportieren zu können (vgl. Kokhan 2008 S. 22). Hierbei ist festzuhalten, dass die Ukraine von russischen Importen abhängig ist. Den Einfuhren aus der EU kommt eine weitaus geringere Bedeutung zu.

Darüber hinaus ist die ukrainische Wirtschaft auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen, die größtenteils aus der EU stammen. So kommen etwa die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen allein aus den drei EU-Ländern Zypern, Deutschland und Niederlande. Aus Russland stammen hingegen nur etwa 7% (vgl. Auswärtiges Amt 2012a).

Letzten Endes ist festzustellen, dass die EU neben Russland der wichtigste Handelspartner der Ukraine ist. Aus wirtschaftlicher Perspektive ist die Ukraine auf den Handel mit der EU, insbesondere auf die Exporte in die EU, angewiesen. Ferner stammt der überwiegende Teil

der ausländischen Direktinvestitionen aus EU-Ländern. Für die EU ist wiederum der Handel mit der Ukraine nur in geringem Maße von Bedeutung. Die ukrainischen Importe machen nur 0,9% aller Einfuhren aus und die Exporte in die Ukraine betragen lediglich 1,4% (vgl. Europäische Kommission 2012a: 5). Trotz dieser verhältnismäßig geringen Zahl ist zu berücksichtigen, dass der Handel zwischen der EU und der Ukraine rund 50% des gesamten Handels zwischen der EU und allen Ländern der Östlichen Partnerschaft ausmacht (vgl. SWD(2012) 122 final (2012): 32). Letzten Endes ist die Ukraine aber aus wirtschaftlicher Perspektive vor allem in ihrer Rolle als Transitland von russischem Gas nach Europa für die EU von enormer Relevanz. Dies wurde insbesondere nach den beiden Gaskonflikten zwischen der Ukraine und Russland von 2006 und 2009 deutlich, als mehrere Länder der EU keine Gaslieferungen mehr erhielten. Weil jedoch stetig neue Transportwege von russischem Gas in die EU geschaffen werden, wird die Bedeutung der Ukraine auch in diesem Bereich zunehmend geringer werden (vgl. Umland 2011: 3).

4.1.4 Zwischenfazit

Im ersten Teil dieses Länderberichts wurde die innenpolitische Entwicklung der Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit dargestellt. Dabei wurde aufgezeigt, wie die Ukraine zunächst unter dem ersten Präsidenten Leonid Krawtschuk verhältnismäßig demokratisch war und im Verlauf der beiden Amtszeiten von Leonid Kutschma zunehmend undemokratische Tendenzen aufwies. Zudem dominieren einige wenige Oligarchen-Clans, die von Kutschmas Reformen profitierten, noch heute die wirtschaftliche und politische Landschaft der Ukraine. Nach den beiden Amtszeiten Kutschmas wurde für die Präsidentschaftswahl von 2004 Viktor Janukowitsch als sein Nachfolger präsentiert. Dieser konnte die Wahl mittels Wahlbetrug zu seinen Gunsten entscheiden und sollte Präsident werden, was jedoch durch die Orangene Revolution verhindert werden konnte. In der Folge regierte Viktor Juschtschenko das Land, das fortan wieder zunehmend demokratische Strukturen entwickelte. Das änderte sich nachdem der derzeitige amtierende Präsident Viktor Janukowitsch die Präsidentschaftswahl von 2010 für sich entscheiden konnte und seitdem die demokratischen Strukturen des Landes auflöst. So konnte er direkt nach seiner Wahl durch einen höchst umstrittenen „verfassungsrechtlichen Trick“ (Lange 2011: 1) die oppositionell gestimmte Regierung um Julia Timoschenko absetzen und durch eine Koalition unter der Führung seiner Partei ersetzen. Seitdem werden die Opposition sowie kritische Journalisten systematisch durch die ukrainische Justiz verfolgt. Neben der instrumentalisierten Justiz und der zensierten Medienlandschaft werden die seit seinem Amtsantritt abgehaltenen Wahlen von internationalen Wahlbeobachtern wegen demokratischer Missstände kritisiert. Diese Entwicklung wurde anhand von Freedom House und des BTI dargestellt und bestätigt.

Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels wurde die Entwicklung der ukrainischen Außenpolitik aufgezeigt. Dabei wurde deutlich, dass die Ukraine sowohl unter Krawtschuk als auch unter Kutschma sich phasenweise an die EU bzw. an Russland annäherte. So gründete Krawtschuk zu Beginn seiner Amtszeit mit Russland und Belarus die GUS, zum Ende seiner Amtszeit unterzeichnete er mit der EU das PKA. Kutschma orientierte sich wiederum zu Beginn seiner Amtszeit in Richtung Russland, formulierte jedoch im Verlauf seiner Amtszeiten den EU-Beitritt als politisches Ziel. Da ihn aber die EU in diversen Verhandlungen keine Beitrittsperspektive bot, erklärte er am Ende seiner zweiten Amtszeit, dass der EU-Beitritt nicht mehr die primäre Zielsetzung der ukrainischen Außenpolitik sei und wandte sich damit offenkundig zu Russland. Nach der Orangenen Revolution wurden die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine besser und man begann im März 2007 die Verhandlungen über ein

Assoziierungsabkommen. Diese gestalteten sich allerdings als äußerst schwierig, weil die EU nach wie vor keine Beitrittsperspektive bieten wollte. Erst im Dezember 2011, als bereits Viktor Janukowitsch Präsident der Ukraine war und obwohl die Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU angespannt waren, konnte man den Abschluss der Verhandlungen verkünden. Allerdings steht eine Unterzeichnung noch aus, weil man sich von Seiten der EU wegen der Verfolgung der ukrainischen Opposition weigert. Daran ist erkennbar, dass die Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU momentan so angespannt sind wie seit Jahren nicht mehr.

Im dritten Abschnitt dieses Kapitels wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine dargestellt, die derzeitige wirtschaftliche Situation erläutert und die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Ukraine veranschaulicht. Nachdem die Ukraine nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet und erhoffte Wachstumsphasen durch fehlende Reformen sowie die Asienkrise zunichte gemacht wurden, war man zu Beginn des Jahrtausends kurz vor einem Staatsbankrott. Dieser konnte nur abgewendet werden, indem man sich mit Russland auf eine verzögerte Rückzahlung der Schulden einigte. Im Gegenzug erhielt Russland das Recht, sich an der Privatisierung von Staatsunternehmen beteiligen zu dürfen, wodurch die wirtschaftliche Abhängigkeit der Ukraine von Russland stieg. Zudem wurde der Staatsbankrott durch neue Kredite vom IWF als auch von der Weltbank verhindert. In der Kreditvergabe sieht Christos Skevas eine politische und keine ökonomische Entscheidung, weil man damit die wirtschaftliche Abhängigkeit der Ukraine von Russland reduzieren wollte.

In der Folge erlebte die Ukraine ein beachtliches Wirtschaftswachstum, das bis zur Weltwirtschaftskrise von 2008 andauerte. Von den folgenden Produktionseinbrüchen konnte sich die ukrainische Wirtschaft ab 2010 erholen, weil man wieder mehr exportieren konnte. Daran ist erkennbar, dass die ukrainische Wirtschaft enorm von Export abhängig ist. Da rund ein Viertel aller Ausfuhren der Ukraine in die EU gehen, kommt dem Handel mit der EU eine enorme Bedeutung zu. Aus Perspektive der EU kommt dem ukrainischen Markt keine besonders große Bedeutung zu, da lediglich 1,4% der Exporte aus der EU in die Ukraine gehen. Letzten Endes ist für die EU die Ukraine insbesondere als Transitland von russischem Gas entscheidend, wie die beiden Gaskonflikte von 2006 und 2009 zwischen Russland und der Ukraine verdeutlichten.

4.2 Belarus

Das zweite Länderbeispiel dieser Untersuchung ist Belarus. Im Folgenden soll die innen- und außenpolitische sowie wirtschaftliche Entwicklung und Gegenwart Belarus' dargestellt werden. Dabei wird insbesondere das Verhältnis von Belarus zu der EU und zu Russland im Vordergrund stehen.

4.2.1 Innenpolitische Entwicklung

Im ersten Teil dieses Abschnittes geht es um die politische Entwicklung Belarus' seit der 1991 erlangten Unabhängigkeit. Im Wesentlichen soll dabei zunächst die Entwicklung der Demokratie untersucht werden. Anschließend wird die gegenwärtige demokratische Situation geschildert werden, die sich seit der Präsidentschaftswahl von 2010 nochmals stark verändert hat.

4.2.1.1 Innenpolitische Entwicklung von der Unabhängigkeit bis heute

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion erlangte Belarus am 26. August 1991 die Unabhängigkeit. Sie war aber im Vergleich zu anderen osteuropäischen Staaten nicht das Ergebnis langjähriger politischer Kämpfe, sondern im Wesentlichen eine Folge äußerer Ereignisse. Begründet wird dies mit der gering ausgeprägten nationalen Identität. Belarus fiel nämlich bereits Ende des 18. Jahrhunderts an Russland, das fortan eine Russifizierung forcierte. Durch den Stalinistischen Terror gegen die Intelligenz und Bauernschaft wurde schließlich in den 1930er Jahren die nationale Kultur und Identität endgültig weitgehend eliminiert. Auch die belarussische Sprache war bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion überwiegend zugunsten der russischen Sprache verdrängt. So sprechen momentan lediglich etwa 10% der Bevölkerung belarussisch (vgl. Timmermann 2005: 256).

Nach der Unabhängigkeit wurde Belarus weiterhin von der alten politischen Elite, die sich nach dem Verbot der Kommunistischen Partei (KP) in die „Partei der Macht“ unter der Führung vom neuen Premierminister Wjatschaslau Kebitsch organisierte, dominiert. In dieser Zeit sahen sie sich aber gezwungen, mit der Nationaldemokratischen Formation zusammenzuarbeiten und ihnen gewisse Zugeständnisse zu machen. Dazu gehörte neben der Bestätigung von Unabhängigkeit und Neutralität des Landes die Ersetzung des diskreditierten Staatschefs durch Stanislaw Schuschkewitsch. Diese Zusammenarbeit wurde jedoch bereits 1992 wieder aufgelöst (vgl. ebd.: 257).

Nach einer Zeit der Stagnation und Orientierungslosigkeit wurde am 15. März 1994 eine neue Verfassung verabschiedet, die eine Umwandlung in ein Präsidialsystem bedeutete. Die Verfassung enthält alle Demokratieerkmale von Dahl: Assoziations- und Koalitionsfreiheit, Meinungsfreiheit, aktives und passives Wahlrecht, Mehrparteiensystem, Informationsfreiheit, freie und faire Wahlen und Gewaltenteilung (Götz / Halbach 1995: 21).

Kurz nach der Verabschiedung der Verfassung fand die erste Präsidentschaftswahl statt. Im ersten Wahlgang gewann der Populist Alexander Lukaschenko, der sich auch in der anschließenden Stichwahl gegen Kebitsch mit fast 81% der Stimmen durchsetzte. Interessanterweise wurde die Wahl trotz des eindeutigen Ergebnisses ausdrücklich von der OSZE gelobt, da sie lediglich „mit kleinen Verfahrensschwierigkeiten durchgeführt [wurde]“ (OSZE 1994: 19). Lukaschenkos eindeutiger Erfolg ist letzten Endes darauf zurückzuführen, dass es ihm gelang, sich von regierenden Elite abzusetzen und sich als eine Art „Robin Hood von Belarus“ (Timmermann 2005: 262) darzustellen, der jene Sicherheit zurückgibt, die Belarus durch den Zerfall der Sowjetunion eingebüßt hat (vgl. ebd.: 262).

Nach der Wahl war Lukaschenko bemüht, einen starken Präsidentschaftsapparat aufzubauen. Das gelang ihm zunächst mit Hilfe eines Referendums, dessen undurchsichtige Fragen faktisch die Rechte des Präsidenten enorm ausweiteten. Claire Lauzanne meint: „die faktischen Konsequenzen der Fragen blieben aufgrund ihrer Formulierung unklar“ (Lauzanne 2005: 9). Mit dem erfolgreichen Referendum gelang Lukaschenko der erste Schritt hin zu einem autoritären System (vgl. ebd.: 9).

Danach begann Lukaschenko systematisch die Opposition zu bekämpfen. So wurden im Juli und August 1995 per Dekret des Präsidenten oppositionelle Zeitungen und unabhängige Gewerkschaften verboten. Parallel dazu versuchte er seine von der Verfassung gegebene Macht stetig auszubauen, woran ihn aber das Verfassungsgericht zunächst hindern konnte. So setzte das Verfassungsgericht zwischen 1994 und 1996 zwei Dutzend Verfügungen des Präsidenten außer Kraft (vgl. Karbalewitsch 2011: 17).

In Vorbereitung auf ein weiteres Referendum weitete Lukaschenko die Kontrolle über die Medien aus. So wurden unabhängige Sender geschlossen oder ihre Konten eingefroren. Als das Verfassungsgericht das geplante Referendum für nicht bindend erklärte, verfasste Lukaschenko ein Dekret, worin das Referendum für bindend erklärt wurde und dem Parlament und dem Verfassungsgericht mit der Auflösung gedroht wurde. Letzten Ende fand das Referendum 1996 statt, was Claire Lauzanne „als die wichtigste antidemokratische Wende“ (Lauzanne 2005: 8) bezeichnet.

Nachdem rund 75% der Bevölkerung in einer Wahl, die nicht den demokratischen Mindeststandards entsprach, zustimmten, kam es zu einer massiven Machtverschiebung zugunsten des Präsidenten. So wurde beispielsweise die Macht des Parlaments stark eingeschränkt und festgelegt, dass der Präsident die Hälfte der Richter des Verfassungsgerichtes ernannt. Zudem wurde bestimmt, dass Lukaschenkos Amtszeit erst ab dem Inkrafttreten der Verfassung zählt, weswegen er bis 2001 ohne Wiederwahl Präsident bleiben konnte (vgl. ebd: 8ff.).

In der Präsidentschaftswahl von 2001 setzte sich Lukaschenko mit 77,4% der Stimmen klar durch, was jedoch das Ergebnis von massiver Wahlfälschung war. So schrieb die OSZE in ihrem Abschlussbericht, dass die Präsidentschaftswahl nicht den Ansprüchen einer demokratischen Wahl gerecht wurde (vgl. OSZE 2001: 3). Nach der Wahl zerschlug „[Lukaschenko] [...] die politische und soziale Opposition in der Zivilgesellschaft, die sich bei den Wahlen mit einem gemeinsamen eigenen Kandidaten entschlossen und tapfer gegen das Regime zur Wehr setzte“ (Wieck 2003: 1).

Nachdem Lukaschenko in den kommenden fünf Jahren weiterhin seine Macht ausbaute und wegen einer Verfassungsänderung zur Präsidentschaftswahl 2006 antrat, gab es in dieser Zeit eine kleine Welle von Revolutionen²¹ in der Region, weswegen man auch auf eine Demokratisierung in Belarus hoffte. Aber die

„zarte Hoffnungen, dass diese Welle die Weißrussen ebenfalls zu einem Volksaufstand bewegen könnten, zerschlugen sich im März 2006 mit dem klaren Sieg Lukaschenkos bei der Präsidentschaftswahl und seinem entschiedenen Vorgehen gegen all jene, die gegen Unregelmäßigkeiten bei der Wahl protestiert hatten“ (Silitki 2007: 8).

Erst im Vorfeld der Parlamentswahl 2008, als Lukaschenko außenpolitisch unter Druck geriet und eine Annäherung an die EU suchte, kam es zu einer leichten Liberalisierung im Land. In dieser Zeit ließ Lukaschenko politische Gefangene frei und erlaubte zwei unabhängige Zeitungen (vgl. Forbig 2011: 45). Laut der OSZE verlief auch diese Wahl nicht nach den demokratischen Mindeststandards. Dennoch wurde hervorgehoben, dass es im Vergleich zu den vorherigen Wahlen in gewissen Bereichen Verbesserungen gab, die als ein Schritt in Richtung demokratischer Wahlen gewertet werden können (vgl. OSZE 2008: 1).

4.2.1.2 Gegenwärtige innenpolitische Situation

Zu Beginn des Jahres 2010 wurde in Belarus ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das sich an Empfehlungen der OSZE und unabhängiger einheimischer Experten orientierte. International erhoffte man sich, dass die Präsidentschaftswahl vom Dezember 2010 freier und fairer werden würde als die Wahlen zuvor. Die Opposition bekam in der ersten Phase des Vorwahlkampfes ungeahnte Freiheiten. So wurden, wie es laut Verfassung der Fall sein sollte, alle Personen, die mehr als 100.000 Unterschriften sammelten, von der Zentralen Wahlkommission (ZWK)

²¹ Gemeint sind die Ablösungen autokratischer Amtsinhaber in der Ukraine, Georgien und Kirgisistan (vgl. Silitki 2007: 8).

als Präsidentschaftskandidaten akzeptiert. Damit hatte Lukaschenko mit insgesamt neun Gegenkandidaten mehr als jemals zuvor. Gleichzeitig gab das belarussische Außenministerium bekannt, dass man interessierte Parteien wie die OSZE zu einer uneingeschränkten Wahlbeobachtung einladen werde (vgl. Malerius 2011: 124f.). Auch im Verlauf des Wahlkampfes konnten sich die Oppositionskandidaten relativ frei entfalten. So wurden ihre Kundgebungen und Demonstrationen nicht aufgelöst und es wurde sogar ein eingeschränkter Zugang zu den staatlichen Medien gewährt. So standen jedem Kandidaten zweimal 30 Minuten Sendezeit zu, die live übertragen und damit nicht zensiert werden konnten. Zudem gab es eine Fernsehdebatte, bei dem die Gegner Lukaschenkos ihre Kritik öffentlich äußern konnten (vgl. Forbig 2011: 45).

Als am 19. Dezember 2010 die Präsidentschaftswahl stattfand, verlief der Tag zunächst ruhig. Am Abend hatte die Opposition geschlossen zu einer Kundgebung und Demonstration wegen der vorhersehbaren Wahlmanipulation aufgerufen. Als am späteren Abend der Großteil der Demonstranten gegangen war, weil die Wahlergebnisse noch nicht bekannt waren, kam es zur gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen den Sicherheitskräften und den Demonstranten. In der Folge wurden über 600 Personen festgenommen, darunter acht der neun Gegenkandidaten Lukaschenkos. Als um fünf Uhr morgens das Wahlergebnis bekannt gegeben wurde, laut dem Lukaschenko mit rund 80% gewann, war es vor dem Hintergrund der Ereignisse auf den Straßen in Minsk nur noch zweitrangig. Die Wahlnacht war der Auftakt zu neuen Repressionen, die in ihrem Ausmaß selbst für Belarus beispiellos sind. So wurden im ganzen Land dutzende Durchsuchungen durchgeführt und zahlreiche Menschen zu Verhören geladen, unter Anklage gestellt oder inhaftiert (vgl. Malerius 2011: 131ff.).

Die OSZE erklärte, dass die Wahlen nicht demokratischen Standards entsprachen. Zwar wurde der Verlauf der Wahlen gelobt, doch habe sich die Situation während der Stimmauszählung verschlechtert. So wurde in fast der Hälfte der besuchten Wahllokale die Prozedur als sehr schlecht eingeschätzt (vgl. OSZE 2010: 3). Als Reaktion darauf verkündete das belarussische Außenministerium, dass das Mandat der OSZE, das zum Jahresende auslief, nicht mehr verlängert werde, weil dafür keine Notwendigkeit mehr bestünde und die Mission der OSZE erfüllt sei (vgl. Malerius 2011: 134).

In der Folgezeit war die Situation weiterhin von Repressionen gekennzeichnet. Die Büros von Nichtregierungsorganisationen wurden regelmäßig durchsucht und die Ausstattung beschlagnahmt. Auch die Versammlungsfreiheit wurde wieder abgeschafft. Selbst der von Jugendlichen organisierte Protest in Form von Flashmobs, die ab Juni 2011 wöchentlich stattfanden, endete regelmäßig mit der Verhaftung der beteiligten Personen (vgl. Sperfeld 2011). Insgesamt kann aber keine Wechselstimmung innerhalb der Bevölkerung ausgemacht werden. Laut einem unabhängigen Meinungsinstitut für sozialökonomische und politische Forschungen steht die Mehrheit der Belarussen hinter Lukaschenko. So sprachen sich 38,5% der Befragten für ihn aus und lediglich 6,8% für seinen ärgsten Widersacher (vgl. Bidder 2012). Die niedrige Zustimmung für Oppositionspolitiker zeigt die strukturelle Schwäche der Oppositionsparteien die seit Jahren keine Geschlossenheit zeigen. Auch bei der Parlamentswahl vom September 2012 gab es keine gemeinsame Wahlstrategie, dafür aber unrühmliche Konflikte, welche sogar in körperlichen Auseinandersetzungen endeten. Daraus resultierte, dass manche Oppositionsparteien zum Wahlboykott aufriefen, während andere antraten (vgl. ebd.). Auch die Wahl an sich verlief für die Opposition wenig erfreulich. So errang die Opposition keinen einzigen von den 110 Sitzen im Parlament. Allerdings sind für dieses Ergebnis weniger die strukturellen Defizite der Opposition verantwortlich als vielmehr die demokratischen Missstände in Belarus. So wurde die Opposition bei der Besetzung der Wahlkommission kaum berücksichtigt, sodass zahlreichen Kandidaten die Registrierung zur Kandidatur verweigert wurde. Zudem wurden mehrere Vertreter der Opposition angegriffen und kurzzeitig Verhaftet

(vgl. Brakel 2012: 1). Auch die OSZE kritisierte die Wahl massiv: „In the 23 September parliamentary elections, many OSCE commitments including citizens’ rights to associate, to stand as candidates, and to express themselves freely were not respected, despite some improvements to the electoral law“ (OSZE 2012: 1).

Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass Belarus momentan beim BTI als auch bei Freedom House – auch im Vergleich zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft – enorm schlechte Werte aufweist. Der BTI stuft Belarus 2012 auf Platz 101 im weltweiten Vergleich ein und bewertet den Demokratiestatus mit 3,93. 2010 war der Wert mit 4,08 am höchsten, was an der temporären Liberalisierung im Vorfeld der Präsidentschaftswahl lag, aber dennoch wurden alle anderen Staaten der östlichen Partnerschaft besser bewertet (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012). Freedom House stuft Belarus als „Not free“ ein (vgl. Puddington 2012), da „basic political rights are absent, and basic civil liberties are widely and systematically denied“ (SWD(2012) 122 final (2012): 11).

4.2.2 Außenpolitische Situation

Im Folgenden soll die belarussische Außenpolitik dargestellt werden. Wie im vorherigen Abschnitt wird zuerst die Entwicklung seit 1991 beschrieben um anschließend auf die gegenwärtige außenpolitische Situation einzugehen. Der Fokus liegt hierbei insbesondere auf den Beziehungen zur EU, wobei die Beziehungen zu Russland ggf. auch einbezogen werden.

4.2.2.1 Entwicklung bis heute

Nach der Unabhängigkeit Belarus‘ nahmen die Staaten der EU diplomatische Beziehungen auf. Die Beziehungen waren zunächst sehr gut, sodass die Parlamentarische Versammlung des Europarats 1993 Belarus gar den Status eines Beobachters einräumte (vgl. Schneider 2006: 21). Nachdem aber Lukaschenko der Präsident Belarus‘ wurde und eine antidemokratische Entwicklung einsetzte, verschlechterten sich auch die Beziehungen zur EU. Das hatte zur Folge, dass die EU 1997 die Ratifizierung des 1996 unterzeichneten PKAs aussetzte und Belarus den bereits erwähnten Beobachterstatus verlor. Da die Spannungen zwischen der EU und Belarus immer größer wurden, mussten 1998 die EU-Botschafter das Land verlassen, woraufhin die EU ein Einreiseverbot für belarussische Funktionäre installierte (vgl. Meyer 2005: 200). Genau zu dieser Zeit wurden die Beziehungen zwischen Belarus und Russland wieder deutlich intensiver. So unterzeichnete man ab 1996 diverse bilaterale Verträge und beschloss im Jahr 1999 gar die Bildung eines Unionstaates, der allerdings nie in die Tat umgesetzt wurde, weil Vladimir Putin im Gegensatz zu Boris Jelzin kein Anhänger dieser Idee war (vgl. Schneider 2006: 20). Trotzdem fasste Lukaschenko weiterhin eine Integration mit Russland ins Auge. Insgesamt entwickelte sich Russland in dieser Zeit zunehmend zum wichtigsten Bezugspunkt in der belarussischen Außenpolitik, während sich das Land gegenüber der EU isolierte (vgl. Timmermann 2005: 285).

Erst im Zuge der EU-Erweiterung von 2004 verbesserten sich die Beziehungen zu Belarus. Insbesondere das belarussische Außenministerium formulierte konkrete Vorstellung zur Intensivierung des politischen Dialogs mit der EU. In diesem Kontext betonte der damalige Außenminister Martynow, dass man die Ausarbeitung eines gemeinsamen Aktionsplans, wie er im März 2003 in der ENP skizziert wurde, anstrebe. Ein Jahr später fasste Lukaschenko in einer Rede gar einen Beitritt zur EU ins Auge (vgl. ebd. 300f.). Doch die Zeit der gegenseit-

gen Annäherungen währte nur kurz. Nachdem im Jahr 2005 der „Bund polnischer Belarussen“, der die polnische Minderheit in Belarus repräsentiert, den vorherigen Regimetreuen Vorsitzenden abgewählt hatte und eine neutrale Vorsitzende ernannt wurde, griff das Regime um Lukaschenko ein. Die neue Vorsitzende wurde als Marionette des Auslands denunziert, das Hauptquartier des Bundes besetzt, das Verbandsorgan liquidiert und mit manipulierten Wahlen eine erneut Regimetreue Führung eingesetzt (vgl. Timmermann 2005: 194f.). Diese Geschehnisse hatten zur Folge, dass sich Belarus politisch gegenüber der EU isolierte. Polnische und litauische Diplomaten wurden aus Minsk ausgewiesen, im Gegenzug sollten 36 belarussische Politiker, darunter Lukaschenko, kein Einreisevisum in die EU erhalten (vgl. Schneider 2006: 22). Zu dieser Zeit

„basiert[e] [die belarussische Außenpolitik] nach eigenen Angaben auf der Vorstellung eines multipolaren Weltbildes, auf „Multivektoralität“ und Blockfreiheit. Das Hauptziel der belarussischen Diplomatie bestehe dabei in der Schaffung günstiger äußerer Bedingungen für eine stabile Entwicklung der belarussischen Wirtschaft und Gesellschaft“ (Meyer 2005: 200).

So gab es entweder Annäherungen zur EU oder zu Russland, je nachdem wie es zum jeweiligen Zeitpunkt am günstigsten für Belarus bzw. dessen Eliten war. Es geht bei der Außenpolitik Lukaschenkos stets um Machterhalt und wirtschaftliche Vorteile (vgl. ebd.: 200).

Von dieser Methode war die belarussische Außenpolitik auch in den nächsten Jahren geprägt. So gab es ab 2006 Spannungen in den russisch-belarussischen Beziehungen, die vor allem wirtschaftliche Gründe hatten, sich aber zunehmend zu einem politischen Konflikt entwickelten. In dieser Zeit versuchte Lukaschenko wieder eine Annäherung an die EU. So ließ er – wie bereits erwähnt – vor der Parlamentswahl 2008 politische Gefangene frei und erlaubte zwei unabhängige Zeitungen, woraufhin die EU wesentliche Zugeständnisse an Belarus machte. So wurden im Herbst 2008 Sanktionen außer Kraft gesetzt und eine offizielle Einladung ausgesprochen, ab 2009 an der Östlichen Partnerschaft teilzunehmen. Darüber hinaus kam es zu Staatbesuchen von Lukaschenko in EU-Ländern und Besuchen europäischer Regierungsvertreter in Belarus (vgl. Forbrig 2011).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Außenpolitik Belarus‘ insbesondere seit dem Amtsantritt Lukaschenkos auf Machterhalt ausgerichtet ist. So suchte Lukaschenko oftmals den Konflikt mit seinen großen Nachbarn Russland und EU. Die Außenpolitik ist eher gekennzeichnet durch einen ständigen Balanceakt zwischen Russland und der EU.

„So gilt Russland einmal als Präferenzpartner und dann wieder als imperiale Macht mit dem Ziel, Belarus letztlich aufzusaugen. Im Hinblick auf die EU fasst Lukaschenko gelegentlich eine Mitgliedsperspektive ins Auge, provoziert die Union jedoch in einem Maß, dass sie sich zu Reiserestriktionen für hohe Regimevertreter veranlasst sieht“ (Timmermann 2005: 191).

4.2.2.2 Gegenwärtige außenpolitische Situation

Für die gegenwärtige außenpolitische Situation Belarus‘ ist insbesondere die Präsidentschaftswahl von 2010 von enormer Bedeutung. Wie bereits erwähnt, waren die Beziehungen im Vorfeld der Wahl von einer Annäherung zwischen der EU und Belarus geprägt, weil es eine leichte innenpolitische Liberalisierung gab. Gleichzeitig war das Verhältnis zwischen Russland und Belarus nach wie vor angespannt. Zur Überraschung vieler wurde aber die Wahl stärker als je zuvor manipuliert und selbst für belarussische Verhältnisse hart gegen Proteste vorgegangen. Die EU reagierte darauf mit einer Verschärfung der Sanktionen gegen Belarus und erhöhten Unterstützungsleistungen für die Zivilgesellschaft, freien Medien und die Opfer politischer Gewalt (vgl. Forbrig 2011: 46). Interessanterweise kam es parallel zu dem Konflikt zwischen der EU und Belarus zu einer Entspannung der russisch-belarussischen

Beziehungen. So kam es zur Einigung mit Russland und Kasachstan über die Gründung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes. Ferner erklärte Russland zu den Geschehnissen der Präsidentschaftswahl, dass es innere Angelegenheiten Belarus seien und erkannte die Wahl Lukaschenkos an. Daran ist erkennbar, dass Lukaschenko die bereits erwähnte Strategie in seiner Außenpolitik weiterverfolgt (vgl. ebd. 46).

In der Folge spitzte sich der Konflikt zwischen der EU und Belarus zu. Die EU verhängte ein neues Einreiseverbot für Lukaschenko und Mitglieder der Regierung, sowie Vertreter von Polizei, Gerichten und Geheimdienst. Im Gegenzug ließ Lukaschenko die belarussischen Botschafter aus Warschau und Brüssel abziehen und wies den polnischen Botschafter sowie den EU-Repräsentanten aus. Aus Solidarität zogen infolgedessen alle EU-Mitgliedsstaaten ihre Botschaften aus Belarus ab. Außerdem beschloss die EU punktuelle Sanktionen gegen 29 belarussische Wirtschaftsunternehmen, was Lukaschenko unter Druck setzte (vgl. Brakel 2012: 1). Gleichzeitig hat auch Russland, von dem Belarus erst kürzlich einen Milliardenkredit bekam, in letzter Zeit den Druck auf Belarus erhöht, weil es eine stärkere wirtschaftliche Verflechtung anstrebt. Das versuchte wiederum Lukaschenko über Jahre hinweg zu verhindern, weil Belarus damit zunehmend von Russland abhängiger wird. Insbesondere den Verkauf von belarussischen Firmen an russische Investoren wird von Russland forciert (vgl. ebd. 2). Deswegen ist es wenig überraschend, dass in der letzten Zeit wieder Versöhnungssignale aus Minsk in Richtung Brüssel kamen, doch es ist zweifelhaft, ob Lukaschenko „seine jahrelang erfolgreich praktizierte Schaukelpolitik zwischen Russland und dem Westen fortzusetzen [kann]“ (ebd.: 2).

4.2.3 Wirtschaftliche Situation in Belarus

Im folgenden Teil des Länderberichtes soll die wirtschaftliche Entwicklung von Belarus dargestellt werden und die heutige ökonomische Situation des Landes erklärt werden. Insbesondere das Verhältnis Belarus – Russland sowie Belarus – EU werden dabei im Vordergrund stehen. Für die Analyse wird dabei im Besonderen auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Belarus eingegangen.

4.2.3.1 Die Wirtschaftliche Entwicklung seit 1991

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 wurde der belarussischen Wirtschaft eine positive Entwicklung prognostiziert. Aufgrund der schon während der belarussischen Zugehörigkeit zur Sowjetunion vorhandenen „vergleichsweise modernen Industrie, [...] hochqualifizierten Fachkräften und [dem] niedrigem Lohnniveau“ (Timmermann 2005b: 253) war die Wirtschaft konkurrenzfähig und vergleichbar mit der polnischen oder den baltischen Ökonomien zu dieser Zeit. „Von seinem materiellen Lebensniveau her gehörte Belarus damals nach den baltischen Staaten zu den führenden Republiken der Sowjetunion“ (ebd.: 253). Besonders starke Wirtschaftsbereiche waren dabei die Militärindustrie, die Maschinenbaubranche, die Chemie- bzw. Elektroindustrie, aber auch die Textilbranche und die Lebensmittelindustrie (vgl. ebd.: 280).

Die folgende Wirtschaftsentwicklung konnte den Erwartungen aber nicht gerecht werden. Gründe dafür liegen insbesondere in der starken Abhängigkeit der belarussischen Exportwirtschaft vom russischen Markt und damit auch in der „geringen Weltmarkterfahrung“ (ebd.: 280), die nach dem Zerfall der Sowjetunion notwendig wurde, aber auch in den Nachwirkun-

gen der Tschernobyl-Katastrophe, die über 22 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche radioaktiv verseucht hat. Besonders starke Auswirkungen auf eine negative Entwicklung der Wirtschaft in Belarus hatten allerdings politische Entscheidungen (vgl. ebd. : 253).

In den ersten zwei Jahren nach dem Zusammenbruch der UdSSR verringerte sich die Gesamtproduktion der belarussischen Wirtschaft um 17,2 %, wobei insbesondere der Export rückläufig war. Die politischen Entscheidungen waren dabei von dem Versuch geprägt, die bestehenden Wirtschaftsstrukturen aufrechtzuerhalten. Notwendige Reformen des Wirtschaftssystems hin zu mehr Marktwirtschaft wurden nicht in Angriff genommen und der Fokus lag weiterhin auf einer starken Hinwendung zu Russland (vgl. Danjeko 1999: 69f.).

Durch die „Liberalisierung der Preise auf dem Hintergrund einer konservativen Steuerpolitik und einer härteren Kredit- und Geldpolitik mit der Anbindung des belarussischen Rubels an den US-Dollar“ (ebd.: 70) sollte das Wirtschafts- und Währungssystem stabilisiert werden und eine Öffnung zu mehr Marktwirtschaft wurde sichtbar. Die parallel dazu notwendigen Reformen auf administrativer und institutioneller Ebene wurden allerdings aufgrund der ersten Präsidentschaftswahl 1994 nicht durchgeführt, da es unter Lukaschenko zu einer Abkehr vom gerade erst begonnen Reformprozess kam (vgl. ebd.: 70f.).

Das Regime unter Lukaschenko setzte in Gänze auf eine „staatsgeprägte Kommandowirtschaft“ und hatte damit Einfluss auf alle Investitionen und Reformen. Offiziell sollte durch diese Form des Wirtschaftssystems Belarus vor zu großem Einfluss von ausländischer Seite geschützt werden und eine „Ausplünderung des Landes und [ein] Ausverkauf seiner Staatsbetriebe“ (Timmermann 2005b: 281) verhindert werden. Der Grund liegt allerdings vielmehr im Regime Lukaschenko, der mit dieser Politik die Wirtschaft zu einem zentralen Instrument seiner Herrschaft gemacht hat.

„Zum einen verschafft sie ihm das Recht, die Produktion des Landes in die gewünschte Richtung zu lenken und das Führungspersonal zu bestimmen. Zum anderen bietet sie ihm die Möglichkeit, in eine Art konsenssicherndem Sozialkontrakt mit den Arbeitnehmern die Betriebe zur Zahlung festgelegter Lohn- und Gehaltsleistungen zu zwingen“ (ebd.: 281).

Insgesamt wurden ca. 80% der belarussischen Wirtschaft als auch 75% des Bankensektors durch die Kommandowirtschaft Lukaschenkos verstaatlicht (vgl. CIA World Factbook 2012). Durch die Einführung einer sogenannten „Goldenen Aktie“ (Timmermann 2008: 422) hat er sich außerdem das Recht geschaffen, zu jeder Zeit in die Geschäftsabläufe der Betriebe einzugreifen. Dazu zählen auch private Unternehmen, die zum Teil ausländische Investoren besitzen. Folge davon war der immer größere Rückgang ausländischer Investitionen und der damit verbundenen Modernisierung der Betriebe (vgl. ebd. 2008: 422).

Dennoch konnte die belarussische Wirtschaft unter Lukaschenko Erfolge erzielen. Belarus zählte zu den ersten Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die ihr wirtschaftliches Niveau von 1989 wieder erreicht und sogar überschritten haben. Letztlich muss aber erwähnt werden, dass diese Erfolge nicht durch marktwirtschaftliche Prozesse errungen wurden, sondern lediglich auf administrativen Eingriffen des Staates basieren (vgl. Clement 2005: 202ff.).

Hinzu kommt, dass das starke Wirtschaftswachstum auch auf die „hohe Wachstumsdynamik in Russland“ (Timmermann 2005b: 279) zu dieser Zeit zurückgeführt werden kann.

Wie zuvor schon angesprochen ist ein wesentlicher Faktor für die Entwicklung der belarussischen Wirtschaft deren Beziehung zu Russland. 2004 gingen ca. 50 % der Exporte von Belarus nach Russland. Gleichzeitig machten die Importe aus Russland 70% der Gesamteinfuhren aus (vgl. ebd.: 279ff.). Besondere Bedeutung kommt aber den Energiebeziehungen zwischen den beiden Ländern zu. Belarus ist zu 100% von den Gaslieferungen und zu 90% von den Öllieferungen Russlands abhängig (vgl. Adomeit 2012: 43). Die Lieferungen Russlands sind

stark subventioniert, so dass die Preise unter den eigentlichen Marktpreisen liegen. Bei der Entwicklung der belarussischen Wirtschaft, die sehr energieintensiv ist, spielte das eine besondere Rolle, da es die gelieferten Rohstoffe weiterverarbeitete und dann zu höheren Preisen zurück in den internationalen Handel geben konnte (vgl. Timmermann 2008: 433).

Wie stark die Verflechtungen der beiden Länder im Energiebereich sind, zeigte der Energiekonflikt 2006. Aufgrund von Zahlungsproblemen von Belarus und fehlenden Sanktionsmöglichkeiten Russlands gegenüber Belarus gab es in der Vergangenheit immer wieder Spannungen. Gleichzeitig kommt Belarus aber eine starke Rolle als Transitland für den Handel Russlands mit der EU zu. „Über Belarus laufen die kürzesten und daher potentiell kostengünstigsten Transportwege aus Russland in die Europäische Union und nicht zuletzt auch in die Enklave Kaliningrad“ (Hett 2007: 4). Dieser geographische Vorteil konnte von Belarus stets als Gegenargument aus der Abhängigkeit Russlands genutzt werden. Aus diesem Grund waren der russische Energielieferant Gazprom aufgrund der Verfügungsgewalt Belarus über die Transitleitungen gezwungen, langfristige und günstige Verträge mit Belarus abzuschließen. Im Gegenzug verpflichtete sich Belarus, Gazprom an der „nationalen Pipelinegesellschaft“ (ebd.: 6). Beltransgas zu beteiligen. Dieses Abkommen wurde allerdings nicht erfüllt, so dass es schon 2004 zum Konflikt zwischen Gazprom und Belarus kam. Dieser Konflikt zog sich bis 2006 und gipfelte in einer Erhöhung der Gaspreise durch Gazprom von 46,68 Dollar pro 1000m² auf 230 Dollar pro 1000 m² und entsprach somit einer Anhebung auf „europäisches Niveau“ (ebd.: 6). Diese Preissteigerung hätte eine starke Belastung für die belarussische Wirtschaft bedeutet und konnte erst Ende 2006 durch einen Kompromiss geregelt werden. So sollten die Preise schrittweise bis 2011 an das Niveau Europas herangeführt werden. Gleichzeitig konnte Belarus seine Forderungen bei der Beteiligung Gasproms an Beltransgas durchsetzen (vgl. ebd.: 4ff.).

Durch die Wirtschaftskrise 2008 wurde die belarussische Wirtschaft besonders stark getroffen. Betrug das Wirtschaftswachstum 2008 noch 10,2 %, so sank es 2009 auf 0,2% (vgl. Germany Trade & Invest 2012: 1) 2011 wurde Belarus von den Kreditratingagenturen deutlich herabgestuft.

„Der rasante Verfall der nationalen Währung, die Inflation (Prognose 20%), die Arbeitslosigkeit (Prognose 13%), die Auslandsverschuldung, die fehlende Liquidität der Staatsbanken und die ausgebliebenen ausländischen Investitionen setzen Belarus unter Druck“ (Rahr 2011: 10).

Nur durch finanzielle Unterstützung seitens Russlands konnte die Krise bewältigt werden. Allerdings geriet das Land damit in eine noch stärkere Abhängigkeit gegenüber Russland, auch dadurch dass keine Hilfe aus der EU aufgrund der demokratischen Defizite erfolgte (vgl. ebd.: 10f.).

4.2.3.2 Gegenwärtige wirtschaftliche Situation

Belarus befindet sich seit 2011 in einer erneuten Wirtschaftskrise, die sich allerdings von der vorherigen unterscheidet. „Ein gravierender Unterschied der aktuellen Krise zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 besteht darin, dass die Ursachen jetzt hausgemacht und nicht extern bedingt sind“ (Kirchner 2011: 2). Durch eine erneute Lockerung des staatlich gesteuerten Kreditvergabesystems, einem festgelegten Wechselkurs, geringen Kapitalzuflüssen und sehr niedrigen Devisenreserven hat sich eine Zahlungsbilanz- bzw. Währungskrise herausgebildet, die zu Instabilität des Wirtschaftssystems führte (vgl. ebd.: 2f.).

Das Wirtschaftswachstum betrug 2011 5,3 % (CIA World Factbook 2012) und ist damit seit der Wirtschaftskrise 2008 wieder gestiegen. Die Prognose für 2012 beträgt allerdings nur

3,0 %, was auf die Auswirkungen der aktuellen Krise zurückzuführen ist (vgl. Germany Trade & Invest 2012: 1). Die Arbeitslosenrate liegt nach offiziellen Angaben bei 1%, wobei die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen jedoch um einiges höher liegen dürfte, da es eine hohe Anzahl an unregistrierten Arbeitslosen gibt (vgl. CIA World Factbook 2012). Das Durchschnittseinkommen liegt bei 4278 Euro pro Jahr (SWD(2012) 122 final 2012: 20).

Die aktuellen Beziehungen zwischen der EU und Belarus sind durch die Demokratiedefizite stark belastet. Auf wirtschaftlicher Ebene findet allerdings eine stärkere Zusammenarbeit statt. So ist Belarus mit 16, 1% der drittgrößte Handelspartner der EU in der östlichen Partnerschaft (ebd. 2012: 32). Für die Europäische Union sind insbesondere zwei Faktoren für eine tiefere Zusammenarbeit im Wirtschaftsbereich notwendig. Zum einen fordert sie die „Liberalisierung der staatsdominierten belarussischen Wirtschaft und die Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen“ (Timmermann 2008: 470), um damit den Handel effizienter zu machen. Zum anderen ist die EU auf Belarus als Transitland für ihre Energieversorgung angewiesen und fordert deshalb die Gewährleistung der Lieferungen. Diese wirtschaftliche Abhängigkeit der EU vom Energietransit unterbindet oftmals die Forderungen nach mehr Demokratie und einem neuen Wirtschaftssystem (vgl. ebd.: 469ff.). Gleichzeitig ist Belarus aber auch auf Investitionen durch die EU und die EU als Handelspartner angewiesen. Die EU stellt nach Russland den zweitgrößten Handelspartner dar. Insgesamt beträgt der Anteil der EU am Gesamthandel von Belarus 25,2 % (Europäische Union 2012), was einem Volumen von 11433,5 Mio. Euro entspricht.

Die belarussische Wirtschaft ist weiterhin von der Kommandowirtschaft unter Führung des Präsidenten Lukaschenko geprägt. Grundlegende Reformen sind bisher nicht durchgeführt worden, wofür insbesondere die aktuelle Krise Ausdruck ist. Hinzu kommt, dass Belarus finanziell und wirtschaftlich von Russland abhängig ist. Aber auch die EU wird aufgrund der steigenden Handelsverbindungen immer wichtiger. Für die Zukunft werden diese Abhängigkeitsverhältnisse entscheidend sein, insbesondere dann, wenn Belarus nicht mehr auf seine Transitvorteile setzen kann, da alternative Wege für den Energietransit entstehen.

4.2.4 Zwischenfazit

Im ersten Abschnitt dieses Länderberichts wurde aufgezeigt, wie die innenpolitische – und insbesondere demokratische – Entwicklung Belarus' war. Dabei wurde deutlich, dass Belarus nach der Unabhängigkeit zunächst eine positive demokratische Entwicklung nahm, allerdings politisch so gut wie Handlungsunfähig wurde. Mit dem deutlichen Wahlerfolg Lukaschenkos bei der überraschend fairen Präsidentschaftswahl 1994 begann Belarus allerdings, sich zu einem undemokratischen Staat zu wandeln. In den folgenden Jahren begann Lukaschenko ein autokratisches Land aufzubauen, das erst im Jahr 2008 erstmals wieder eine leichte innenpolitische Liberalisierung erlebte. Diese Entwicklung wurde zunächst auch im Vorfeld der Präsidentschaftswahl von 2010 fortgeführt, sodass man sich eine demokratische Entwicklung in Belarus erhoffte. Diese Hoffnung wurde allerdings am Wahlabend zunichte gemacht, als mehrere 100 Demonstranten und führende Politiker der Opposition verhaftet wurden. In der Folge begann eine Welle der Repression, die bis heute andauert. So existiert in Belarus keine Versammlungsfreiheit, Oppositionspolitiker werden bedroht oder verhaftet und die Medienlandschaft steht komplett unter der Kontrolle des Regimes. Darüber hinaus zeigten die letzten Parlamentswahlen vom September 2012, als von den 110 Sitzen im Parlament alle an Regierungsvertreter gingen, wie stark die Wahlen manipuliert werden.

In zweiten Abschnitt wurde die außenpolitische Entwicklung Belarus' geschildert und insbesondere die Beziehungen zur EU untersucht. Dabei wurde deutlich, dass die Beziehungen von der Unabhängigkeit Belarus' bis zum Wahlerfolg Lukaschenkos durchaus gut waren, danach aber zunehmend schlechter wurden. So wurde 1997 die Ratifizierung des bereits unterzeichneten PKAs von Seiten der EU verweigert. In dieser Zeit intensivierte Lukaschenko die Beziehungen zu Russland. Erst im Zuge der EU-Osterweiterung nahm die EU wieder Verhandlungen mit Belarus wieder auf und Lukaschenko forcierte gar in einer Rede den EU-Beitritt. Die gegenseitige Annäherung war jedoch kurz. Ein Konflikt zwischen dem Lukaschenko-Regime und Vertretern der polnischen Minderheit in Belarus hatte zur Folge, dass sich Belarus gegenüber der EU isolierte. Erst wegen der bereits erwähnten innenpolitischen Entwicklung im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2010 verbesserten sich die Beziehungen zur EU. Doch nach den Vorfällen vom Wahltag sowie den folgenden Repressionen gegenüber der Opposition sowie systemkritischen Organisationen brach die EU jegliche Verhandlungen mit Belarus ab und verhängte Sanktionen, die bis heute andauern. Insgesamt ist die belarussische Außenpolitik davon geprägt, entweder eine Annäherung an die EU oder an Russland zu suchen, je nachdem was zum jeweiligen Zeitpunkt am günstigsten erscheint.

Im dritten Abschnitt dieses Kapitels wurde die wirtschaftliche Entwicklung und derzeitige wirtschaftliche Situation Belarus' beschrieben sowie die Wirtschaftsbeziehungen von Belarus zu der EU und zu Russland aufgezeigt. Dabei wurde deutlich, dass Belarus nach der Unabhängigkeit mit einem massiven Rückgang des BIPs konfrontiert war und dringend notwendige Reformen nicht in die Wege geleitet wurden, weil das Regime unter Lukaschenko auf eine „staatsgeprägte Kommandowirtschaft“ (Timmermann 2005: 281) setzte. Trotzdem konnte die belarussische Wirtschaft unter Lukaschenko Erfolge erzielen, was jedoch mehr auf externe Faktoren, wie der hohen Wachstumsdynamik Russlands, zurückzuführen ist. Das Wirtschaftswachstum Belarus' wurde durch die Wirtschaftskrise von 2008 gestoppt, deren Konsequenzen zunächst mit der Hilfe Russlands bewältigt werden konnten. Im Jahr 2011 geriet Belarus erneut in eine Wirtschaftskrise, die aber im Gegensatz zur Krise von 2008 ausschließlich auf interne Faktoren zurückzuführen ist. Auch bei dieser Krise half Russland Belarus mit Krediten, was allerdings zur Folge hatte, dass Belarus wirtschaftlich noch abhängiger von Russland wurde. Daran ist erkennbar, wie sehr Belarus allein aus wirtschaftlicher Perspektive auf Russland angewiesen ist. So ist Russland der größte Handelspartner Belarus' und insbesondere wegen der Energieimporte für die energiereiche belarussische Wirtschaft von enormer Bedeutung. Der zweigrößte Handelspartner von Belarus ist mit einem Gesamthandel von 25,2% die EU. Für die EU ist Belarus mit 16,1% der drittgrößte Handelspartner in der Östlichen Partnerschaft und damit nicht von großer Bedeutung. Allerdings ist die EU auf Belarus als Transitland für ihre Energieversorgung angewiesen, weswegen oftmals die Forderung nach mehr Demokratie unterbunden wird.

4.3 Vergleich der Ergebnisse zwischen der Ukraine und Belarus

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Länderberichte von der Ukraine und Belarus miteinander verglichen und parallele Entwicklungsstränge hervorgehoben.

Bereits in der demokratischen Entwicklung seit der Unabhängigkeit beider Länder sind Parallelen auszumachen. So wurden nach der Unabhängigkeit in beiden Ländern zunächst demokratische Strukturen aufgebaut. Das dauerte bis zur jeweiligen Präsidentschaftswahl von 1994 an, als Leonid Kutschma in der Ukraine und Alexander Lukaschenko in Belarus die Wahl für sich entscheiden konnten und fortan versuchten, die Macht auf die eigene Person zu konzentrieren. Gleichwohl kann man Kutschma nicht mit Lukaschenko vergleichen, der wesentlich

skrupelloser und entschiedener gegen jegliche oppositionellen Kräfte vorging und bereits 1996 ein System aufgebaut hat, das starke autoritäre Züge aufwies. In der Ukraine ging dieser Prozess wesentlich langsamer von statten und wurde durch die Orangene Revolution von 2004 gestoppt. Interessanterweise blieb eine solche Revolution in Belarus, im Gegensatz zu einigen Ländern aus dieser Region während dieser Zeit, aus, sodass sich Belarus und die Ukraine in komplett unterschiedliche Richtungen entwickelten. Während die Ukraine zunehmend demokratischer wurde, wurde Belarus immer autokratischer. Diese Entwicklung ging in der Ukraine bis zur Präsidentschaftswahl von 2010, als Viktor Janukowitsch die Wahl für sich entscheiden konnte und fortan die Justiz instrumentalisierte, um die Opposition zu verfolgen und die Medien unter seine Kontrolle zu bringen. Gleichzeitig begann in Belarus eine neue Welle der Repression gegen die Opposition sowie jegliche systemkritische Personen und Institutionen. Dennoch kann man den derzeitigen Status der Demokratie in der Ukraine und Belarus kaum miteinander vergleichen, da die Ukraine in den letzten Jahren zunehmen nicht-demokratische Tendenzen aufweist, Belarus hingegen eher als autoritäres Land mit so gut wie gar keinen demokratischen Strukturen bezeichnet werden muss. Bestätigt wird diese Aussage durch die Demokratiewerte des BTI, bei dem Belarus mit einem Wert von 3,93 auf Platz 101 eingestuft wird. Die Ukraine hat hingegen den Wert 6,1 und landet auf Platz 55. Daran ist zu erkennen, dass zwar die Ukraine große Defizite aufweist, aber dennoch kaum mit Belarus zu vergleichen ist (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012a).

Außenpolitisch sind lediglich in den Anfangsjahren nach der Unabhängigkeit, als die EU zu Ukraine und Belarus gute Beziehungen aufbaute, zu erkennen. Mit dem Wahlerfolg Lukaschenkos sind jedoch die Beziehungen zwischen der EU und Belarus im Grunde schlecht, auch wenn es zwischendurch kurze Phasen der Annäherung gab. Das liegt zum einen an der offenkundigen Orientierung Lukaschenkos in Richtung Russland und zum anderen an der stets von der EU monierten katastrophalen demokratischen Situation in Belarus. Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine waren hingegen fortlaufend gut. Zwar gab es auch insbesondere in der Amtszeit von Kutschma schwierigere Phasen, doch es wurde stets miteinander über diverse Abkommen verhandelt, die auch ihren Abschluss fanden. Zudem wurden insbesondere in der Zeit nach der Orangenen Revolution die Beziehungen zunehmend besser. Lediglich die fehlende Beitrittsperspektive, die die EU der Ukraine stets verweigerte, belasteten die Beziehungen zueinander permanent. Erst mit dem Amtsantritt von Viktor Juschtschenko, der mit einer Verschlechterung der demokratischen Situation und mit einer Russlandorientierten Außenpolitik einherging, verschlechterten sich die Beziehungen zur EU massiv. Insgesamt sind aber in den Beziehungen zwischen der EU und Belarus und zwischen der EU und der Ukraine wenig bis gar keine Parallelen zu finden. Lediglich die Entwicklung, dass sich die Beziehungen zu den beiden Ländern seit 2010 verschlechterten und sich beide in Richtung Russland orientieren, erscheint ähnlich, ist aber zumindest im Falle Belarus' wenig überraschend.

Aus wirtschaftlicher Perspektive gab es nach der Unabhängigkeit viele Parallelen zwischen Belarus und Ukraine. So waren beide Länder – wie alle Länder des ehemaligen Warschauer Paktes – von massiven Produktionseinbrüchen und einer sehr hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Ab 1994 gingen jedoch beide Länder verschiedene Wege. So setzte die Ukraine unter Kutschma auf Liberalisierung und Privatisierung, wobei er vorbehaltlos vom Westen unterstützt wurde. Lukaschenko verstaatlichte hingegen den überwiegenden Teil der belarussischen Wirtschaft. Trotz der unterschiedlichen Wege konnten beide Länder nach der Asienkrise hohe Wachstumsraten erzielen, die bis zu Weltwirtschaftskrise von 2008 andauerten. Von dieser wurden beide Länder hart getroffen und man konnte den Staatsbankrott nur mit Hilfe ausländischer Kredite verhindern. Die ukrainische Wirtschaft konnte sich in der Folge von der

Krise erholen, die belarussische steuert seit 2011 in eine neue, wegen interner Faktoren verursachte Krise.

Für beide Länder ist Russland gefolgt von der EU der wichtigste Handelspartner. Sie sind beide insbesondere auf die Energieimporte aus Russland wegen der energieintensiven Wirtschaften von enormer Bedeutung. Zudem ist insbesondere für die ukrainische Wirtschaft der Export in die EU äußerst wichtig. Für die EU sind beide Länder aus wirtschaftlicher Perspektive nicht besonders relevant, da nur ein sehr geringer Prozentsatz der Exporte aus der EU in diese Länder geht. Allerdings genießen beide Länder wegen ihrer Rolle als Transitland von Erdgas bzw. Erdöl aus Russland in die EU einen sehr hohen Stellenwert. Da sowohl die EU als auch Russland derzeit bemüht sind, alternative Transportwege zu konstruieren, wird diese Abhängigkeit zunehmend geringer werden. Das wird aber insbesondere im Fall der Ukraine noch lange dauern.

5. Analyse

Nachdem ausführlich dargelegt wurde, wie Demokratieförderung in diesem Projekt zu verstehen ist und in welcher politischen und wirtschaftlichen Situation die Ukraine und Belarus einzuordnen sind, soll nun die eigentliche Analyse vorgenommen werden. Dabei gilt es zunächst, die Methode der Dokumentenanalyse aufzuzeigen. Anschließend sollen zunächst die Ukraine und Belarus voneinander unabhängig untersucht werden. Eine Zusammenführung der Ergebnisse beider Analysen wird im abschließenden Kapitel vorgenommen.

5.1. Methode

In Anlehnung an Jünemann und Knodt (Jünemann / Knodt 2007: 22ff.) und auf Basis unserer Forschungsfrage, warum bisherige EU-geführte externe Demokratieförderungsmaßnahmen in der Ukraine und Belarus nicht ihre gewünschte Wirkung zeigen, wurden für die Analyse zwei Hypothesen entwickelt: (1) das Handlungspotential der Europäischen Union wird hierbei sowohl durch macht- und sicherheitspolitische als auch durch (2) wirtschaftspolitische Interessen beeinflusst. Um diese Annahmen entsprechend überprüfen zu können, sollen im Folgenden ausgewählte offizielle EU-Dokumente unter Anwendung der qualitativen Inhaltsanalyse untersucht werden.

Da bei der qualitativen Inhaltsanalyse das zu untersuchende Material als ein Teil des *gesamten* Kommunikationsprozesses verstanden wird, können unter Verwendung selbstgewählter Kriterien „Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte der Kommunikation [gezogen und] Aussagen über den ‚Sender‘ (z. B. dessen Absichten), über Wirkungen beim ‚Empfänger‘ oder Ähnliches“ getroffen werden (Mayring 2010: 13). Aus diesem Grund ist es also möglich, bestimmte Wertigkeiten der in den Dokumenten formulierten Interessen der EU herauszuarbeiten und so unsere Hypothesen zu überprüfen. Dazu muss angemerkt werden, dass die Europäische Union aufgrund des begrenzten Rahmens unserer Forschungsarbeit als ein eigenständig handelnder und homogener Akteur betrachtet wird und somit im weiteren Verlauf der Analyse etwaige Einzelinteressen der Mitgliedstaaten ausgeblendet werden. Allerdings wird auch in den Schlussfolgerungen berücksichtigt, dass diplomatische Aussagen auf EU-Ebene in der Regel keine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten voraussetzt, sondern auf Basis von Kompromissen getroffen werden.

Sigita Urdze, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt, veröffentlichte im Jahr 2010 eine Dokumentenanalyse zum Thema der externen Demokratieförderung der EU in Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan.²² Zur Analyse der verwendeten Diplomatensprache entwickelte sie daher zwölf Kategorien, anhand derer man bestimmte Formulierungen bestimmten Intentionen zuordnen und kontextgebunden interpretieren kann (Urdze 2010: 121f.). Aufgrund der ähnlichen Fragestellung wurden daher acht ihrer Kategorien übernommen und die Kategorie „Verurteilung“ um den Begriff „Kritik“ erweitert. Die Kriterien sollen dazu beitragen, die unterschiedliche Gewichtung der Themen Demokratieförderung und Wirtschafts- und Sicherheitspolitik in den jeweiligen Dokumenten klar herauszuarbeiten. Generell konzentrieren sich die acht Kriterien vor allem auf den Textinhalt, d. h. auf die Qualität der verwendeten Formulierungen, und stellen somit insbesondere die Intention der Verfasser ins Zentrum der Analyse. Konkret lauten die Kategorien wie folgt (vgl. ebd.: 122):

1. Formulierung von Zielen: Formulierungen, die Ziele bzw. Kooperationsabsichten der EU direkt oder indirekt darlegen.
2. Lob: Formulierungen, in denen etwas als wünschenswert dargestellt wird bzw. Anerkennung ausgesprochen wird.
3. Starkes Lob: Formulierungen, die Lob ausdrücken, aber durch einen weiteren Begriff verstärkt werden, z. B. great(ly), wam(ly).
4. Konditionalität: Formulierungen, in denen die EU mit Reaktionen droht, das Durchführen eigener Aktivitäten von Bedingungen abhängig macht bzw. eigene Aktionen auf Reaktionen der Vorgehensweise des Drittstaates darstellt.
5. Aufforderung: Formulierungen, die eine von der EU gewünschte Vorgehensweise vorschlagen.
6. starke Aufforderung: Formulierungen, die eine Aufforderung ausdrücken, aber durch einen weiteren Begriff verstärkt werden, z. B. strong(ly), urgent(ly).
7. Verurteilung/Kritik: Formulierungen, in denen etwas als negativ bewertet oder als nicht wünschenswert dargestellt wird.
8. starke Verurteilung/Kritik: Formulierungen, die Verurteilungen bzw. Kritik ausdrücken, aber durch einen weiteren Begriff verstärkt werden, z. B. strong(ly), urgent(ly).

Für die Analyse werden die betreffenden Dokumente zuerst auf ihren Inhalt hin untersucht und sowohl die jeweiligen Passagen zu Demokratieförderungsmaßnahmen, also auch zu macht- bzw. sicherheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen genauer betrachtet. Gemäß der diesem Projekt zugrunde liegenden Definition von Demokratieförderung fallen Punkte wie Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Grundfreiheiten unter dieses Themengebiet. Dazu zählen u. a. auch Korruptionsbekämpfung, Justizreformen, die Stärkung einer Zivilgesellschaft, der Schutz von Minderheiten sowie Unterstützung des regionalen und internationalen Austauschs in Form von People-to-People Kontakten. Macht- bzw. wirtschaftspolitische Reformziele beziehen sich im Falle der Ukraine vor allem auf den Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft nach europäischen Standards, um so die Arbeitsmarktbedingungen sowie das Investitionsklima, aber auch das Finanz- und Bankensystem zu verbessern. Darunter fallen aber auch Ressourcen- und Handelsrelationen, was

²² Ihre Analyse konzentriert sich dabei auf folgende Fragestellung: „Auf welche Art fördert die EU in den zentralasiatischen Staaten die Demokratie seit 1991 bis heute und wieso fördert sie die Demokratie auf die gewählte Art?“ (Urdze 2010: 16).

hauptsächlich Kooperationen im Energiesektor und im Handel beinhaltet, wie z. B. der Ausbau von Transportsystemen, die Verbesserung der Energieeffizienz und -sicherheit sowie der Zoll- und Steuerstandards. Zu sicherheitspolitischen Maßnahmen wird die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik gerechnet, darunter z. B. die Förderung regionaler Zusammenarbeit und des Krisenmanagements, die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Zusammenarbeit in grenz- und migrationspolitischen Fragen. Eine genaue Trennung dieser drei Kategorien ist dabei nicht immer ausnahmslos möglich, da einige der Maßnahmen zwei oder auch alle drei Themenfelder betreffen können. So zählt beispielsweise Korruptionsbekämpfung zu den demokratiefördernden Maßnahmen, wirkt sich aber auch ebenso direkt auf die Wirtschaftsbeziehungen aus, indem sie mehr Transparenz und Sicherheiten schafft und so auch (internationale) Investitionen erleichtert. Sollten daher thematische Überschneidungen dieser Art vorkommen, wurden die jeweiligen Formulierungen dementsprechend mehreren Maßnahmen zugeordnet.

Die entsprechenden Formulierungen werden themengebunden in tabellarischen Übersichten einander gegenübergestellt, um so die Interessenlage der EU besser abbilden und die Hypothesen belegen zu können. Neben dem Textinhalt wird auch der textliche Umfang berücksichtigt, mit dem die Themen und Maßnahmen zur Demokratieförderung dargelegt werden, da dieser ebenfalls Rückschlüsse auf die von der EU vorgenommene Wertigkeit der in den Plänen formulierten Interessen zulässt. Doch auch die Betrachtung der zu den betreffenden Zeiten aktuellen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse dürfen in der Analyse nicht vergessen werden, da diese ebenso Einfluss auf diplomatische Verhandlungen und Formulierungen haben wie die Einzelinteressen von EU-Mitgliedstaaten.

Die Auswahl der zu untersuchenden Dokumente wurde, soweit möglich, auf den Zeitraum ab 2004 begrenzt, dem offiziellen Beginn der ENP.²³ Gerade auch durch die 2004 und 2007 erfolgte EU-Osterweiterung rückten die Ukraine und Belarus in unmittelbare Nachbarschaft zur EU und erhielten nun als künftige Partner vor allem in grenz- und migrationspolitischen Fragen erhöhte Aufmerksamkeit. Auch Beitrittsoptionen wurden mit der Ukraine erörtert, stehen aber unter anderem wegen aktueller politischer Diskussionen über den Umgang mit politischen Häftlingen²⁴, aber auch aufgrund von Differenzen innerhalb der ukrainischen Bevölkerung über die weitere Entwicklung im eigenen Land derzeit eher weniger zur Debatte.

²³ Alle betreffenden Dokumente sind auf der Website der Europäischen Kommission frei zugänglich; siehe auch http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm (abgerufen am 16.08.2012).

²⁴ Als ein Beispiel ist hier die Fußballeuropameisterschaft 2012 zu nennen, in deren Vorfeld heftige öffentliche und politische Debatten über den Justizfall Julija Timoschenkos, der ehemaligen ukrainischen Ministerpräsidentin, und über ihre Haftbedingungen ausbrachen. Für mehr Informationen zum Stand der ukrainischen Opposition siehe Kapitel 4.1.

5.2 Qualitative Inhaltsanalyse der EU-Dokumente zur Ukraine

Wie bereits in Abschnitt 5.1 beschrieben, sollen nun die im Zuge der ENP veröffentlichten EU-Dokumente zur Ukraine mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse auf die Hypothesen (1) und (2) hin untersucht werden. Um allerdings die prinzipielle Bedeutung der verschiedenen Dokumente für den Ablauf der ENP besser zu verstehen, sollen diese zuerst näher erläutert werden.

5.2.1 Die Dokumente

Der *Aktionsplan* ist das wesentliche Element der ENP, auf dem alle weiteren Dokumente und Vereinbarungen im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik aufbauen. Es handelt sich hierbei um einen bilateralen Vertrag, in dem politische und wirtschaftliche Reformziele kurz- und mittelfristiger Prioritäten festgeschrieben sind. Im Gegenzug zu erzielten Fortschritten werden den Partnerländern „eine stärkere Einbeziehung in die Programme und Netze der Europäischen Union sowie die verstärkte Unterstützung und ein besserer Marktzugang in Aussicht gestellt“ (Europäische Kommission 2009b). Zur regelmäßigen Evaluation der erfolgreichen Umsetzung der zuvor ausgehandelten Reformen dienen jährlich erstellte *Fortschrittsberichte*, die von zu den einzelnen Bereichen und Themen eingerichteten Unterausschüssen ausgearbeitet werden. 2006 wurde das *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI) als neuer Finanzierungsmechanismus eingerichtet, um eine flexiblere und effektivere Finanzierung ENP-geführter Programme zu ermöglichen, da zuvor durchgeführte Maßnahmen innerhalb diverser regionaler Programme finanziert wurden. Die technische Unterstützung wird allerdings durch Instrumente wie TAIEX und durch die Förderung langfristiger regionaler Partnerschaften, dem sogenannten *Twinning*, gewährleistet. Die *Strategiepapiere* und *Nationalen Richtprogramme* (NRP) dienen wiederum dazu, kurz- und mittelfristige Prioritäten für die finanzielle und technische Unterstützung festzulegen, wobei erstere in der Regel eine Periode von sieben Jahren und letztere einen Zeitraum von drei Jahren abdecken (vgl. Europäische Kommission 2011b).

Im Falle der Ukraine werden daher der 2005 verabschiedete Aktionsplan und der 2007 überarbeitete *Aktionsplan für Freiheit, Sicherheit und Justiz* analysiert, da diese die Grundlage für die zwischen der Ukraine und der EU ausgehandelten Ziele bilden. Außerdem sollen auch die jeweiligen Strategiepapiere für die Zeiträume 2002-2006 und 2007-2013 sowie die dazugehörigen Nationalen Richtprogramme 2002-2003, 2007-2010 und 2011-2013 betrachtet werden, welche die geplanten Demokratieförderungsmaßnahmen abbilden, und sich somit die Gewichtung der einzelnen Maßnahmen durch die EU sehr gut darstellen lässt. Um eventuelle Miss- bzw. Nichterfolge in der Umsetzung der vorher vereinbarten Maßnahmen sowie die Reaktion der EU darauf feststellen zu können, werden auch die Fortschrittsberichte der zuständigen Kommission zur Analyse herangezogen. Für die Ukraine werden diese seit 2006 jährlich erstellt und veröffentlicht. Um Unterschiede und Entwicklungen in der Qualität der Formulierungen besser vergleichen und darstellen zu können, werden daher der erste Bericht von 2006 sowie der aktuellste von 2012 betrachtet.

Zur Analyse der vorliegenden Texte wurden nur Passagen herangezogen, die sich auf demokratiefördernde, macht- bzw. wirtschaftspolitische und sicherheitspolitische Maßnahmen und Formulierungen konzentrieren.

5.2.2 Der Aktionsplan 2005 und der Aktionsplan für Freiheit, Sicherheit und Justiz 2007

Im Falle der Analyse der zwei Aktionspläne zur Ukraine soll nur die erste Kategorie, die Formulierung von Zielen, eine Rolle spielen, da es sich bei diesen Dokumenten um die Festlegung von Prioritäten und Reformzielen für die zukünftige Zusammenarbeit gemäß der ENP handelt. Es muss jedoch – und das gilt für die gesamte Analyse – berücksichtigt werden, dass die in den Tabellen zusammengefassten Formulierungen immer in ihren jeweiligen textlichen Zusammenhängen analysiert wurden, sodass sich einzig und allein von den tabellarischen Übersichten keine allgemein gültigen Aussagen treffen lassen.

(1) DER AKTIONSPLAN 2005

Der erste Aktionsplan mit der Ukraine wurde im Februar 2005 verabschiedet und baut auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) vom 19. Februar 1998²⁵ auf.

Auf den ersten zwei Seiten der Einleitung wird die die Frage der Demokratieförderung nicht direkt aufgeworfen; die Betonung liegt hier eher auf der Unterstreichung gemeinsamer Werte als Grundlage für die Zusammenarbeit. Im Anschluss daran erfolgt eine bündige Auflistung der angestrebten Reformziele, in der die Maßnahmen zur Demokratieförderung als erstes genannt werden. Diese sind allerdings im Vergleich zu den Passagen der Wirtschaftsförderung und Sicherheitspolitik unklarer und allgemeiner formuliert. So heißt es diesbezüglich knapp „further strengthening the stability and effectiveness of institutions guaranteeing democracy and the rule of law“ sowie „ensuring respect for the freedom of the media and freedom of expression“, nur in Bezug auf die Überwachung der für 2004 und 2006 vorgesehenen Wahlen werden die Autoren etwas deutlicher (Europäische Kommission 2005: 3). Im Zusammenhang mit wirtschafts- und sicherheitspolitisch relevanten Prioritäten verwenden die Autoren jedoch detailliertere Formulierungen, so zum Beispiel:

“Enhanced co-operation in our common neighbourhood and regional security, in particular working towards a viable solution to the Transnistria conflict in Moldova, including addressing border issues;

Accession to the WTO;

Gradual removal of restrictions and non-tariff barriers that impede bilateral trade and implementation of the necessary regulatory reforms;

Improving the investment climate, through non-discriminatory, transparent and predictable business conditions, simplified administrative procedures and by the fight against corruption;

Tax reform, improved Tax Administration and sound management of Public Finances;

Establishing a constructive dialogue on visa facilitation between the EU and Ukraine, with a view to preparing for future negotiations on a visa facilitation agreement, taking account of the need for progress on the ongoing negotiations for an EC-Ukraine readmission agreement.” (ebd.: 4).

Diese Formulierungspraxis setzt sich auch im restlichen Dokument fort, da Passagen zu den einzelnen Unterpunkten und geplanten Reformen im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik häufig expliziter dargelegt werden als im Bereich der Demokratieförderung. So werden im Falle von demokratiefördernden Maßnahmen vor allem Formulierungen verwendet, wie „ensure“, „address“, „enhance“, „foster“ und „promote“, ohne diese allerdings näher durch den Zusatz von konkreteren Schritten zu spezifizieren (ebd.: 5ff., vgl. auch Tabelle 1). Allerdings fällt auf, dass Reformziele im Bereich der Korruptionsbekämpfung, der Förderung

²⁵ Für den genauen Wortlaut des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit der Ukraine siehe auch http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111612.pdf (abgerufen am 12.11.2012).

von rechtsstaatlichen Prinzipien und der Anerkennung internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte durchaus konkret artikuliert bzw. eingefordert werden. So heißt es in diesen Kontexten beispielsweise: „Effective implementation of ECHR judgements“, „Enhance training of judges, prosecutors and officials in judiciary, administration, police and prisons, in particular on human rights issues“, „Join the Council of Europe Group of States Against Corruption (GRECO) and implement relevant recommendations, including a revision of the Ukrainian national strategy for the fight against corruption“ und „ensure implementation of core UN and Council of Europe Conventions and related optional protocols, including signature and ratification of [...]“ (ebd.: 6f.).

Tabelle 1: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2005: 3-9, 38-42)

Formulierung von Zielen	
	- further strengthen
	- ensure democratic conduct/implementation of/respect of
	- gradual approximation
	- further reinforcing/ reinforce
	- encourage dialogue
	- continue reform/efforts/close co-operation
	- address reported shortcomings
	- complete and implement reform/relevant recommendations
	- enhance training/co-operation/youth exchanges/cultural and audio visual co-operation/contacts
	- join the GRECO
	- promote transparency and accountability/adherence to/integration/civil society co-operation
	- further improve and enforce
	- foster the development of
	- implement the recommendations by
	- exchange of information
	- establishing close cooperation
	- signing and ratification on
	- maintain co-operation
	- engage in a dialogue on
	- monitor relevant legislative and policy development
	- introduce effective measures
	- stimulate participation
	- involve civil society stakeholders and social partners
	- increase exchange opportunities/the effectiveness of projects and programmes/the level of health security
	- develop a dialogue
	- investigate the possibilities for co-operation

Im Falle von wirtschaftspolitischen Themen findet man sehr konkrete Pläne, vor allem hinsichtlich angestrebter Strukturreformen, der Verbesserung des Investitionsklimas und der Handelsbedingungen, der Förderung eines transparenteren Finanzsystems und der Wettbewerbsfähigkeit, sowie der Übernahme von EU-Standards und des Beitritts zur WTO. Hier wird hauptsächlich von Formulierungen Gebrauch gemacht, wie „implement“, „ensure“, „adopt“, „strengthen“ und „continue“ (ebd.: 12-30, vgl. auch Tabelle 2), welche nicht nur z. B. durch den Zusatz von Formulierungen wie „including [...]“ und „in particular [...]“ (z. B. ebd.: 12-14) und durch die genaue Nennung bestimmter Gesetzesreformen näher erläutert werden, sondern die auch implizieren, dass bereits eine konkrete Zusammenarbeit in diesen Bereichen stattfindet.

Tabelle 2: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2005: 4, 12-30, 31-38)

Formulierung von Zielen	
	<ul style="list-style-type: none"> - accession to the WTO - gradual removal of/liberalisation of/abolition of - full implementation of/ implement selected measures - further improve investment climate through/ the framework - establish a constructive dialogue on - preparing for future negotiations - encourage dialogue - continue progress/the revision of/process of - further advance and implement - finalise joint work/implementing legislation for - eliminate inconsistencies/discriminatory treatment - carry out consultation/tax reform - ensure uniform/full application of/transparency and predictability of/effectiveness and training/co-ordination between/effective implementation/ the possibility of - strengthen/ reinforce institutional capacity - reduce the involvement of state - undertake consistent and far-reaching structural reform/a review of - intensify - consolidate progress/and develop capacities - develop the domestic securities markets/ a single window approach/ conditions for - draft and adopt a new law/the accompanying legislation/and keep up to date/statistical methods/regulations - engage in a dialogue on - monitor relevant legislative and policy development - introduce effective measures - undertake first assessment - address specific non-tariff issues - hold consultations - elaboration of/ elaborate a strategy for - further revision of - preparation and entry into force of - set up a mechanism to ensure regular consultation/information - harmonise the necessary framework - gradually simplify procedures - facilitate ... through - put into place - guarantee the protection of - solving the issue of - take effective measures against - improve the quality and coverage of/ transparency/ the use of - accelerate progress

In den Passagen zu sicherheitspolitischen Aspekten finden sich ebenfalls konkretere Formulierungen in Bezug auf die Rolle Ukraines im Transnistrien-Konflikt²⁶ und in Migrations- und Grenzfragen. In diesem Zusammenhang sind vor allem Formulierungen wie „strengthen“,

²⁶ Der Transnistrien-Konflikt bezeichnet eine Autonomiebewegung im Osten der Republik Moldau, die 1989 mit dem Zerfall der UdSSR einsetzte. Der Konflikt betrifft aufgrund der geographischen Lage und der gesellschaftlichen Zusammensetzung Transnistriens jedoch nicht nur Moldau, sondern auch Staaten wie die Ukraine und Russland. Für weitere Informationen siehe u. a. Grund, Manfred / Sieg, Hans Martin / Wesemann, Kristin (2011): Transnistrien und die künftige Sicherheitsarchitektur in Europa. In: *KAS-Auslandsinformationen* 9/10|2011. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 62-93, http://www.kas.de/wf/doc/kas_28726-544-1-30.pdf?110908155558 (abgerufen am 25.11.2012).

„continue“, „furtherdevelop“ und „implement“ anzutreffen (ebd.: 9-11, vgl. auch Tabelle 3), die, genau wie im Fall der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, auf bereits existierende Bemühungen hinweisen und ebenfalls durch nähere Erklärungen konkretisiert werden. So heißt es beispielsweise, „Co-operate to reinforce the role of the UN in the multilateral fight against terrorism, including through implementation of UNSC Resolutions 1373/01 and 1267/01, through implementation and enforcement of the UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“, „Implement the standards laid down in the FATF’s recommendations on terrorist financing“ und „Further develop co-operation in the fight against the trafficking of firearms and nuclear materials“ (vgl. ebd.: 10f.).

Der textliche Umfang, d. h. die Quantität, mit der die einzelnen Themen behandelt werden, spricht deutlich für die Bevorzugung insbesondere wirtschaftsrelevanter Reformen. So erstrecken sich demokratiefördernde Passagen auf zwölf Seiten, während Wirtschaftsthemen mehr als das Doppelte, das heißt 28 Seiten, gewidmet werden. Mit sicherheitspolitischen Aspekten setzen sich die Autoren des Aktionsplans 2005 quantitativ mit nur sechs Seiten Umfang relativ wenig auseinander. Allerdings existiert hierfür bereits ein eigener Aktionsplan aus dem Jahr 2001, auf dessen Grundlage jährlich entsprechende Kooperationsprioritäten zwischen der Ukraine und der EU ausgehandelt werden. Ferner steht hier ebenfalls schon fest, dass der *Aktionsplan für Justiz und Innere Angelegenheiten* Ende 2005 überprüft und neu ausgehandelt werden soll (vgl. ebd.: 30f.).

(2) DER AKTIONSPLAN FÜR FREIHEIT, SICHERHEIT UND JUSTIZ 2007

Der *Überarbeitete Aktionsplan für Freiheit, Sicherheit und Justiz* aus dem Jahr 2007 beruht auf dem bereits im Dezember 2001 ausgehandelten *Aktionsplan für Justiz und Innere Angelegenheiten* und gilt als Zusatz zum Aktionsplan von 2005. Dass es sich hierbei um ein Dokument handelt, welches sich allein dem Thema Sicherheitspolitik und -zusammenarbeit widmet, beweist dessen Bedeutung für die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine. Zwar betreffen die Beschlüsse in diesem Dokument auch wirtschaftspolitische und demokratische Entwicklungen, wie etwa die Einführung eines transparenteren und effizienteren Rechtsstaats, doch das wird in diesem Fall nur am Rande erwähnt und soll deshalb auch für die Analyse keine relevante Rolle spielen.

Der Fokus angestrebter Reformen liegt dabei auf den drei Hauptschwerpunkten *Freiheit* (d.h. Migration und Asyl, Grenzkontrolle, Visafragen und Dokumentensicherheit), *Sicherheit* (d.h. Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus, gegen Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus, gegen Menschen- und Drogenhandel, Zollbestimmungen und Korruptionsbekämpfung) und *Gerechtigkeit* (d.h. Justizreformen, Zusammenarbeit bzgl. straf- und zivilrechtlichen Angelegenheiten und Haftbedingungen).

Auch in diesem Dokument findet man überwiegend sehr genaue Festlegungen bzw. Formulierungen zu den jeweiligen Unterpunkten der angestrebten Reformen, die die Bedeutung der Umsetzung dieser Maßnahmen betonen. So heißt es zum Beispiel bezüglich der Themen Migration, Asyl und Grenzmanagement:

“Conclude the EC-Ukraine readmission agreement with a view to entry into force at the same time and parallel implementation with the EC-Ukraine Agreement on facilitation of the issuance of visas; monitor implementation of the readmission agreement in the joint readmission committee under this agreement;

Discuss statistical key data and information on migration management, including illegal migration and best practices;

Assess the scale of illegal migration via Ukraine and monitor migratory movements. Elaborate risk assessment and participate in international assessments on flow of illegal migrants of relevance for Ukraine and systems of early prevention of illegal migration;

[...]

Implement the 1951 UN Convention relating to the status of refugees and i.a. its 1967 Protocol, including the right to seek asylum¹ and respect for the principle of 'non-refoulement' by all countries in accordance with European standards and in cooperation with UNHCR where appropriate;

[...]

Register and document efficiently all asylum seekers and refugees;

[...]

Develop working arrangements on operational cooperation with FRONTEX, including evaluation, analysis and management of risks;

Continue cooperation with Moldova on border issues and with the EU Border Assistance Mission on the Ukraine-Moldova border;"

(Europäische Kommission 2007a: 3-5, vgl. auch Tabelle 3).

Auch in Bezug auf die anderen Reformziele, die in diesem gesonderten Aktionsplan festgelegt werden, ist eine ähnliche Formulierungsweise zu beobachten. Die Unterpunkte zu den Themen „Geldwäsche“ (ebd.: 7f.), „Zollbestimmungen“ (ebd.: 9), „Korruption“ (ebd.: 9f.) und „Gerechtigkeit“ (ebd.: 10-13) beziehen sich inhaltlich nur auf gesetzliche Maßnahmen, implizieren aber ebenso auch wirtschaftspolitische und demokratische Absichten. Dies wird allerdings an keiner Stelle explizit erwähnt.

Tabelle 3: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2005: 3f., 9-11, 30f.; Europäische Kommission 2007a: 3-12)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none">- further develop possibilities/co-operation- enhance co-operation/the professional training- in particular working towards [...]- address border issues/threats- implementation/ enforcement of- further strengthen and focus political dialogue and co-operation- improve working methods/procedures/access to- continue dialogue/consultations- develop possibilities/a framework/co-operation/further legislation/basic and specialised training/working arrangements- further involvement in the conflict resolution process on Transnistria- active engagement in, and practical follow-up to- further build on- jointly identify opportunities- further implement the concept/the principle/the law/the strategy- participation in- conclude negotiations on/the readmission agreement- conduct consultations on- co-operate on/to reinforce/with NGOs- take due account of- take steps to achieve ratification- establish- discuss data and information- assess the scale of [...] and monitor migratory movements- ensure appropriate conditions- increase participation in- register and document- support the process/the setting up of a system- prosecute persons- promote the introduction of- sign, ratify and implement international instruments- encourage exchange/efforts/co-operation and the sharing of strategic information
--------------------------------	---

5.2.3 Die Strategiepapiere 2002-2006 und 2007-2013

Man kann eine leichte Veränderung sowohl im Tonfall als auch in der Schwerpunktsetzung zwischen den beiden Strategiepapieren feststellen, wobei beide Dokumente aufgrund ihres eigentlichen Charakters, kurz- und mittelfristige Prioritäten für die finanzielle und technische Unterstützung festzulegen, im Allgemeinen neutral formuliert wurden. Vom textlichen Umfang der behandelten Themen lässt sich in diesem Fall nicht so einfach eine Präferenz in Bezug auf die drei Themenkomplexe Demokratieförderung, Wirtschaft und Sicherheit feststellen, da erstere in beiden Dokumenten etwa gleich viele Seiten vorweisen und letzteres sogar auffallend wenig Aufmerksamkeit bekommt. Dies betrifft allerdings nur die quantitative, nicht jedoch die qualitative Dimension der Texte.

(1) DAS STRATEGIEPAPIER 2002-2006

Das erste Strategiepapier für den Zeitraum 2002 bis 2006 beruht auf den Bestimmungen des PKA und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Als Prioritäten der Zusammenarbeit werden die Themenfelder gesetzliche, rechtliche und administrative Reformen, Grenzverwaltung, Wirtschaft, Handels- und Investitionsförderung, Zivilgesellschaft, Bildung und Ausbildung, Sozialreformen und die Benzinknappheit 2002 (*fuel gap*) ausgemacht. Primäres Ziel ist dabei die Angleichung an europäische Standards (Europäische Kommission 2001: 2, 14-16).

Lobend wird beispielsweise Ukraines aktiver Einsatz in regionalen Programmen der Konfliktbeilegung erwähnt, gleichzeitig aber die nur langsam voranschreitende ökonomische Entwicklung sowie die schwache Tradition in den Gebieten Rechtstaatlichkeit, demokratische und zivilgesellschaftliche Institutionen und freie Medien sowie die hohe Korruption im Land kritisiert. Darüber hinaus wird die weitere finanzielle Unterstützung für die Fertigstellung eines neuen und sichereren Kernreaktors als Ersatz für Tschernobyl an die Umsetzung von Reformen im Energiesektor und an die Implementierung internationaler Sicherheitsstandards geknüpft (vgl. ebd.: 4, vgl. auch Tabelle 4, 5 und 6).

Trotz des überwiegend neutral gestalteten Ausdrucks finden sich auch einige positive Bemerkungen. In diesem Sinne wird, neben dem bereits oben genannten sicherheitspolitischen Bereich, auch die wirtschaftliche Entwicklung als ein positiver Trend bewertet (vgl. ebd.: 6), wodurch es der Ukraine gelungen ist, „to restore some confidence, both internal and external [...]“ (ebd.: 5). Doch es wird in diesem Kontext auch auf Hindernisse für die Fortführung dieses Trends hingewiesen, sodass ganz allgemein häufiger eher kritische Aussagen die Formulierungen bestimmen. So heißt es diesbezüglich beispielsweise, „major obstacles to sustained growth are the incomplete structural transformation of the economy“, „assets are outdated and inadequate“ und „industrial equipment [...], transport infrastructures, social infrastructures [...] have not been renovated and are decaying“ (ebd.: 6f.). Doch nicht nur im wirtschaftspolitischen Bereich, sondern auch in Bezug auf die bisherigen Reformentwicklungen demokratischer Grundlagen wird besonders skeptisch geschaut:

“[They] seem to indicate some important political constraints for Ukraine’s ability to make further progress towards its stated policy goals: a lack of consensus between the President, the Government and the Parliament; a highly ‘presidential’ constitution; weakness in policy formulation and implementation; entrenched vested interests in decision-making; and weak political accountability, due to a fragile civil society.” (ebd.: 5).

Auffallend ist jedoch, dass die Formulierungen der Ziele in allen drei Bereichen von eher oberflächlicher Natur sind und nicht, wie in den Aktionsplänen, näher ausgeführt bzw. erläutert werden. Bezeichnend dafür sind Formulierungen wie zum Beispiel „co-operation should seek to build bridges“ (ebd.: 14), „continue to emphasise approximation“ oder „intends to

continue“ (ebd.: 15, vgl. auch Tabelle 4, 5 und 6). Das mag allerdings auch dem Umstand geschuldet sein, dass viele der angestrebten Maßnahmen zu dieser Zeit noch durch unterschiedliche regionale Programme und Instrumente umgesetzt werden sollten. Auch wurden die oben genannten Prioritäten dann in den dazugehörigen Nationalen Richtprogrammen ausführlicher dargelegt bzw. erst durch diese konkretere Maßnahmen beschlossen.

(2) DAS STRATEGIEPAPIER2007-2013

Das zweite Strategiepapier wurde unter dem Eindruck des ukrainisch-russischen Gasstreits (Ende 2005 bis Anfang 2006) und der Orangen Revolution (November 2004 bis Januar 2005) verfasst und enthält im Allgemeinen sehr viel mehr Lob bzw. positive Formulierungen als sein Vorgänger.

Gerade in Bezug auf die Ergebnisse der Orangen Revolution finden sich einige, in diesem Kontext an starkes Lob grenzende Kommentare, wie beispielsweise “first truly free and fair parliamentary elections in its history” (Europäische Kommission 2007b: 6), „milestone in the country’s democratic development” (ebd.: 6), “positive developments since the Orange Revolution have dramatically transformed Ukraine’s international image” (ebd.: 6), „[it] has paved the way for significantly stronger relations between the EU” (ebd.: 6) und “[it] has created a unique opportunity for Ukraine to realise its European aspirations and to transform itself into a modern democratic country” (ebd.: 7). Diese Vorgehensweise in der Formulierung sowie das starke Lob für die angestoßenen Prozesse im Anschluss an die Orangene Revolution sollen so die Hoffnung der EU auf eine weitere Zunahme demokratischer Werte ausdrücken und deren weitere Umsetzung garantieren.

In diesem Zusammenhang lässt sich eine leichte Verschiebung innerhalb der Gewichtung der Prioritäten für die weitere Zusammenarbeit zugunsten demokratiefördernder Maßnahmen feststellen. So heißt es unter anderem bezüglich demokratiefördernder Maßnahmen:

“EC assistance in this area will focus on strengthening and good governance, the rule of law, human rights and fundamental freedoms. This also covers the fight against crime and corruption and fostering the development of civil society, including in the social and economic sphere.

[...] ensuring transparency, predictability and simplification of procedures. Furthermore, assistance will be provided with the aim of strengthening social reform and encouraging approximation to EU social standards, thus contributing to poverty reduction and improving the employment situation in Ukraine.

[...]

Assistance for reforming and upgrading the education system with a view to working towards convergence with EU standards and practices will be essential to strengthen democratic development, social stability and economic competitiveness. This will include fuller participation in programmes such as [...]” (ebd.: 13-15, vgl. auch Tabelle 4).

Außer dem Ziel der Stärkung des personengebundenen Austauschs bleiben diese Formulierungen eher unkonkret und geben keine genauen Maßnahmen zu deren Erreichung an. Vergleicht man dann diese Textstellen mit den Passagen in Bezug auf wirtschafts- sowie sicherheitspolitische Reformziele, wird deutlich, dass diese auch hier wiederum genauer dargelegt und durch Erläuterungen konkretisiert werden (ebd. 2007b: 13-15, vgl. auch Tabelle 5 und 6).

Tabelle 4: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 2-7, 10, 12, 14f.; Europäische Kommission 2007b: 4f., 9, 13-15)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - objectives [...] are to foster respect of - assisting in the strengthening of/ will focus on strengthening/ strengthening and encouraging - support of/ supporting/ will therefore aim at supporting - facilitate its further rapprochement with the EU - promoting/ promote the use of - combating - continued strong engagement in order to support [...] and to strengthen - focus on the promotion of/ on the alleviation of - consolidating - provision of - improving
Lob	<ul style="list-style-type: none"> - pursued these broad objectives rather successfully - some positive changes can be noticed - has pursued an agenda of ambitious reforms - scores well on
Starkes Lob	-
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - requires improvements/ unity and leadership will be required - reforming and upgrading [...] will be essential to strengthen - ratification of [...] will be an important element in the development of
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - important to follow their implementation through - need to address the problems - needs to foster [...], creating a stronger constituency for
starke Aufforderung	-
Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - has weak traditions of - has only made tentative steps towards - remain weak and curtailed - access to [...] remains a cause for concern - system suffers from increasingly unequal access, eroding quality and low efficiency
starke Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - standards have fallen dramatically - drastic decline in - significant deterioration in - worsening situation

Tabelle 5: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 2-4, 6-12, 14f.; Europäische Kommission 2007b: 4f., 7f., 13-15)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - can most effectively assist [...] by focusing on/ assisting in the strengthening of/ assistance will be offered to enable further progress on - support for strengthened co-operation/ support the process of/ will therefore aim at supporting/ has reiterated its support for/support the implementation of - facilitate its further rapprochement with the EU - focus on the reform of/on improvement of/on improving/on training/on restructuring/on development of/on the promotion of/on funding/on strengthening - combating - ensuring - promoting/ promote the use of - continue to emphasise - encourage [...] and help to improve - intends to continue its support/ to submit a proposal - improving
--------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> - development of a roadmap on - further advances in gradual approximation of - will include fuller participation in
Lob	<ul style="list-style-type: none"> - has managed to restore some confidence in - has welcomed - positive change/trends - a favourable external environment and improved government policy - has been making hesitant progress/ progress has been made - has pursued an agenda of ambitious reforms - great potential
Starkes Lob Konditionalität Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - its adoption would be of great benefit - crucial to continue to reform/ should also be further reformed - would require comprehensive support for their implementation - further reforms are needed before/policy measures are re- quired/further massive restructuring is required - remains an essential prerequisite for - only a resolute reform policy path accompanied by - continuation of this positive trend is uncertain - major obstacles to sustained growth are the incomplete structural transformation - still suffers from a lack of - is hampered by - very substantial draft legislation is still pending - there are some doubts about - poor institutional and administrative capacity - has lagged behind - situation remains precarious - absence of a substantial improvement in - this positive development has not been matched by a substantial increase in
starke Aufforderung Verurteilung/Kritik	
starke Verurteilung/Kritik	-

Tabelle 6: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 3f., 9, 13; Europäische Kommission 2007b: 4, 13, 15)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - meeting common challenges - promote co-operation - effective fight against - particular attention will be paid to - preparations for [...] are to be supported too - facilitate - the EU is in favour of Ukraine's active participation in
Lob Starkes Lob Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - this financial package is conditional on the implementation of [...] and linked inter alia to policies supporting the reform of
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - it is in the interest of the EU that Ukraine continues to increase the safety of - crucial to continue to reform - training measures should also be envisaged - steps should be taken towards ensuring - assistance [...] should be available to help
starke Aufforderung Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - situation remains precarious
starke Verurteilung/Kritik	-

5.2.4 Die Nationalen Richtprogramme 2002-2003, 2007-2010 und 2011-2013

(1) DAS NATIONALE RICHTPROGRAMM 2002-2003

Eine Gewichtung der Prioritäten zugunsten wirtschaftspolitischer Aspekte sticht gleich mit dem ersten Satz dieses Nationalen Richtprogramms (NRP) ins Auge. Hier heißt es, „the overarching priority will be to help Ukrainian legislation and institutions comply with the requirements of a market economy on the basis of PCA and WTO provisions, as well as Ukraine’s programme for approximation to the EU” (Europäische Kommission 2001: 16f.). Zwar wird im Anschluss daran auch die Stärkung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen als „top priority“ (ebd.: 17) bezeichnet, dennoch drückt die Formulierung „overarching priority“ im Vergleich dazu eine unverkennbarere Präferenz aus.

Vergleicht man die Formulierungen im Allgemeinen fällt jedoch auf, dass hinsichtlich der konkreten Ziele kaum Unterschiede zwischen den drei Themenfeldern zu finden sind (vgl. Tabelle 7, 8 und 9) Lediglich die Bereitstellung der finanziellen Mittel für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen macht deutlich, dass hauptsächlich Wirtschaftsinteressen eine größere Rolle spielen, da diesen insgesamt mehr Geld zur Verfügung gestellt wird.

Im ersten Punkt „gesetzliche, rechtliche und administrative Reformen“ wird vor allem Bezug auf die technische Unterstützung in Bereichen der Wirtschaftsförderung, aber auch der inneren Sicherheit und der Demokratieförderung genommen. Diese Maßnahmen sollen mit 21 Millionen Euro gefördert werden (ebd.: 18f.). Im folgenden Abschnitt zum Thema der Grenzkontrolle, welche allein schon mit 22 Millionen Euro unterstützt werden soll, finden ebenso konkrete Passagen, wie „Training programmes for border guards, customs and other related agencies“, „Advice and support to legislation development and implementation, as well as to Border Guards and Customs services modernisation. Support to the exchange of information and co-ordination with the services/agencies from the neighbouring countries” sowie „Construction and refurbishment of key border crossing points at the western borders of Ukraine, in particular with Poland, Hungary and Slovakia” (ebd.: 20). Der nächste Unterpunkt zur Förderung der Zivilgesellschaft, Bildung und Ausbildung wird mit 16 Millionen Euro ausgestattet. Hier wurden Formulierungen wie „aims at supporting the reform and restructuring of the Ukrainian higher education system and its adaptation to the new socio-economic needs, with a particular focus on the regions. It does so through [...]“ und „Projects address in particular [...]“ verwendet (ebd.: 21f.). Dem Bereich „Wirtschaft, Handels- und Investitionsförderung“ sowie „Benzinknappheit“ wiederum werden jeweils 20 Millionen Euro zur Verfügung gestellt und ebenso spezifische Programmumsetzungen beschrieben (vgl. ebd.: 23-25). Im letzten Punkt zu geplanten Sozialreformen, deren Unterstützung mit 16 Millionen Euro finanziert werden soll, wird vor allem die Miteinbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und NGOs für eine erfolgreiche Umsetzung betont. In diesem Zusammenhang heißt es, „improving the financing and management of the health insurance system; capacity building for social services to improve access for vulnerable groups, including through partnerships between the public sector, the private sector and NGOs“, „Enhanced recognition of the role of NGOs as partners for local authorities in the provision of social assistance“ und „Capacity building for NGOs and civil society organisations, introduction of the system of social contracting. Informing the public of changes and developments in social assistance“ (ebd.: 26f.).

Bis auf die erste Subpriorität, die alle drei Themenfelder berührt, ist die Verteilung der Finanzmittel eindeutig. Fasst man also die Allokation der Mittel noch einmal zusammen, ergibt das insgesamt 47 Millionen Euro für wirtschaftsrelevante Reformen, 39 Millionen Euro für demokratiefördernde und nur 29 Millionen Euro für sicherheitspolitische Maßnahmen.

Das in diesem NRP im Allgemeinen keine Verurteilung oder Kritik zu finden ist, sollte nicht überbewertet werden, da ein Richtprogramm in der Regel nur zur genaueren Festlegung kurzfristiger Maßnahmen und Kooperationsziele dienen soll.

(2) DAS NATIONALE RICHTPROGRAMM 2007-2010

Das NRP für den Zeitraum 2007-2010 überschneidet sich mit der Implementierung des ENPI 2007, durch das die gezielte Förderung bestimmter Sektoren durch Budgethilfen ermöglicht wurde (Europäische Kommission 2010: 6).

Die Prioritäten haben sich gegenüber dem ersten NRP nicht maßgeblich geändert und orientieren sich an dem aktuellen Strategiepapier für die Jahre 2007 bis 2013. Im Gegensatz dazu hat sich allerdings die Allokation der finanziellen Mittel leicht verschoben, sodass nun je 30 Prozent der Mittel für Maßnahmen der Priorität 1 (demokratische Entwicklung und Good Governance) und 2 (Ordnungspolitische Reform und Aufbau von Verwaltungskapazitäten) und 40 Prozent für Priorität 3 (Infrastruktur und Grenzsicherung) zur Verfügung stehen. Zu Priorität 1 zählen auch finanzpolitische Maßnahmen, die die Verwaltung der öffentlichen Finanzen effektiver und transparenter gestalten sollen und infolgedessen auch indirekt wirtschaftspolitischen Einfluss haben (Europäische Kommission 2007c: 5f.). Es ist auch festzustellen, dass die Reformziele der ersten Priorität genauso wie die Indikatoren, anhand derer man mögliche Erfolge in der Entwicklung ablesen kann, allgemeiner gehalten sind; hier werden eher Formulierungen wie „strengthen“, „enhance“, „improve“ und „ensure“ eingesetzt (ebd.: 5-9, vgl. auch Tabelle 7). Dahingegen kann man eine etwas stärkere Konkretisierung bezüglich der zweiten Priorität beobachten, welche vor allem auf die Verbesserung der Handelsbeziehungen und der Stärkung relevanter sektorspezifischer Märkte abzielt. So sind in diesem Fall Formulierungen wie „facilitate“, „achieve“ und „assistance will focus on“ zu finden in Verbindung mit besser wahrnehmbaren Vorschlägen hinsichtlich der erwarteten Erfolgsindikatoren (ebd.: 9-11, vgl. auch Tabelle 8). Auch die dritte Priorität, die sowohl wirtschafts- als auch sicherheitspolitische Konsequenzen umfasst, ist in ihren Erwartungen mit Blick auf Ziele und Erfolgsindikatoren ausführlicher verfasst (ebd.: 11-13).

(3) DAS NATIONALE RICHTPROGRAMM 2011-2013

Das dritte, hier untersuchte Richtprogramm steht unter dem Einfluss der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und konzentriert sich dementsprechend verstärkt auf wirtschaftspolitische Aspekte. Allein der textliche Umfang beläuft sich diesbezüglich auf 13 Seiten gegenüber je vier Seiten mit sicherheitspolitisch bzw. demokratierelevanten Passagen.

Wichtig ist auch, dass sich die Prioritäten grundlegend gegenüber den vorangegangenen Programmen geändert haben und Demokratieförderung als solche gar nicht mehr direkt angesprochen wird. Die Verteilung der Prioritäten ergibt sich nun wie folgt (Europäische Kommission 2010: 8):

Priority Area 1:	Good Governance and the Rule of Law
Sub-priority 1:	Justice, Freedom and Security
Sub-priority 2:	Integrated Border Management
Sub-priority 3:	Public Administration Reform and Public Financial Management
Sub-priority 4:	Disarmament
Priority Area 2:	Facilitation of the entry into force of the EU-Ukraine Association Agreement (including a Deep and Comprehensive Free Trade Area).
Sub-priority 1:	Facilitation of the entry into force of the Association Agreement
Sub-priority 2:	Facilitation of the establishment of a DCFTA
Priority Area 3:	Sustainable Development
Sub-priority 1:	Energy, Environment and Climate Change, Transport
Sub-priority 2:	Regional and Rural development

Es wird sichtbar, dass sich nicht nur die Hauptprioritäten selbst, sondern auch die Verteilung der Subprioritäten geändert hat. Diese neue Fokussierung auf die Stärkung von Good-Governance-Mechanismen kann vor allem auf einen EU-internen Lernprozess zurückgeführt werden, der sich auch im Zuge der Orangen Revolution entwickelt hat. Dadurch wird anerkannt, dass die Förderung von demokratischen Institutionen allein keine Demokratie garantiert und nur in den osteuropäischen Ländern erfolgreich war, die auch eine reale Beitrittsperspektive hatten. Demzufolge hat die EU ihre Strategie geändert, sodass sie nun eher auf die Förderung einer demokratischen Kultur im Land hinarbeitet, indem sie verstärkt auf indirekte demokratiefördernde Maßnahmen (ebd.: 10f., 12f.; vgl. auch Kapitel 2).

Dennoch muss bemerkt werden, dass in allen drei Prioritäten wirtschafts- sowie sicherheitspolitische Aspekte im Vordergrund stehen. Jedoch wird im Anschluss an die Nennung der Reformfelder auf den richtungsweisenden Charakter des Dokuments verwiesen, welches aus diesem Grund auch eine gewisse „flexibility regarding the implementation of sub-priorities“ (ebd.: 8) mit sich bringt und nicht maßgeblich sein muss. So soll eine größtmögliche Flexibilität und folglich auch der Erfolg der ENP gewährleistet werden. Die starke Betonung der nachhaltigen Entwicklung ist ebenfalls neu, verweist aber im Detail vor allem auf eine stärkere Einbindung der Ukraine in das europäische Verkehrs- und Energienetz sowie die wirtschaftliche Entwicklung regionaler und ländlicher Wachstumszentren (ebd.: 18-24).

Anhand der Verteilung der Finanzmittel kann man dem Dokument eine Bevorzugung des dritten Schwerpunkts entnehmen, da dieser mit 45-55 Prozent des Budgets ausgestattet werden soll, im Vergleich zu 20-30 Prozent für Priorität 1 und 25-35 Prozent für Priorität 2 (ebd.: 9). Die Art der Formulierungen bezüglich der drei untersuchten Themen hat sich jedoch im Vergleich zu den beiden vorherigen Richtprogrammen nicht bedeutend geändert (ebd.: 10-24, vgl. auch Tabelle 7, 8 und 9). Allein in diesem NRP finden sich allerdings auch einige kritische Aussagen gegenüber der bisherigen demokratischen bzw. menschenrechtlichen Entwicklung (ebd.: 4f., vgl. auch Tabelle 7).

Tabelle 7: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 17, 21-23, 26f.; Europäische Kommission 2007c: 5-9; Europäische Kommission 2010: 4f., 10, 12)

Formulierung von Zielen	
	- strengthening of/ further strengthen and secure
	- reform of/ to reform and upgrade
	- promotion of/ promote
	- development of/ develop
	- modernise
	- facilitate the exchange of
	- supporting the reform and restructuring of/ support for
	- interaction and balanced co-operation between institutions
	- contribution of
	- boost co-operation and know-how transfer
	- capacity building [...] to improve access for
	- to mitigate the social cost [...] and to reduce
	- identify and implement improved mechanisms/ implementation of
	- assistance to develop/ further assistance for
	- enhancing and improving/ enhance involvement of
	- ensuring the effectiveness of/ ensure respect of
	- improve/ improve the quality and efficiency of
	- guarantee the effectiveness and independence of
	- simplify
	- foster dialogue
	- redoubling of efforts to combat
	- contribute to the development and implementation of
	- to increase the efficiency of [...] by promoting [...], building capacity and developing a culture of

Lob	<ul style="list-style-type: none"> - significant progress in deepening respect for - successive elections - civil society has taken root and flourished particularly in - continued to make progress in some key areas
Starkes Lob Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - further efforts are required/ government support is required/ require enforcement support - achieving high standards in [...] will be crucial - co-operation will also be limited to areas and institutions where a clear will for reform has been ascertained - conditional upon the existence of adequate legislative framework and structures
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - agreement must be reached between the key actors - should evolve towards issues - activities should be supported at the regional and local levels - a sustainable system for training [...] shall be established - specific action for promoting European initiatives and culture [...] should also be eligible - should be integrated as far as possible - should also be followed closely
starke Aufforderung Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - reform efforts [...] have been significantly undermined - major institutions of state have been virtually paralysed - concerns remain
starke Verurteilung/Kritik	

Tabelle 8: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 16-19, 23-25; Europäische Kommission 2007c: 6, 9-13; Europäische Kommission 2010: 4, 13-24)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - overarching priority will be to help/ help to meet requirements - promote trade and investment links/business and investment development/the regulatory approximation/the necessary institutional reforms/a bottom-up approach to sustainable rural development/ promoting/ promote and enhance - strengthen the capacities of/regional centres of growth/ strengthening the competitiveness/cooperation - particular attention will be paid to - assistance in/ assist in the implementation of - supporting efforts to improve/the provision of/ further support the integration of - especially necessary to facilitate the access of - improve the performance of/the quality and efficiency of/the capacity of/ improving the efficiency of/legislation - consolidate and expand - significantly contribute to - supply - facilitate and improve/ facilitate the entry into force of/the adoption and maintenance of/the harmonization of/the establishment in - contribute to improving the competitiveness/to the development of - develop legislative and administrative framework/capacity - achieve regulatory convergence - will continue to address issues with - upgrading border infrastructure - reducing waiting times - preparing for - progressive implementation of - foster - attain mutual access and create an efficient system
--------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> - harmonise - furthering regional cooperation - enhance
Lob	<ul style="list-style-type: none"> - cooperation has been developing actively - a number of important developments have taken place
Starkes Lob	
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - further efforts are required/ will require major efforts on approximation/ maximum flexibility will be required in order to respond efficiently/ will require significant capacity building activities - achieving high standards in [...] will be crucial - co-operation will also be limited to areas and institutions where a clear will for reform has been ascertained - conditional upon reforms/ upon continued and demonstrable commitment to make progress/ upon improvements in the legal and regulatory framework/ upon full enforcement of - will depend on
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - must continue to pursue [...] and eliminate - attention should be paid to
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	
starke Verurteilung/Kritik	

Tabelle 9: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2001: 17-20; Europäische Kommission 2007c: 7, 12; Europäische Kommission 2010: 10-12, 14)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - strengthen the independence and competence of/administrative capacity - particular attention will be paid to - assistance will be provided for/ additional assistance for - designing and implementing a large training programme - modernising and strengthening - improve legislation/the situation - support/ advice and support to/ balanced support for/ support efforts to destroy - eliminate - limit - guarantee the effectiveness and independence of - ensure the impartiality, effectiveness and independence of - priority will be given to - assistance will also be available in - upgrading border infrastructure - contribute to the development and implementation of - increase the security of - facilitating legal movements
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - legislative compliance with international standards will be required - conditional upon the commitment [...] to effectively strengthen the rule of law
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - effective enforcement of the new laws - should control and monitor - should be promoted and training and equipment provided - efforts should be concentrated on - technical assistance may be provided to
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	
starke Verurteilung/Kritik	

5.2.5 Die Fortschrittsberichte 2006 und 2012

(1) DER FORTSCHRITTSBERICHT 2006

Auch der Fortschrittsbericht 2006 wurde noch unter dem Einfluss der Orangen Revolution verfasst und steht diesem zwar ebenso positiv, aber allerdings auch vorsichtiger gegenüber. So wird beispielsweise neben dem überwiegend positiven Ablauf der Wahl auch auf die in diesem Kontext aufgetretenen Defizite hingewiesen (COM(2006) 726 final 2006: 4).

Prinzipiell ist der Bericht relativ positiv und wenig kritisch formuliert. Er zeigt zwar auch Defizite in der Entwicklung auf, ist aber diesbezüglich eher neutral gehalten, während die Implementierung einiger Maßnahmen sehr positiv bewertet wird. So sind Formulierungen wie „considerable steps have been taken towards“, „enhanced co-operation [...] and the launch and successful work of [...] have provided positive momentum“, „substantial progress has been made“ und auch „inclusive candidate registration and a vibrant media environment provided for genuine competition“ bezeichnend hierfür (ebd.: 2f., vgl. Tabelle 10, 11 und 12). Aber auch leichte Kritik ist vorzufinden, vor allem in den Bereichen der Korruptionsbekämpfung („progress is being hindered by endemic corruption [...] and by the lack of a truly independent judiciary“, ebd.: 2; vgl. auch Tabelle 10) und der wirtschaftlichen Entwicklung („a clear-cut economic development is still lacking“, ebd.: 2; vgl. auch Tabelle 11). Es findet sich jedoch im gesamten Dokument keine Kritik in Hinsicht auf den Aspekt der Sicherheitskooperation (vgl. Tabelle 12).

Festzuhalten bleibt auch, dass hier vermehrt Aufforderungen auftauchen, was aber auch dem Charakter des Dokuments zuzuschreiben ist. Grundsätzlich wurden mehr wirtschaftliche und sicherheitspolitische Maßnahmen umgesetzt und für die Evaluation als wichtiger erachtet, während Demokratiedefizite zwar angesprochen werden, aber dennoch eher ein Randthema bleiben. Das ergibt sich nicht nur aus der sprachlichen Analyse, sondern wird ebenso auch durch den textlichen Umfang verdeutlicht. So kommen demokratierelevante Passagen hier nur auf sechs Seiten vor, während sicherheitspolitische Aspekte mit acht und wirtschaftliche Themen mit zwölf Seiten bedacht werden.

(2) DER FORTSCHRITTSBERICHT 2012

Der aktuellste Fortschrittsbericht wurde am 15. Mai 2012 veröffentlicht, zu einer Zeit, in der die Ukraine aufgrund des fragwürdigen Umgangs im Justizfall Timoschenkos öffentlich in der Kritik stand. Das macht sich auch am äußerst kritischen Tonfall des Berichts bemerkbar, der sich zwar über das gesamte Dokument erstreckt, in den ersten Seiten jedoch stärker heraussticht. Auch haben die Forderungen auf Seite der EU zugenommen und die Entwicklung der Ukraine wird nicht nur kritischer, sondern auch mit einem negativeren Unterton diskutiert (vgl. SWD(2012) 124 final 2012: 2f. sowie Tabelle 10 und 11). So wird hier beispielsweise das Lösen offener Fragen der Transparenz und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Finanzverwaltung zur Bedingung für weitere finanzielle Hilfen ernannt (ebd.: 4). Es fällt auch auf, dass nun insbesondere demokratische Werte verstärkt eingefordert werden und diesbezügliche Defizite genauer als bisher benannt werden. Dementsprechend sind hier in der Regel Formulierungen wie zum Beispiel „in the area of democracy and human rights there was further deterioration“, „progress in [...] remained below expectations“, „authorities are increasingly hostile to public displays of discontent“ und „[this] raises concern about the future of media freedom and the pluralism of broadcast media“ vorzufinden (ebd.: 2f., 5; vgl. auch Tabelle 10). Ebenso hat der textliche Bezug zu demokratierelevanten Aspekten zugenommen. Diese findet man nun auf neun von insgesamt 20 Seiten, fast der Hälfte des gesamten Dokuments.

Dennoch bleiben auch in diesem Fortschrittsbericht Wirtschaftsthemen an erster Stelle, sowohl quantitativ (Erwähnung auf 14 Seiten) als auch qualitativ (vgl. Tabelle 11). Sicherheitspolitik und- zusammenarbeit spielt zwar auch weiterhin noch eine wichtige Rolle in dem Bericht, ist aber nicht mehr so bedeutsam wie noch 2006. Genauso wie dort findet auch hier keine kritische Auseinandersetzung mit diesem Themenfeld statt, sodass man ebenfalls neben Aufforderungen zur Fortsetzung auf eine eher positive Einschätzung der bisherigen Kooperationsbemühungen stößt (ebd.: 3, 8f., 14f.; vgl. auch Tabelle 12).

Tabelle 10: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (COM(2006) 726 final 2006: 2-5, 7, 16; SWD(2012) 124 final 2012: 2-8, 19f.)

Formulierung von Zielen	
Lob	<ul style="list-style-type: none"> - considerable steps have been taken - fundamental civil and political rights were respected - inclusive candidate registration and a vibrant media environment provided for genuine competition - important steps towards effective respect of - there has been a manifest reduction in - policy dialogue has intensified - the adoption of [...] was an important first step signalling a possible change - positive development - active participation in
Starkes Lob	<ul style="list-style-type: none"> - consolidated a breakthrough in - very positively
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - condition for continued budget support and macro-financial assistance
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - further constitutional amendments are necessary - is invited to effectively implement/to bringing [...] in line with/address the issue of/further develop co-operation/take effective action to tackle/prepare and conduct the 2012 parliamentary elections/bring the law on [...] in line with - improved legislation would allow - further effort is needed to encourage - need to raise social awareness and modify widespread attitudes - need to be accompanied by - urgent need to raise awareness
starke Aufforderung Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - progress is being hindered by endemic corruption and by the lack of a truly independent judiciary - not much measurable progress has been made/ no significant progress in terms of results - raised serious questions about - further deterioration - attracted substantial criticism - the issue of a lack of transparency in [...] remains to be addressed - important concerns remain/ remains a concern to - legislation remains incomplete, and in some places ambiguous/ a comprehensive legislation is still missing - failed to provide proper responses to - increasing number of complaints and of failures - number of cases of violation - problems remain - lack of autonomy will also be an obstacle to
starke Verurteilung/Kritik	

Tabelle 11: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (COM(2006) 726 final 2006: 2f., 5-12, 15f.; SWD(2012) 124 final 2012: 2-4, 6, 9-14, 16-19)

Formulierung von Zielen	- further planned cooperation will contribute to
Lob	- there has been good cooperation - some progress has been made in/ good progress has been made/ good progress is being made/ has made important progress/ there was progress in the area of/ - notably setting up, facilitating and expanding - a first important step in improving - initiated a comprehensive risk and safety assessment
Starkes Lob	- substantial progress has been achieved on/ there was satisfactory progress - has satisfactorily addressed the identified deficiencies
Konditionalität	- will need to make sure that - sustained improvements in [...] are also essential for continued budget support
Aufforderung	- greater continuity will be essential to - further steps need to be taken to improve - attention should also be paid to - further progress needs to be made notably as regards the - still need to be strengthened - has yet to put in place - will need to adopt appropriate legislative and administrative measures in - major actions still need to be taken to strengthen - need to strengthen and to implement/ needs to be linked to - is invited to ensure/effectively implement/address the issue of/take effective action to tackle/establish a macroeconomic frame- work/address outstanding issues of transparency and accountabil- ity/comply with
starke Aufforderung	- restructuring should help to increase - must take the necessary steps to expedite the implementation of [...] as a matter of the highest urgency
Verurteilung/Kritik	- it is important that Ukraine adopts and implements without delay - clear-cut policy is still lacking - particular concerns about/ remained a major concern/ has raised concerns about - remains highly vulnerable to - negative term-of-trade shock, combined with sluggish investment demand in an uncertain policy environment - several problems which threaten/ absence of [...] creates serious problems for/ faced problems with implementing several agreements - lags behind - cumbersome decision-making, excessive bureaucracy and in several cases a lack of clarity - has been much less progress on/ no significant progress in terms of results/ no progress toward - has become more difficult to obtain - conditions have further deteriorated - significant risks to - remained below expectations - not adequately pursued - had a negative impact on - legislation remains incomplete, and in some places ambiguous - implementation of [...] has been slow/ several delays due to the slow pace of implementation - business climate deteriorated - rating had worsened
starke Verurteilung/Kritik	- lags clearly behind

Tabelle 12: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (COM(2006) 726 final 2006: 2-6, 13-15; SWD(2012) 124 final 2012: 3f., 8f., 14-16)

Formulierung von Zielen	
Lob	<ul style="list-style-type: none"> - there has been good cooperation/ continued to cooperate actively - successful work/ successful conference - successfully negotiated and initialled - co-operation and dialogue was significantly increased/ cooperation on [...] was very constructive - has made important progress/ achieved progress/ progress was achieved - pro-actively engaged in - major steps were taken
Starkes Lob	<ul style="list-style-type: none"> - cooperated very constructively - continued to participate very constructively
Konditionalität Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - further constitutional amendments are necessary - an overall long-term strategy has yet to be drafted - has yet to be set up - is invited to address the issue of - has still to make efforts to improve/further efforts are needed - needs to adopt additional by-laws and to finalise - it is essential that
starke Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - conditions need urgent improvement - must do so as a matter of the highest urgency
Verurteilung/Kritik starke Verurteilung/Kritik	

5.2.6 Zwischenfazit

Alles in allem zeigen die hier analysierten, offiziellen EU-Dokumente klare Tendenzen, dass vor allem wirtschafts-, aber auch sicherheitspolitische Aspekte in der Zusammenarbeit mit der Ukraine eine wichtige Rolle spielen.

Schon in der Einleitung des ersten Aktionsplans wird die unterschiedliche Gewichtung der drei Themenfelder Demokratieförderung, Wirtschaft und Sicherheit zugunsten der beiden letzteren deutlich. Generell zieht sich dieser Ton durch das gesamte Dokument und bestätigt den schon in den ersten Seiten gewonnenen Eindruck. Anhand der Formulierungen zu den einzelnen Unterpunkten und geplanten Reformen in den jeweiligen Themenfeldern beider Aktionspläne wird sichtbar, dass die Ziele im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik häufig expliziter dargelegt werden. Absichten der Demokratieförderung sind nur dann ausführlicher beschrieben, wo sie auch indirekt die beiden anderen Themen beeinflussen, so zum Beispiel im Bereich der Korruptionsbekämpfung und der Förderung rechtsstaatlicher Prinzipien. Vor allem bezüglich der Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der Anerkennung grundlegender demokratischer Freiheiten (z. B. Presse- und Meinungsfreiheit) bleiben die Passagen aber eher allgemeiner Natur. Ebenso beweisen die quantitative Bearbeitung der drei Themenkomplexe sowie die Tatsache, dass ein eigener Aktionsplan für eine weitere Sicherheitskooperation erarbeitet wurde, dass wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen im Falle der Ukraine wichtiger sind als die eigentliche Förderung demokratischer Prinzipien.

Zieht man dann die Strategiepapiere zum Vergleich heran, kann man feststellen, dass sich im zweiten Dokument zwar die Prioritäten gegenüber dem ersten Text leicht zugunsten der Demokratieförderung verschoben haben, dies aber vor allem den Hoffnungen auf eine weitere

positive Entwicklung in Anschluss an die Orangene Revolution geschuldet war. Dementsprechend haben sich die Reformziele im dritten Text wiederum zum Vorteil wirtschafts- und sicherheitspolitischer Interessen verschoben. Das zeigt insgesamt, dass der Handlungsspielraum der EU und ergo auch diesbezügliche Interessen im wirtschafts- und sicherheitspolitischen Kontext doch noch immer größer sind.

Auch anhand der Analyse der Nationalen Richtprogramme wird dies deutlich. Zwar wird in diesen immer wieder die Bedeutung einer demokratischen Entwicklung herausgestellt, bleibt dann aber in der Regel bei der Frage der Umsetzung und Überprüfbarkeit in ihren Formulierungen der Maßnahmen vage und unklar. Zwar kann man im zweiten NRP eine tendenzielle Zunahme demokratiefördernder Prämissen und Zielsetzungen beobachten, dennoch überwiegen wirtschafts- sowie sicherheitspolitische Interessen auch hier noch. Bezeichnend dafür ist auch die Unklarheit in Bezug auf die Umsetzung demokratiefördernder Maßnahmen zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Entwicklungen. So heißt es dann auch, „[a]n appropriate mechanism will have to be found to foster the development of civil society, including for providing support at local community level“ (Europäische Kommission 2007c: 14). Auch die Verteilung der Finanzmittel lässt Präferenzen zugunsten wirtschafts- sowie sicherheitspolitisch relevanter Textabschnitte zu. Im zweiten Papier bereits angedeutet, lässt das aktuelle Nationale Richtprogramm 2011-2013 jedoch die zunehmende Wichtigkeit vor allem der indirekten Demokratieförderung mithilfe von Good-Governance-Mechanismen und somit ein Umdenken der EU erkennen. Ebenso sind auch die expliziten Formulierungen von Konditionalität, die noch im ersten NRP zu jeder Subpriorität ausgeführt wurden, zurückgegangen, was den Politikwechsel der EU ebenfalls verdeutlicht.

Auch die zwei Fortschrittsberichte fokussieren vielmehr wirtschaftspolitische Themen. Der Aspekt der Sicherheitspolitik rückt verstärkt in den Hintergrund, wird aber generell lobend dargestellt. Zwar ist auch hier eine Zunahme der Aufmerksamkeit gegenüber demokratischen Entwicklungen abzulesen, der kritische Ton im aktuellsten Fortschrittsbericht sollte jedoch mit Vorsicht behandelt werden, da sich hier die Frage aufdrängt, ob diese Einstellung einen allgemeinen Trend darstellt oder nur der kurzfristigen öffentlichen Aufmerksamkeit geschuldet war. Diese Frage muss vorerst unbeantwortet bleiben, sodass die weitere Entwicklung der ENP mit der Ukraine in dieser Hinsicht intensiv beobachtet werden sollte.

5.3 Qualitative Inhaltsanalyse der EU-Dokumente zu Belarus

Im Folgenden soll nun auch die qualitative Inhaltsanalyse der im Rahmen der ENP veröffentlichten Dokumente zu Belarus versucht werden.

5.3.1 Die Dokumente

Aufgrund der politischen Entwicklungen in Belarus existiert derzeit weder ein Aktionsplan noch ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, was die allgemeine Zusammenarbeit und auch die Überprüfung der Entwicklungen im Land stark erschwert. Zwar waren die Verhandlungen zu einem PKA bereits 1995 abgeschlossen, dessen Ratifizierung wurde jedoch aufgrund der Machtergreifung Lukaschenkos im Jahr 1996 ausgesetzt (Europäische Kommission 2007d: 5).

Belarus kann also aufgrund mangelnder Dokumente und dem stark eingeschränkten Zugang zu Daten nicht so umfassend betrachtet werden wie die Ukraine. Da bisher noch kein bilateral ausgehandelter Aktionsplan existiert, wurden auch keine Fortschrittsberichte verfasst. Die EU ist jedoch jederzeit dazu bereit, Belarus vollen Zugang zur ENP zu gewähren, sobald dessen Regierung sich klar zu demokratischen Werten und dem Prinzip der Rechtstaatlichkeit bekennt.²⁷ Daher wird es auch partiell an der ENP und einigen finanziellen Instrumenten beteiligt, sodass sowohl ein Strategiepapier für den Zeitraum 2007-2013 als auch zwei Nationale Richtprogramme für 2007-2011 und 2012-2013 entwickelt wurden. Zusätzlich veröffentlichte die EU am 15. Mai 2012 ein Memo zum aktuellen Stand der ENP-Fortschritte in Belarus. Diese vier Dokumente sollen nun im Folgenden anhand der in Abschnitt 5.1.1 dargelegten Kriterien untersucht und ausgewertet werden.

5.3.2 Das Strategiepapier 2007-2013

Wie schon angesprochen, handelt es sich bei einem Strategiepapier nicht um einen bilateralen Vertrag, sondern lediglich um die Festlegung eines Fahrplans für kurz- bzw. mittelfristige Reformziele. Daher ist es im Falle Belarus prinzipiell sehr schwer, genaue Ziele festzulegen, da diese immer auch vom aktuellen Kooperationswillen der Regierung in Minsk abhängen.

Grundsätzlich aber sollen die Programme der EU der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und der Entwicklung der Zivilgesellschaft dienen, insbesondere durch „humanitarian, regional, and cross-border cooperation and by projects supporting directly and indirectly democratisation and democratic forces in Belarus“ (Europäische Kommission 2007d: 18). Auch werden die bestehenden Demokratiedefizite von Belarus vor allem mit Blick auf die Wahlen 2000 und 2001 auffallend kritisch erörtert, so zum Beispiel unter Anwendung von Formulierungen wie „there is no recognition of any need to overcome deficiencies in democratic standards“, „elections [...] failed to meet international democratic standards“ und „serious violations of election campaign rights of the registered candidates other than the incumbent“ (ebd.: 7f.; vgl. auch Tabelle 13). Lob wird in diesem Kontext aufgrund der politischen Situation ebenfalls nicht ausgesprochen (vgl. ebd.: 7-10 sowie Tabelle 13). Auch bei der Formulierung von Zielen wird darauf geachtet, dass diese nicht zu konkret sind, um Fortschritte zu garantieren. So heißt es beispielsweise:

EC assistance will need to continue to support, in the most flexible manner possible, projects promoting democracy, human rights, civil society and access to independent information, with the broadest possible participation of Belarusian civil society and the population at large (ebd.: 18).

Tabelle 13: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d: 7-10, 16, 18-20)

Formulierung von Zielen	
	- will be directed toward supporting democracy, human rights and civil society
	- will seek to engage and foster
	- gender will be mainstreamed to the maximum extent possible into the design of

²⁷ Auf der Internetseite der europäischen Delegation in Belarus heißt es hierzu: „Council Conclusions of October 2008 and November 2009 presented new opportunities for dialogue and more active cooperation between the EU and Belarus and reaffirmed the readiness of the Union to deepen its relations with Belarus in light of indications that Belarus might progress toward democracy, respect for human rights and the rule of law. Subject to progress in these areas, the Council has been ready to take steps towards upgrading the contractual relations with Belarus“ Siehe dazu auch http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm (abgerufen am 06.11.2012).

	<ul style="list-style-type: none"> - continue to support - will be necessary to continue funding activities outside and to channel assistance - close cooperation with other donors and international organizations will be pursued and further enhanced - continue to target - could be fostered through - programmes may continue to be open to - assistance will be provided primarily through - the participation of [...] will be encouraged, in particular at
Lob	-
Starkes Lob	-
Konditionalität	-
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - need to improve the capacity of - should be carefully assessed with the aim of ensuring the participation of - the possibility of [...] should be explored
starke Aufforderung	-
Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - no recognition of any need to overcome deficiencies in democratic standards - has not yielded results - democratic structures have been undermined - failed to meet - serious violations of - cases have not been satisfactorily investigated by the authorities - conditions of pre-trial detention are harsh and detention centres are seriously overcrowded - freedom of expression and of the press deteriorated further - repressive trend has further strengthened - assistance to NGOs in particular has been severely hampered
starke Verurteilung/Kritik	-

Die Beschreibung der wirtschafts- und sicherheitspolitischen Situation im Land ist dahingegen relativ neutral gehalten und lobt sogar an einer Stelle die Kooperation in grenzpolitischen Fragen, im Kampf gegen Menschen- und Drogenhandel sowie in der Zusammenarbeit in von der Tschernobyl-Katastrophe betroffenen Gebieten (vgl. ebd.: 16 sowie Tabelle 15). Die Zielformulierungen sind in beiden Kontexten auffallend offen verfasst, sodass hier lediglich auf Möglichkeiten der Kooperation in bestimmten Bereichen hingewiesen wird, zum Beispiel durch Phrasen wie „assistance may be provided to“, „would focus on“ und „it may be possible to provide“ (ebd.: 20). In beiden Kontexten wird daher vielmehr von Aufforderungen Gebrauch gemacht (vgl. Tabelle 14 und 15).

Tabelle 14: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d : 10, 19-20)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - assistance may be provided to/ assistance may be provided under Regional Programmes and would focus on - it may be possible to provide support for/ support may address/ support may also be provided in the field of
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - further support to the necessary reforms [...]could be provided if

Aufforderung	and when the political situation permits - should also focus on economic reform with a view to fostering the development and strengthening of - projects in this area should be very carefully examined for their added value
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	- serious and systematic labour rights violations have been occurring
starke Verurteilung/Kritik	

Tabelle 15: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d: 14, 16, 19-20)

Formulierung von Zielen	- assistance may be provided to - in the field of transport, assistance may be provided under Regional Programmes and would focus on
Lob	- cooperation in sectors such as [...] has proven successful
Starkes Lob	
Konditionalität	
Aufforderung	- should be encouraged to implement - additional efforts to deal with these issues are needed - assistance should focus on - should be carefully assessed with the aim of ensuring the participation of - the supportive role of [...] should be also taken into account - should also be considered in particular in order to improve
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	- serious and growing problems - counterfeiting and trafficking is also a serious concern - significant potential to become a major drug transit and production site
starke Verurteilung/Kritik	

5.3.3 Die Nationalen Richtprogramme 2007-2011 und 2012-2013

(1) Das Nationale Richtprogramm 2007-2011

Das Nationale Richtprogramm für den Zeitraum 2007 bis 2011 legt vor allem zwei Prioritäten für die Zusammenarbeit fest, zum einen die Förderung der sozialen und ökonomischen Entwicklung des Landes inklusive der Aufarbeitung der von der Tschernobyl-Katastrophe betroffenen Gebiete und zum anderen die Unterstützung der demokratischen Entwicklung und von Good-Governance-Mechanismen. Ersteres bildet dabei den Hauptschwerpunkt der ENP mit Belarus, da es mit 70 Prozent der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausgestattet wird. Sicherheitspolitische Aspekte finden kaum Erwähnung (Europäische Kommission 2007d: 4, 23).

Bei der Analyse dieses Dokuments ist festzustellen, dass hier allgemein wesentlich mehr von auffordernden Formulierungen Gebrauch gemacht wird anstatt von klar artikulierten Zielen. So heißt es unter anderem, „assistance should take into account“, „help [...] should continue to be“ und „support and assistance should be additionally extended to strengthening“ (ebd.: 23f.; vgl. auch Tabelle 16, 17 und 18). Ebenso fällt auf, dass Maßnahmen aller drei Katego-

rien in Abhängigkeit zu der politischen Situation in und mit Belarus gestellt werden, wie zum Beispiel in Anbetracht der Unterstützung ökonomischer Entwicklungen:

Support for local economic development with a focus on supporting privatisation and reform in the financial sector, helping SMEs and establishing contacts between business people from Belarus and neighbouring countries is therefore important. [...] Actions in these areas will be considered in light of their political implications (ebd.: 24).

Konditionalität spielt daher in der Zusammenarbeit mit Belarus eine durchaus wichtige Rolle. Doch in Bezug auf die Formulierung von Zielen wirtschafts- und sicherheitspolitischer Maßnahmen werden diese, ähnlich wie im Strategiepapier, nur vage ausgesprochen und verweisen hier eher auf Möglichkeiten, so etwa unter Priorität 1 (Unterstützung für soziale und wirtschaftliche Entwicklung):

In specific sectors such as [...] Justice, Freedom and Security (JFS), particular in the fields of border management, migration and asylum, there may also be scope for targeted assistance on regulatory issues, including related administrative capacity building (ebd.: 25; vgl. auch Tabelle 17 und 18).

(2) Das Nationale Richtprogramm 2012-2013

In Anbetracht der im Dezember 2010 abgehaltenen Präsidentschaftswahl, deren Durchführung in keiner Weise demokratischen Standards entsprach, hat sich das Verhältnis zwischen der EU und Belarus wieder verschlechtert. Dessen ungeachtet haben sich die hier formulierten Reformziele allerdings nicht grundlegend gegenüber dem vorhergehenden Richtprogramm geändert, wurden nun aber genauer benannt. Jetzt ergibt sich folgende Verteilung (vgl. Europäische Kommission 2011a: 12):

Priority area 1: Good governance and people-to-people contacts

Sub-priority 1: Good governance standards

Sub-priority 2: People-to-people contacts

Priority area 2: Economic modernisation

Sub-priority 1: Market economy development

Sub-priority 2: Local and regional development

So wird die Unterstützung der demokratischen Entwicklung nun als ebenso wichtig wie der wirtschaftliche Ausbau erachtet (ebd.: 5, 12). Das heißt im Besonderen, dass beiden Prioritäten die gleiche Menge an finanziellen Mitteln zur Verfügung gestellt werden sollen, dies wiederum jedoch nur in Abhängigkeit zu „progress towards respect by Belarus for the principles of democracy, the rule of law and human rights“ (ebd.: 12). Lob taucht in beiden Kategorien nicht auf, jedoch halten sich die Autoren mit Kritik bezüglich wirtschaftlicher Gesichtspunkte zurück, nicht aber so sehr in Hinsicht auf demokratische Entwicklungen (vgl. Tabelle 16 und 17). Aspekte der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit werden in diesem Dokument wiederum nur äußerst marginal angesprochen (vgl. Tabelle 18).

Man kann hinsichtlich der Formulierung der wirtschaftspolitischen Ziele eine signifikante Entwicklung feststellen, da diese im zweiten NRP etwas bestimmter und direkter angesprochen werden als noch im ersten NRP und dem Strategieprogramm. In diesem Zusammenhang heißt es zum Beispiel, „Support the sustainable development of a functioning market economy, through (i) facilitating effective privatisation and reform of the financial and banking sector, complementing IFI interventions, and (ii) regulatory convergence and legislative approximation“ und „Support local and regional development strategies in addressing the needs

of local communities, by sharing EU expertise in regional development policy reform and planning” (ebd.: 15f.; vgl. auch Tabelle 14 und 17).

Ferner wurden im zweiten Richtprogramm Indikatoren zur Überprüfung der Fortschritte zu den geplanten Reformen festgelegt (vgl. ebd.: 14ff.). Das demonstriert einen wichtigen Schritt in Richtung einer effektiveren Kooperation, auch wenn die einzelnen Indikatoren aufgrund der fehlenden rechtlichen Grundlage relativ allgemein gestaltet wurden.

Tabelle 16: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d: 23-26; Europäische Kommission 2011a: 4, 7-10, 13-14)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - will take into account - strengthen the provision of/ support for strengthening/ strengthen [...], including through information activities, and to strengthen the capacities of/ further strengthen support to/ strengthen the capacity and effectiveness of - associations as well as local and regional authorities - is strongly committed to strengthening its engagement - will seek to have more impact on administrative and political reform - will maintain its support for democratic reforms to promote the opening and modernisation of - will focus on supporting - will continue to address - will extend its intervention, particularly as regards - encouraging - expand
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - if there is [...], assistance to institutions at central government level should be provided - readiness to deepen its relations with Belarus, providing there were developments towards - deepening was conditional on progress towards respect for the principles of - a major positive change in Belarus’ response may allow the EU to review its assistance strategy
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - assistance should focus on - should take into account the importance of further developments in technical cooperation - there should be support for information activities, including the possibilities to participate in - capacity building support [...] should also be pursued - need to be further strengthened - should be fully associated in the implementation of - could be made more efficient by - should therefore be fully exploited
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - repeatedly expressed its disappointment at/ has consistently expressed concerns over - lack of significant and irreversible progress in key areas of democratization - one of the EU's core values is being disregarded - limited democratic progress against the EU’s expectations - meaningful political dialogue on reform issues is made difficult
starke Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - the limited democratic progress is a major stumbling block to achieving - clearly condemned the repressive measures

Tabelle 17: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d: 23-25; Europäische Kommission 2011a: 5, 10, 13, 15-16)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - will take into account - support for/ supports - there may also be opportunities to work with consumer organisations, and for assistance in achieving ISO standards - there may also be scope for targeted assistance on regulatory issues, including - alleviate the consequences of the Chernobyl catastrophe - foster local economic development - boosting administrative capacity for the design and implementation of policy reforms/with the aim to boost - can address the needs of local communities through targeted and integrated interventions - facilitating - addressing the needs of - would be strengthened
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	<ul style="list-style-type: none"> - actions will be considered in light of their political implications
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - assistance should focus on - should take into account the importance of further developments in technical cooperation - should continue to be a key component of EC assistance - support and assistance should be additionally extended to strengthening - apparent need to reform and maintain standards - all relevant stakeholders should be involved in the preparation of these programmes - needs to be liberalised further - should be fully associated in the implementation of - could be made more efficient by - structural reforms should be implemented in support of - assistance should be based on [...] and take into account
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - another problem is - is facing a serious balance of payments situation
starke Verurteilung/Kritik	

Tabelle 18: Formulierungen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2007d: 25; Europäische Kommission 2011a: 13)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - there may also be scope for targeted assistance on regulatory issues, including - will also continue engagement in a constructive dialogue on - boosting administrative capacity for the design and implementation of policy reforms
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - should complement activities under the Regional and Cross-Border Cooperation Programmes and should only be pursued following a thorough needs assessment - all relevant stakeholders should be involved in the preparation of

starke Aufforderung**Verurteilung/Kritik****starke Verurteilung/Kritik**

5.3.4 Das Memo zum aktuellen Stand der ENP-Fortschritte 2012

Das ebenfalls im Mai 2012 veröffentlichte Memo zum aktuellen Stand der ENP in Belarus gibt nur einen sehr knappen Überblick über die Entwicklungen in 2011. Es ist, wie auch das NRP 2012-2013 eher kritischer Natur. So findet man zu Themen demokratischer und wirtschaftspolitischer Relevanz Formulierungen wie „increasingly repressive policies“, „serious deterioration“ und „severe balance-of-payment crisis“ (Europäische Kommission 2012e: 1f.; vgl. auch Tabelle 19 und 20). Sicherheitspolitische Aspekte finden hier gar keine Erwähnung mehr und auch in der Kategorie Wirtschaft fallen die Passagen eher kurz aus. In diesem Zusammenhang wird vielmehr auf die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung mit Russland hingewiesen. Die Kargheit der Aussagen beruht auch darauf, dass es sich bei diesem Dokument lediglich um ein Memo handelt, und sagt daher nur wenig über die wirklichen Absichten der EU im Hinblick auf die ENP mit Belarus aus.

Während zumindest zu demokratiefördernden Maßnahmen noch einige Ziele und Aufforderungen formuliert werden („assistance [...] focuses on“, „will discuss [...] the necessary reforms for“ und „Work will mainly be taken forward in“, ebd.: 3f.; vgl. auch Tabelle 19), trifft man im wirtschaftspolitischen Bereich nur einige Formulierungen zu Konditionalität und Kritik an (ebd.: 2; vgl. auch Tabelle 20).

Tabelle 19: Formulierungen zu demokratiefördernden Maßnahmen (Europäische Kommission 2012e: 1, 3f)

Formulierung von Zielen	<ul style="list-style-type: none"> - assistance focuses on directly and indirectly supporting - will discuss the necessary reforms for the modernisation of Belarus and on the related potential development of relations, as well as possible EU support in this regard - work will mainly be taken forward in working groups and through supporting thematic seminars on key transition related issues
Lob	
Starkes Lob	
Konditionalität	
Aufforderung	<ul style="list-style-type: none"> - repeatedly called for the immediate and unconditional release and rehabilitation of
starke Aufforderung	
Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - increasingly repressive policies, media freedom has deteriorated - peaceful protests have been dispersed heavy handedly - repressive policies continued to be strengthened
starke Verurteilung/Kritik	<ul style="list-style-type: none"> - serious deterioration in the respect for - expressed its grave concern regarding the lack of respect for

Tabelle 20: Formulierungen zu macht- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Europäische Kommission 2012e: 2)

Formulierung von Zielen	
Lob	-
Starkes Lob	-
Konditionalität	- not eligible for EU's macro financial assistance as it does not meet the political criteria - WTO accession is a precondition for any enhancement of EU – Belarus trade relations
Aufforderung	-
starke Aufforderung	-
Verurteilung/Kritik	- severe balance-of-payment crisis - reversals in major reform areas - progress was insufficient/ progress has been limited and political commitment appears insufficient
starke Verurteilung/Kritik	-

5.3.5 Zwischenfazit

Die unklare politische Situation in Belarus und der fehlende rechtliche Rahmen in Form eines PKAs und eines Aktionsplans spiegeln sich in den Formulierungen der oben analysierten Dokumente wider. Das hat nicht nur ungenaue und vage Aussagen, sondern auch eine starke Konditionalität zur Folge und erschwert somit eine intensive und effektive ENP mit Minsk. Schon im Strategiepapier wird deutlich, dass Demokratieförderung an erster Stelle steht, während Wirtschafts- und sicherheitspolitische Themen lediglich Randpositionen einnehmen. Die Auswertung bisheriger Kooperationen hatte unter anderem ergeben, dass vorangegangene Nationale Richtprogramme tendenziell zu detailliert waren, was wiederum eine flexible Reaktionshaltung auf die sich ändernden Bedürfnisse und Situationen Belarus' verhinderte und so die Erfolgchancen minderte. Daher lag der Fokus dieses Strategiepapiers eher auf der Formulierung von generellen Prioritäten und Reformzielen anstelle von genauen Festlegungen spezifischer Aktivitäten und Mechanismen (Europäische Kommission 2007d: 17). Ebenso wurde das Finanzierungsinstrument des ENPI in mehrere Subkategorien unterteilt, um die angestrebten Reformen mit möglichst großer Reichweite umsetzen zu können, da eine direkte Kooperation mit der belarussischen Regierung besonders im Falle der Demokratieförderung kaum möglich ist. In diesem Kontext setzt die EU daher vor allem auf bottom-up-Mechanismen, wie der Förderung des gesellschaftlichen Austauschs durch intensive People-to-People-Kontakte und der indirekten Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure von außen, ohne dabei natürlich nationale belarussische Bestimmungen und Gesetze zu verletzen. In Bezug auf die wirtschafts- und sicherheitspolitische Kooperation konzentriert sich die Europäische Union dagegen hauptsächlich auf regionale bzw. grenzübergreifende Programme, die Belarus stärker einbinden sollen, und macht daher in den hier untersuchten Dokumenten nur von oberflächlichen und relativ schwammigen Formulierungen Gebrauch, um auf mögliche Kooperationsziele aufmerksam zu machen.

Auch ist festzustellen, dass Demokratieförderung in den Nationalen Richtprogrammen eine scheinbar wesentliche Rolle spielt. Allerdings verdeutlicht die verstärkte Nutzung von Aufforderungen und Konditionalität anstelle von konkreten Zielen den stark begrenzten Handlungsspielraum der EU und ihre Abhängigkeit vom Kooperationswillen des belarussischen

Präsidenten. Das ist insbesondere der politischen Situation in Belarus geschuldet, in der offen grundlegende demokratische Werte missachtet werden.

Das Memo zum aktuellen Stand der ENP in Belarus bestätigt ebenfalls den schon zuvor gewonnenen Eindruck der Präferenz von hauptsächlich indirekt demokratiefördernden Maßnahmen. Generell kann man aber die zu Beginn dieser Arbeit formulierten Thesen, dass der Erfolg der ENP in Belarus sowohl durch macht- und sicherheitspolitische als auch durch wirtschaftspolitische Interessen der EU beeinflusst wird, allein anhand dieser Dokumente nicht belegen, da diese einfach nicht umfangreich genug sind. Auch der Charakter der bisher veröffentlichten Dokumente, die für beide Parteien in keiner Weise rechtlich bindend sind, ist symbolisch für die Kooperationsproblematik mit Minsk. Man kann ihnen zwar entnehmen, dass die Europäische Union in diesem Fall sehr viel Wert auf die Umsetzung demokratischer Elemente legt, doch die Randposition, die den beiden Themen Sicherheit und Wirtschaft zugeschrieben wird, sowie die Tatsache, dass diesbezüglich nur selten Kritik gebraucht wird, spricht eher für den begrenzten Handlungsspielraum und das generelle Misstrauen der EU gegenüber Minsk in diesen Bereichen.

6. Bewertung und Fazit

In der vorliegenden Analyse wurde die externe Demokratieförderung der Europäischen Union anhand der Europäischen Nachbarschaftspolitik in den Ländern Ukraine und Belarus untersucht. Leitfrage der Analyse war dabei:

Warum und in welcher Form betreibt die EU in der Ukraine und Belarus Demokratieförderung?

Ausgangspunkt dafür bildeten die Untersuchungen von Annette Jünemann und Michele Knodt sowie die Arbeit von Sigita Urdze zur Demokratieförderung der EU in den zentralasiatischen Staaten. Aufbauend auf diese Analysen wurden zwei Hypothesen aufgestellt, die in dieser Arbeit anhand der Ukraine und Belarus überprüft wurden. Die Thesen lauten

- (1) Das Handlungspotential der EU wird durch ihre sicherheits- und machtpolitischen Interessen eingeschränkt.
- (2) Ebenso begrenzen die wirtschaftspolitischen Interessen der EU ihre demokratiefördernden Handlungsmöglichkeiten.

Unter externer Demokratieförderung wurde dabei folgende Definition verstanden:

Externe Demokratieförderung umfasst die Gesamtheit der zivilen Handlungen – staatlicher wie privater – externer Akteure, die zumindest auf die Etablierung demokratischer Minimalstandards in den Institutionen, Prozessen und/oder Normen in einer (noch) nicht konsolidierten Demokratie abzielt. Adressaten der (in)direkten zivilen Maßnahmen können Institutionen, Organisationen, Bewegungen und Initiativen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft sein. Der Einfluss der Demokratieförderungsmaßnahmen ist dabei ebenso nachrangig wie der Zeitpunkt in der Systemtransformationsphase, zu dem die externen Akteure aktiv werden.

Nachdem im ersten Teil die theoretischen Grundlagen zu externer Demokratieförderung sowie zu den Instrumentarien der Europäischen Union, im speziellen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, dargestellt worden sind, wurden beide Länder mithilfe von Länderberichten innen- und außenpolitisch sowie in Hinblick auf ihre wirtschaftliche Situation vorgestellt. Dabei waren im Besonderen deren Demokratieentwicklung bzw. deren aktueller Demokratiestatus sowie die gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der EU und den jeweiligen Staaten von Bedeutung. Im Anschluss wurden mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse

Dokumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die zwischen der Europäischen Union und den Analysestaaten geschlossen wurden, untersucht. Anhand von Formulierungen innerhalb dieser Dokumente wurde auf die Strategien und Gründe der Europäischen Union in Hinblick auf externe Demokratieförderung geschlossen.

Die Ergebnisse dieser Analyse werden im Folgenden dargestellt. Bevor beide Staaten miteinander verglichen werden, werden diese unabhängig voneinander bewertet. Dabei werden die Interessen der EU an der Ukraine und Belarus zusammengefasst und deren Einfluss auf die Demokratieförderungsmaßnahmen abgebildet. Außerdem wird die Form und die Strategie der EU in Hinblick auf Demokratieförderung in den Analysestaaten erklärt. Grundlage werden die in Kapitel 2.1.4 aufgestellten Leitfragen sein:

- In welcher Phase der Regimeentwicklung befinden sich die Länder?
- Welche Adressaten benennt die EU?
- Welche Maßnahmen werden ergriffen und welche Interessen verbergen sich hinter ihnen?
- Welchen Einfluss und welche Wirkung zeigen die Bestrebungen der EU vor Ort?

Im Anschluss werden beide Staaten miteinander verglichen und Parallelen oder Unterschiede bei den Förderungsstrategien sowie den Interessen und Einflüssen dargestellt, die auf die externe Demokratieförderung der EU wirken. Außerdem werden allgemeine Rückschlüsse auf die gesamte Demokratieförderung der Europäischen Union in Osteuropa gezogen. Im letzten Teil der Arbeit sollen im Rahmen eines Ausblicks die Grenzen dieser Analyse aufgezeigt und Forschungsperspektiven für weitere Untersuchungen dargestellt werden.

6.1 Fazit Ukraine

Die Ukraine hat seit 1991 eine Entwicklung zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit begonnen, die aber noch nicht abgeschlossen ist. Im Zuge der Orangen Revolution kam es zu einer positiven Entwicklung in Bezug auf den Demokratiestatus in der Ukraine sowie bei der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Die Ukraine wurde zum Musterbeispiel für die Demokratieentwicklung aber auch für die Wirksamkeit von Demokratieförderungsmaßnahmen. Seit 2010 und der Wahl Janukowitschs zum Präsidenten ist diese Entwicklung allerdings wieder rückläufig. Die Ukraine befindet sich somit immer noch in einer Transformationsphase, wobei nicht klar ist, in welche Richtung sich das politische System in Zukunft entwickelt.

Die Europäische Union arbeitet mit der Ukraine im Rahmen der ENP auf politischer Ebene zusammen. Zum einen werden dabei Top-down Strategien im Rahmen der Demokratieförderung angewendet, die die politische Institutionen und Politikbereiche beeinflussen sollen. Gleichzeitig unterstützt die EU aber auch zivilgesellschaftliche und oppositionelle Gruppen und arbeitet damit nach dem Prinzip des bottom-up.

Die Analyse der externen Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine hat verschiedene Interessens- und Einflussfaktoren belegt, die auf die Politik der EU einwirken. Die Europäische Union versteht die Ukraine als ihren wichtigsten Partner in der Europäischen Nachbarschaftspolitik und besonders in der östlichen Partnerschaft. Die Ukraine ist in diesem Politikbereich am weitesten fortgeschritten und hat eine Vorbildfunktion gegenüber den anderen ENP-Staaten inne (vgl. Kapitel 3.2.1). Die Europäische Union setzt deshalb auf die verstärkte Zusammenarbeit mit der Ukraine, um dadurch andere Staaten anspornen und von den

Vorteilen der Europäischen Nachbarschaftspolitik überzeugen zu können. Insbesondere dient es aber auch dazu, die ENP als Alternativmodell zur Beitrittsperspektive zu etablieren.

Neben diesen Gründen hat die EU aber auch ein wirtschafts- und sicherheitspolitisches Interesse an der Ukraine. Die Ukraine besitzt zum einen wertvolle Ressourcen wie Steinkohle, Eisenerz oder Uran und hat enge wirtschaftliche Verflechtungen mit der EU. Die EU ist für 31% der ukrainischen Importe verantwortlich und ist außerdem der wichtigste Partner für Direktinvestitionen in die ukrainische Wirtschaft (vgl. Kapitel 4.1.3.1). Zum anderen ist die Ukraine ein wichtiges Transitland für die Energieversorgung der Mitgliedsstaaten der EU mit russischem Gas und hat damit wichtigen geopolitischen Einfluss. Dieser Faktor ist nicht zu unterschätzen, da die Gewährleistung der Gaslieferungen über ukrainisches Staatsgebiet für die Europäische Union essentiell ist, da es zurzeit noch keine alternative Route gibt. Die Abhängigkeit der EU von einem stabilen Transit durch die Ukraine wurde durch die Erdgaskonflikte Ukraine – Russland 2006 und 2009 deutlich, wodurch mehrere Mitgliedsstaaten nicht mehr mit Gas versorgt wurden (vgl. Kapitel 4.1.3.1). Außerdem haben die Beziehungen Ukraine - EU eine weitere sicherheitspolitische Komponente, da die Ukraine ein Bindeglied zu Russland darstellt. Die EU befindet sich damit in einem Abhängigkeitsverhältnis mit der Ukraine, das zwar für die Ukraine insgesamt größer ist, aber dennoch Auswirkungen bei politischen Entscheidungen der EU zur Folge hat.

Diese Interessen beeinflussen die Demokratieförderung der Europäischen Union in der Ukraine erheblich. Für die Analyse wurden die wichtigen Abkommen zwischen den beiden Akteuren in der Europäischen Nachbarschaftspolitik mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht. Insgesamt zeigt sich, dass quantitativ in Hinblick auf den Umfang sowie auch qualitativ in Bezug auf konkrete Zusammenarbeit und Forderungen, wirtschafts- und sicherheitspolitische Faktoren im Vordergrund stehen. Insbesondere die Zusammenarbeit in wirtschaftsrelevanten Bereichen ist sehr explizit und ausführlich beschrieben, wohingegen die direkte Demokratieförderung im Gros nur unkonkret und allgemein aufgegriffen wird. Auch der sicherheitspolitische Bereich wird in allen Dokumenten detailliert behandelt und ist mit einem eigenen Aktionsplan für Freiheit, Sicherheit und Justiz stärker vertreten als der Bereich Demokratieförderung. Allerdings muss man unterscheiden zwischen direkter und indirekter Demokratieförderung. Indirekt beinhalten zum Beispiel die Themen Korruptionsbekämpfung und justizielle Zusammenarbeit auch demokratiefördernde Aspekte, die bei einer Zusammenarbeit wirksam werden. Dennoch zeigen sich insgesamt klare Tendenzen für die Bevorzugung wirtschafts- und sicherheitspolitischer Aspekte in der ENP gegenüber der Ukraine (vgl. Kapitel 5.1.2).

Die Strategie der EU im Rahmen der ENP und der externen Demokratieförderung lässt sich mithilfe des „consensual approach“ erklären. Beide Staaten arbeiten im Rahmen einer Partnerschaft auf Augenhöhe zusammen. Generell werden direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen angewendet, die allerdings alle positiver Natur sind. Sanktionen oder negative Instrumente werden (nach heutigem Stand) ausgeschlossen. Zwar gibt es einige Maßnahmen, die sich nach dem Konzept der „political conditionality“ richten, wie zum Beispiel die Bedingungen seitens der EU für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine, aber diese sind eindeutig in der Unterzahl.

Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen sowie der sicherheitspolitischen Faktoren, insbesondere im Bereich des Energietransits, verzichtet die Europäische Union darauf, Demokratieförderung in den Fokus der Zusammenarbeit mit der Ukraine zu stellen. Zwar fordert sie das Bekenntnis der Ukraine zu den gemeinsamen Werten wie Demokratie und Menschenrechten, macht dieses aber bei der konkreten Ausarbeitung der Maßnahmen nicht zur Priorität. Relevanz haben hingegen wirtschafts- und sicherheitspolitische Themen und diese definieren die Beziehung der beiden Akteure. Die Handlungsmöglichkeiten der EU im Bereich der De-

mokratieförderung werden dadurch eingeschränkt, da sie aufgrund von Abhängigkeiten nicht mehr bereit ist, ihre normativen Vorstellungen gegenüber realpolitische Faktoren durchzusetzen. Deutlich wird das auch an der Reaktion der Europäischen Union zu den Verschlechterungen der Demokratieentwicklung und den Vorwürfen an die Ukraine in Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten in der letzten Zeit. Zwar greift der letzte Fortschrittsbericht diese Themen auf, aber klare konditionelle Maßnahmen bzw. Sanktionen werden nicht ergriffen. These (1) und (2) werden somit im Fall der Ukraine bestätigt.

6.2 Fazit Belarus

Belarus hat seit 1991, trotz positiver Ausgangslage, keine demokratische Entwicklung vollzogen. Mit der Wahl Lukaschenkos 1994 zum neuen Präsidenten entwickelte sich ein autoritäres Regime, das wenige bis keine demokratischen Tendenzen aufweist. Zwar gab es vor den Wahlen 2010 Ansätze, die mehr Demokratie erhoffen ließen, aber seitdem ist die Entwicklung wieder rückläufig. Eine demokratische Entwicklung in Belarus ist aufgrund der gefestigten Machtpositionen Lukaschenkos und seines Regimes mittelfristig nicht zu erwarten ist.

Die Europäische Union betreibt deshalb seit 1994 keine direkte politische Zusammenarbeit im Rahmen eines Partner- und Kooperationsabkommens oder im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit ist damit nicht möglich. Belarus sperrt sich gegenüber externer Demokratieförderung durch die EU im Sinne eines Top-down Modells. Offiziell findet auch keine Demokratieförderung mittels einer bottom-up Strategie statt, da auch diese nicht durch Belarus zugelassen wird. Allerdings unterstützt die EU über NGO's und weitere Organisationen oder Gruppen Demokratiefördermaßnahmen (vgl. Kapitel 5.1.3.5).

Belarus stellt für die Europäische Union ein Sicherheits- und Stabilitätsrisiko auf mehreren Ebenen dar. Zum einen ist ein autoritäres Regime in der unmittelbaren Nachbarschaft der Europäischen Union ein Unsicherheitsfaktor und widerspricht dem Konzept, einen „Ring verantwortungsvoll regierter Staaten“ um die EU zu fördern. Zum anderen hat auch Belarus eine strategisch wichtige geopolitische Lage. Es ist ein entscheidendes Transitland für die Energieversorgung der EU. Die Unberechenbarkeit des Regimes Lukaschenko wurde der EU während des Energiestreits zwischen Russland und Belarus deutlich, als dieser die Öl- und Gaslieferungen an die EU stoppte (vgl. Kapitel 4.2.3.1). Daraus entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber Belarus, das allerdings mit dem Bau alternativer Transitstrecken immer geringer wird. Außerdem ist die EU der zweitwichtigste Handelspartner für Belarus nach Russland und ist somit an einer Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit interessiert. Auch dadurch verschiebt sich die Abhängigkeit immer mehr zugunsten der EU, die durch mehr wirtschaftliche Verflechtungen ihren Einfluss in Belarus sicherlich steigern kann. Generell ist und bleibt vorerst Russland der stärkste Partner von Belarus, da es das Regime Lukaschenko durch Subventionen und finanzielle Hilfen unterstützt.

Diese Interessen werden auch bei den Formulierungen in den analysierten Dokumenten der Europäischen Nachbarschaftspolitik deutlich. In allen Dokumenten findet eine Verurteilung und Kritik der politischen Entwicklungen in Belarus statt. Die Unterdrückung der Opposition, der Zivilgesellschaft sowie die defizitäre Durchführung von Wahlen werden aufgegriffen. Erst wenn es zu einer deutlichen Verbesserung dieser Faktoren und der demokratischen Situation im Land kommt, ist die Europäische Union bereit, eine intensivere Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik voranzutreiben. Neben diesen gewichtigen Aussagen im Bereich der Demokratieförderung hält sich die Europäische Union aber bei wirt-

schafts- und sicherheitspolitischen Themen zurück. Diese Bereiche werden relativ neutral oder eher positiv bewertet, wodurch das Interesse der EU widergespiegelt wird (vgl. Kapitel 5.1.3).

Die Europäische Union verfolgt bei Belarus eindeutig die Strategie der „political conditionality“. Die EU verknüpft das Interesse von Belarus in Hinblick auf eine stärkere Zusammenarbeit im Rahmen der ENP mit Forderungen, die Belarus zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit veranlassen sollen. Die Europäische Union und Belarus sind dabei keine gleichwertigen Partner, sondern die EU versucht ihre wirtschaftliche Machtposition zu nutzen, um in Belarus Demokratieförderung zu betreiben. Daher verwendet sie direkte und indirekte, positive sowie negative Fördermaßnahmen. Beispiele dafür sind Sanktionen gegen belarussische Wirtschaftsunternehmen oder indirekte Unterstützungsleistungen für zivilgesellschaftliche Gruppen (vgl. Kapitel 4.2). Problematisch ist das Verhältnis zwischen Russland und Belarus, da die finanziellen Ausgleichsleistungen Russlands die Wirkung negativer Demokratieförderungsmaßnahmen untergraben können. Außerdem schwankt das Interesse Belarus an einer stärkeren Beteiligung in der ENP je nach aktueller außenpolitischer Ausrichtung zur EU oder zu Russland. Je stärker allerdings die wirtschaftlichen Verflechtungen werden, desto mehr Einfluss wird auch das Instrument der Konditionalität entfalten können.

Die Analyse zeigt, dass sich die Politik der EU in Belarus an normativen Werten und dem Selbstverständnis der EU ausrichtet. Die Entwicklung des politischen Systems hin zu mehr Demokratie ist die Voraussetzung zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit. Durch Anwendung politischer Konditionalität versucht die EU, Belarus zu Reformen und Fortschritten auf dem Gebiet der Demokratieentwicklung zu zwingen. Wirtschafts- und sicherheitspolitische Aspekte sind zwar von Bedeutung und führen zu gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen, aber diese beeinflussen nur in geringem Maße die Demokratieförderungspolitik der EU. Das normative Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft ist handlungsleitend und verhindert eine starke Zusammenarbeit. Die in dieser Analyse aufgestellten Thesen können somit nicht bestätigt werden, da macht- und sicherheitspolitische Interessen sowie wirtschaftspolitische Interessen keine politikleitende Rolle für die Demokratieförderung haben. Die Europäische Union geht daher im Rahmen der ENP auf klare Konfrontation mit Belarus und stellt dabei die anderen Politikbereich in den Hintergrund.

6.3 Vergleich: Ukraine – Belarus

Die Demokratieförderung der EU in der Ukraine und Belarus unterscheiden sich erheblich. In der Ukraine verfolgt die EU die Strategie des „consensual approach“ und arbeitet auf Augenhöhe zusammen. Durch die positive Entwicklung der Ukraine im Bereich Demokratie ist eine Zusammenarbeit innerhalb der ENP weit vorangeschritten. In Belarus setzt die EU vielmehr auf politische Konditionalität und verweigert eine tiefere Zusammenarbeit aufgrund der demokratischen Defizite. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist deshalb bisher noch nicht angewandt worden. Dennoch bemüht sich die EU mit der Veröffentlichung von Strategiepapieren und nationalen Richtprogrammen für Belarus ihr Interesse an einer positiven Zusammenarbeit zu bekunden. Auch bei der Wahl demokratiefördernder Instrumente sind Unterschiede festzustellen. In der Ukraine erfolgt Demokratieförderungspolitik mithilfe positiver, direkter oder indirekter Maßnahmen, wohingegen in Belarus oftmals negative Maßnahmen und Sanktionen angewandt werden. In der Ukraine kann aufgrund der umfangreichen Zusammenarbeit Demokratieförderung auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen stattfinden. In Belarus hat die Europäische Union hingegen nur die Möglichkeit, indirekt über Dritte direkte Demokratieförderung durchzuführen.

Parallelen bestehen bei den Interessen der EU gegenüber den beiden Analysestaaten. Ukraine und Belarus sind für die EU aufgrund wirtschaftlicher sowie sicherheitspolitischer Aspekte von Bedeutung. Beide Staaten sind Transitstaaten und insbesondere im Bereich der Energieversorgung für die EU wichtig. Gleichzeitig ist die Europäische Union ein wichtiger Handelspartner und volkswirtschaftlicher Faktor für Ukraine aber auch für Belarus. Allerdings führen diese gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisse und Gemeinsamkeiten zu unterschiedlichen Ergebnissen. In der Ukraine verzichtet die EU aufgrund der wirtschafts- und sicherheitspolitisch relevanten Interessen auf eine verstärkte, auf politischer Konditionalität basierende, Demokratieförderung. Die Europäische Union will ihre realpolitischen Interessen nicht aufgrund normativer Aspekte gefährden. In Belarus hingegen haben diese wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen keinen oder nur geringen Einfluss auf die Demokratieforderungen der EU. Trotz dieser Verflechtungen fordert die Europäische Union eine Demokratieentwicklung und Reformpolitik von Belarus und setzt diese für eine Vertiefung der Zusammenarbeit voraus.

Die Demokratieförderung der Europäischen Union wird somit nicht generell von macht-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen beeinflusst, sondern ist auch von der aktuellen politischen Situation und dem Demokratiestatus des Partnerstaates abhängig. Die Analyse zeigt, dass demokratische Grundstrukturen in einem Land vorhanden sein müssen und dieses sich zu einem Ausbau dieser Werte bekennen muss, damit eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Rahmen europäischer Politikbereiche, wie der Europäischen Nachbarschaftspolitik, von Seiten der EU möglich ist. Diese Grundvoraussetzung erfüllt Belarus nicht und wird deshalb auch nicht auf anderen Politikfeldern durch die Europäische Union unterstützt. Die Ukraine hat sich im Unterschied zu Belarus seit 1991 zu einem demokratischen Staat entwickelt, der zwar in vielen Bereichen Defizite aufweist, aber die Bereitschaft erkennen lässt, diese Entwicklung fortzuführen. Die Grundvoraussetzungen für eine Zusammenarbeit in der ENP werden dadurch erfüllt. Die negativen Rückschritte seit der Wahl Janukowitschs 2010 müssen allerdings weiter beobachtet werden.

Durch die Analysen wurde allerdings auch deutlich, dass andere Faktoren Einfluss auf die normativen Werte und Demokratieförderung nehmen. Im Fall der Ukraine sind es wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen der EU und daraus resultierende Abhängigkeitsverhältnisse, die externe Demokratieförderung begrenzen. Daraus ergibt sich, dass nach der Erfüllung der normativen Voraussetzungen durch den Partnerstaat realpolitische Interessen in den Vordergrund rücken und Demokratieförderung nur in diesem Rahmen stattfinden kann. Sobald diese Interessen allerdings durch Forderungen im Bereich des Demokratiestatus eines Landes gefährdet bzw. eingeschränkt werden könnten, wird die Demokratieförderung zugunsten dieser Aspekte zurückgestellt.

Für die Europäische Union als Demokratieförderin und Werteexporteurin bedeutet das allerdings, dass sobald demokratische Grundstrukturen vorhanden sind, Demokratieförderung nicht mehr als handlungs- bzw. politikleitend angesehen wird, obwohl das europäische Selbstverständnis sich auf diese Werte stützt und diese im Vertrag von Lissabon verankert wurden. Die Europäische Nachbarschaftspolitik, mit deren Hilfe die EU Demokratieförderung in ihren unmittelbaren Nachbarstaaten betreibt, beinhaltet verschiedenste Politikfelder, die je nach Land als relevanter angesehen werden können. Der Erfolg der externen Demokratieförderung durch die Europäische Union hängt also davon ab, wie stark Interessen und Abhängigkeiten aufgrund der Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen die Handlungsmacht der EU beeinflussen. Wirtschafts- und sicherheitspolitische Faktoren sind dabei insbesondere in Osteuropa von Bedeutung, da diese Staaten zum einen als Bindeglied zwischen der EU und Russland bzw. Asien fungieren, aber auch für die Energieversorgung der EU von immenser Bedeutung sind.

Die in diesem Projekt aufgestellte Forschungsfrage „Warum und in welcher Form betreibt die EU in der Ukraine und Belarus Demokratieförderung“ lässt sich als dahingehend beantworten, dass es gemeinsame Gründe für Förderungsmaßnahmen durch die EU gibt, diese Förderung sich aber hinsichtlich ihrer Form und Instrumente unterscheiden. Die gemeinsamen Gründe sind im Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft und dem Ziel einer sicheren und stabilen Nachbarschaft begründet. Form und Maßnahmen unterscheiden sich allerdings in den analysierten Staaten. Besteht die Möglichkeit einer intensiven Zusammenarbeit im Rahmen der ENP, da ein gemeinsamer Grundkonsens über Werte und das politische System vorhanden ist, beeinflussen macht-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen die Handlungen der EU in Bezug auf Demokratieförderung. Die Thesen der Analyse können in diesem Fall als bestätigt angesehen werden. Solange allerdings keine demokratischen Grundvoraussetzungen in den Staaten entstehen, verweigert die Europäische Union eine intensivere Zusammenarbeit und fordert eine Transformation des politischen Systems hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In diesem Fall haben andere Interessen der EU nur einen geringen Einfluss auf die Demokratisierungspolitik.

6.4 Ausblick

In der vorliegenden Analyse wurde die externe Demokratieförderung der EU in der Ukraine und Belarus untersucht. Dabei wurde die Frage beantwortet, warum und wie die Europäische Union Demokratieförderung in diesen Ländern betreibt und welche Faktoren dabei Einfluss auf die Handlungsmacht der EU nehmen. Allerdings konnten in dieser Untersuchung und der Methode nur Aspekte betrachtet werden, die Einfluss auf die Demokratieförderung auf EU-Seite nehmen. Der Erfolg von Förderungsmaßnahmen hängt aber auch von den Resonanzstrukturen und sozio-kulturellen Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern ab. Indirekt wurde in dieser Arbeit versucht, diesen Aspekt innerhalb der Länderberichte durch die Darstellung der innen- und außenpolitischen Entwicklung aufzugreifen, allerdings ist für eine detaillierte Analyse eine genauere Untersuchung notwendig (vgl. Kapitel 1). Eine intensivere Beschäftigung mit länderspezifischen Dokumenten, gesellschaftlichen Umfragen und Datenerhebungen wäre dafür sinnvoll. Diese ist aber aufgrund von sprachlichen Schwierigkeiten und einer unzureichenden Datenlage in englischer bzw. deutscher Sprache in diesem Projekt nicht möglich gewesen. Hinzu kommt, dass diese Analyse im Rahmen eines studentischen Forschungsprojektes stattfindet und es damit zeitliche aber auch in Hinblick auf den Umfang dieser Arbeit, Begrenzungen gibt, die eine weitergehende Untersuchung verhindert haben.

Ein weiterer Schwachpunkt dieser Arbeit besteht in der Annahme, dass die Europäische Union als homogener Akteur in der Außenpolitik und damit auch in der externen Demokratieförderung anzusehen ist. Wie schon in der Einleitung angemerkt wurde, konnten aufgrund der Begrenzung dieses Forschungsprojektes keine nationalstaatlichen Ansichten bzw. Beziehungen der EU-Mitgliedsstaaten zu den Analysestaaten berücksichtigt werden. Die EU ist sicherlich aber auch ein Multi-Level-System in dem verschiedene Interessen und Einflüsse der Mitgliedsstaaten auf die Politik und Demokratieförderung einwirken. Außerdem wurde für die Analyse nur die Europäische Nachbarschaftspolitik als Untersuchungsgegenstand herangezogen und andere Möglichkeiten der Zusammenarbeit, auf denen Demokratieförderung stattfinden könnte, ausgespart. Zu nennen sind da nationalstaatliche Programme zwischen Mitgliedsstaaten der EU und den Analysestaaten sowie Programme des IWF oder der Vereinten Nationen, an denen die EU beteiligt ist und damit die Entwicklung demokratischer Strukturen unterstützt. Hinzu kommt die Frage, ob die Europäische Nachbarschaftspolitik mit ihrer vielfäl-

tigen Themensetzung und ihrer Gültigkeit für unterschiedlichste Staaten das richtige Instrumentarium zur Förderung von Demokratie darstellt.

Für die weitere Forschung wäre eine Untersuchung dieser Faktoren sinnvoll. Zusätzlich sollte die Wirkung und der Erfolg von Demokratieförderung genauer betrachtet werden. Diese Analyse ist von der Prämisse ausgegangen, dass Demokratieförderung von außen generell möglich ist und Erfolge erzielen kann. Allerdings sollte die Frage gestellt werden wie erfolgreich Programme ausländischer Akteure in den jeweiligen Staaten wirklich angenommen werden. Parallel dazu sollte auch hinterfragt werden, auf welcher Akteursebene Demokratieförderung stattfinden kann und sinnvoll ist. Die Frage nach dem Erfolg von Top-down bzw. bottom-up Ansätzen ist dabei von Bedeutung. In Bezug auf Osteuropa ist es außerdem entscheidend zu untersuchen, ob die Europäische Union die Rolle eines Agendasetters inne hat, oder die Staaten sich vielmehr an anderen Machtzentren, im Besonderen an Russland, orientieren. Dazu zählt auch die Untersuchung, ob und wie glaubwürdig die EU wirklich als Wertegemeinschaft mit einem Exportanspruch auftreten kann und sollte.

Diese Analyse hat sich mit dem Themenkomplex externe Demokratieförderung beschäftigt und diesem anhand der Europäischen Union untersucht. Hintergrund dazu war die Frage, warum Demokratieförderung in den osteuropäischen Nachbarstaaten keine oder nur geringe Erfolge aufweisen konnte. Untersuchungsgegenstand war dabei die Europäische Nachbarschaftspolitik gegenüber der Ukraine und Belarus. Wie gezeigt wurde, ist in beiden Staaten die Demokratieentwicklung rückläufig und das obwohl beide Staaten Teil der Demokratisierungspolitik der EU sind. Dargelegt wurde auch, dass zum einen Interessen wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Natur eine Rolle für die Form und den Erfolg von Demokratieförderungsmaßnahmen spielen, zum anderen aber auch die Bereitschaft des Staates, überhaupt eine Entwicklung zu mehr Demokratie zu beginnen, voraussetzend ist. Außerdem sind Abhängigkeitsverhältnisse für die Handlungsmacht der EU entscheidend, da auch sie die Instrumentenwahl beeinflussen.

Die Europäische Union versteht sich als Demokratieförderin und hat durch den Politikbereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein Instrumentarium dafür geschaffen. Für eine effektivere und erfolgreiche Förderung muss allerdings das normative Selbstverständnis handlungsleitend in allen Politikbereich sein. Aktuell wird dieses aber durch andere Politikbereiche und Interessen der EU in diesen Feldern verdrängt, wodurch die externe Demokratieförderung der EU im Rahmen der ENP nicht ihre gewünschte Wirkung erzielen kann.

Literaturverzeichnis

- Adomeit, Hannes (2012): Russlands Politik in Osteuropa: Konkurrenz und Konflikte mit der Europäische Union. Sozialwissenschaftliche Reihe. Wien: Internationales Institut für Liberale Politik Wien.
- Agné, Hans (2012): Is Successful Democracy Promotion Possible? The Conceptual Problem. In: *Democratization*. London: Routledge, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2012.709240>, (abgerufen am 30.10.2012).
- Amtsblatt der Europäischen Union C 306 vom 17.12.2007: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:DE:PDF> (abgerufen am 13.08.2012).
- Amtsblatt der Europäischen Union L 310 vom 09.11.2006: Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf (abgerufen am 16.10.2012).
- Auswärtiges Amt (2012a): Ukraine: Wirtschaftsdatenblatt. Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/572272/publicationFile/166415/WiDa.pdf> (abgerufen am 20.11.2012).

- Auswärtiges Amt (2012b): Ukraine: Wirtschaft. Berlin, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Wirtschaft_node.html (abgerufen am 20.11.2012).
- Bader, Max / Meleshevich, Andrey (2012): Die politischen Parteien der Ukraine vor den Parlamentswahlen. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 102, S. 2-6, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen102.pdf> (abgerufen am 20.11.2012).
- Balli, Volker (2005): Europäische Werte in der Praxis? Über die Herausbildung eines normativen Selbstverständnis der Europäischen Union. In: Heit, Helmut (Hrsg.): *Die Werte Europas: Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?* Münster: LIT Verlag.
- Beichelt, Timm (2007): Externe Demokratisierungsstrategien der Europäischen Union: Die Fälle Belarus, Moldova, Ukraine. In: Knodt, Michèle / Jünemann, Annette (Hrsg.): *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, S. 207-230.
- Beichelt, Timm (2010): Externe Demokratieförderung. In: *Neue Politische Literatur*, Jg. 55, Heft 3, S. 447-467.
- Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (2009): Die Europäische Politik der interregionalen Beziehungen und „strategischen Partnerschaften“: Hegemoniale Politik im neuen Gewand? In: Bendiek, Annegret / Kramer, Heinz (Hrsg.): *Globale Außenpolitik der Europäischen Union: Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“*. Baden-Baden: Nomos, S. 211-232.
- Bergem, Wolfgang (2005): Europäische Werte als Fundament europäische Identität. In: Heit, Helmut (Hrsg.): *Die Werte Europas: Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU?* Münster: LIT Verlag.
- Bertelsmann Stiftung (2003): Bertelsmann Transformation Index: Ländergutachten: Ukraine, http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/laendergutachten/gus_mongolei/Ukraine.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Bertelsmann Stiftung (2008): Bertelsmann Transformation Index: Ukraine Country Report, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2008/pdf/BTI%202008%20Ukraine.pdf> (abgerufen am 19.11.2012).
- Bertelsmann Stiftung (2010): Bertelsmann Transformation Index: Ukraine Country Report, <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Ukraine.pdf> (abgerufen am 19.11.2012).
- Bertelsmann Stiftung (2012a): Index, <http://www.bti-project.de/index/> (abgerufen am 13.11.2012).
- Bertelsmann Stiftung (2012b): Status-Index, <http://www.bti-project.de/index/status-index/> (abgerufen am 13.11.2012).
- Bidder, Benjamin (2012): Parlamentswahlen in Weißrussland: Der gestärkte Despot. In: *Spiegel-Online* vom 24.09.2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/weissrussland-lukaschenko-gibt-sich-bei-parlamentswahl-als-sieger-a-857498.html> (abgerufen am 27.10.2012).
- Bilger, Oliver (2012): Ein Markt für Mutige. In: *Handelsblatt* Nr. 195 vom 09.10.2012, <http://www.handelsblatt-hochschulinitiative.de/index.php/arbeitsmaterial/handelsblatt-inhalte/konjunktur/2183-ein-markt-f.html> (abgerufen am 27.10.2012).
- Bolzen, Stefanie / Steiner, Eduard (2012): Wie Lukaschenko Europas Sanktionen unterläuft. In: *Die Welt* vom 14.10.2012, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article109827481/Wie-Lukaschenko-Europas-Sanktionen-unterlaeuft.html> (abgerufen am 27.10.2012).
- Böttger, Katrin (2008): Die Beziehungen der Europäischen Union zu Ukraine. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 36, S. 6-9, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen36.pdf> (abgerufen am 20.11.2012).
- Brakel, Alexander (2012): Fassadendemokratie: Die Wahl des belarussischen Parlaments. Minsk: Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_32158-1522-1-30.pdf?120924172937 (abgerufen am 27.11.2012).
- Bredies, Ingmar (2009): Leistungen und Grenzen europäischer Demokratieförderung in Osteuropa. In: *soFid Osteuropaforschung*, Band 2, S. 9-20.
- Burnell, Peter (2007): *Does International Democracy Promotion Work?* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3094/pdf/BurnellPromotionWork.pdf> (abgerufen am 20.07.2012).
- Busse, Nikolas (2012): Assoziierungsabkommen: EU geht auf Ukraine zu. In: *FAZ.net* vom 29.03.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/assozierungsabkommen-eu-geht-auf-ukraine-zu-11701901.html> (abgerufen am 20.11.2012).
- Cardwell, Paul James (2011): Mapping Out Democracy Promotion in the EU's External Relations. In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, S. 21-40.
- Carothers, Thomas (2009): Democracy Assistance: Political vs. Developmental? In: *Journal of Democracy*, Vol. 20, Nr. 1, S. 5-19.
- Casier, Tom (2011): The EU's Two-Track Approach to Democracy Promotion: The Case of Ukraine. In: *Democratization*, Vol. 18, Nr. 4, S. 956-977.
- CIA World Factbook (2012a): Belarus, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html> (abgerufen am 27.11.2012).
- CIA World Factbook (2012b): Ukraine, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> (abgerufen am 20.11.2012).

- Clement, Hermann (2005): Belarus – eine wirtschaftliche Erfolgsstory? Die wirtschaftliche Entwicklung in Belarus. In: *Der Bürger im Staat*, Heft 4: Nach der „Orangen Revolution“. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 202-207.
- COM(2003) 104 final (2003): Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf (abgerufen am 11.10.2012).
- COM(2004)373 final (2004): Länderbericht Ukraine. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_de.pdf (abgerufen am 20.11.2012).
- COM(2006) 726 final (2006): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Council of the European Union (2009): Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations. Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/111250.pdf, (abgerufen am 24. August 2012).
- Dahl, Robert Alan (2000): *On Democracy*. New Haven/London: Yale University Press.
- Danjeko, Pawel (1999): Die Wirtschaft von Belarus. In: *KAS-Auslandsinformationen* 4/99, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 69-76, www.kas.de/wf/doc/kas_10063-544-1-30.pdf?070221141315 (abgerufen am 27.11.2012).
- Dimitrova, Antoaneta / Pridham, Geoffrey (2004): International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits. In: *Democratization*, Vol. 11, Nr. 5, S. 91-112.
- Dörrenbächer, Heike (2010): Nach der Wahl ist vor der Wahl. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 67, S. 4-5, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen67.pdf> (abgerufen am 20.11.2012).
- DPA (2012): Fälschungsvorwürfe: Ukraine lässt in fünf Bezirken neu wählen. In: *Zeit-Online* vom 06.11.2012, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-11/ukraine-kommission-kritik-neuwahl> (abgerufen am 20.11.2012).
- Durkot, Juri (2012): Eintrag „Ukraine“. In: *Munzinger Online/Brockhaus - Enzyklopädie in 30 Bänden*, 21. Auflage. München/Ravensburg: wissenmedia und Munzinger-Archiv, <http://www.munzinger.de/search/document?index=mol-12&id=12022056703&type=text/html&query.key=2sGP8tUS&template=/publikationen/brockhaus/document.jsp> (abgerufen am 20.11.2012).
- Dyczok, Marta (2000): *Ukraine: Movement Without Change, Change Without Movement*. 1. Aufl. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Erdle, Steffen (2007): Die europäische Nachbarschaftspolitik: Ein Motor für Reformen im Mittelmeerraum? In: *KAS-Auslandsinformationen* 4/07. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 4-40.
- Erdmann, Gero / Kneuer, Marianne (Hrsg.) (2009): *Externe Faktoren der Demokratisierung*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission (2001): Country Strategy Paper 2002-2006, National Indicative Programme 2002-2003, Ukraine. Brüssel, <http://www.enpi-programming.eu/wcm/dmdocuments/Ukraine%202002-2006.pdf> (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2005): EU/Ukraine Action Plan. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2006): Energy & Transport International Relations: Regional Cooperation: Baku Initiative, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm (abgerufen am 13.11.2012).
- Europäische Kommission (2007a): Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice Challenges and Strategic Aims. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2007b): European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007-2013. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2007c): European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, National Indicative Programme 2007-2010. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2007d): European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2009a): Die Politik: Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik, http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm (abgerufen am 14.11.2012).
- Europäische Kommission (2009b): Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik?,

- http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm (abgerufen am 10.11.2012).
- Europäische Kommission (2010): European Neighbourhood and Partnership Instrument, Ukraine, National Indicative Programme 2011-2013. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_ukraine_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2011a): European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus, National Indicative Programme 2012-2013. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_belarus_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Kommission (2011b): European Neighbourhood Policy: Funding, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm (abgerufen am 26.06.2012).
- Europäische Kommission (2012a): Ukraine: EU Bilateral Trade and Trade with the World. Brüssel, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf (abgerufen am 20.11.2012).
- Europäische Kommission (2012b): European Instrument für Democracy & Human Rights (EIDHR), http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (abgerufen am 10.11.2012).
- Europäische Kommission (2012c): Boosting Co-operation Through Twinning, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm (abgerufen am 10.11.2012).
- Europäische Kommission (2012d): Was ist TAIEX? http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/what-is-taiex/index_de.htm (abgerufen am 10.11.2012).
- Europäische Kommission (2012e): Memo/12/XXX, ENP Package – Belarus. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/belarus_memo_2011_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Europäische Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (abgerufen am 10.10.2012).
- Europäische Union (2012): Belarus: EU Bilateral Trade and Trade with the World. Brüssel, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf (abgerufen am 27.11.2012).
- Fischer, Sabine (2008): Die Ukraine und die ENP. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 36. S. 2-5, <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen36.pdf> (abgerufen am 02.12.2012).
- Forbrig, Jörg (2011): Belarus zwischen der EU und Russland: Ende der Schaukelpolitik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/apuz/33265/belarus-zwischen-der-eu-und-russland-ende-der-schaukelpolitik?p=all> (abgerufen am 16.07.2012).
- Freyburg, Tina / Lavenex, Sandra / Schimmelfennig, Frank / Skripka, Tatiana / Wetzel, Anne (2011): Democracy Promotion Through Functional Cooperation? The Case of the European Neighbourhood Policy. In: *Democratization*, Vol. 18, Nr. 4, S. 1026–1054.
- FRIDE (2012): Who We Are: About FRIDE, <http://www.fride.org/page/5/about-fride>, (abgerufen am 18.07.2012).
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP): Neues Etikett auf alten Flaschen und Trostpflaster für die östlichen EU-Aspiranten? In: *Thema aus Brüssel*, Nr. 5/2004. Brüssel.
- Gawrich, Andrea / Lapins, Wulf (2006): Demokratieförderung als europäische Herausforderung: Perspektiven für die östlichen Nachbarländern der EU. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Germany Trade & Invest (2011): Wirtschaftsdaten kompakt: Ukraine. Bonn, http://www.heilbronn.ihk.de/ximages/1421683_wirtschaft.pdf (abgerufen am 02.12.2012).
- Germany Trade & Invest (2012): Wirtschaftsdaten kompakt: Belarus. Bonn, http://ahk.de/fileadmin/ahk_ahk/GTaf/belarus.pdf (abgerufen am 16.07.2012).
- Götz, Roland / Halbach, Uwe (1995): Entwicklung und aktuelle Lage der Mitgliedsstaaten. In: *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 249, S. 14-50.
- Grävingholt, Jörn / Leininger, Julia / Schlumberger, Oliver (2009): Demokratieförderung: Quo vadis? In: *APuZ*, Nr. 8/2009, S. 28-33.
- Guicci, Ricardo / Kirchner, Robert (2010): Wirtschaftlicher Ausblick für 2010: Langsame Erholung zu erwarten. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 69, S. 2-4.
- Hett, Felix (2007): Belarus unter Druck? Die belarussisch-russischen Energiekonflikte und ihre Folgen. Diskussionspapier der Forschungsgruppe Russland/GUS. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Jarabik, Balazs / Silitski, Vitali (2008): Belarus. In: Youngs, Richard (Hrsg.): *Is the European Union Supporting Democracy in Its Neighbourhood?* Madrid: FRIDE, S. 101-120.
- Jilge, Wilfried (2010): Zur außenpolitischen Orientierung des neuen ukrainischen Präsidenten und der Partei der Regionen. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 70. S. 2-8.
- JOIN(2012) 14 final (2012): Umsetzung einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik. Brüssel: Europäische Kommission, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JOIN:2012:0014:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 11.11.2012).
- Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (2006): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union: Ein Tagungsbericht. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/2006, S. 109-118.
- Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (2007a): Introduction: Conceptionalizing the EU's Promotion of

- Democracy. In: Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, S. 9-29.
- Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (2007b): Explaining EU-Instruments and Strategies of EU Democracy Promotion: Concluding Remarks. In: Jünemann, Annette / Knodt, Michèle (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, S.353-370.
- Jünemann, Annette / Schörnig, Niklas (2002): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“: Ein Widerspruch in sich? Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Karbalewitsch, Waleri (2011): Lukaschenka Forever?. In: *APuZ*, Nr. 24-26/2011, S. 13-20.
- Kirchner, Robert (2011): Währungskrise mit Ansage: Neuaufgabe des IWF-Programms? In: *Belarus-Analysen*, Nr. 2, S. 2-10.
- Kirsch van de Water, Ina (2011): Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (DCFTA): Potential für Reformen der ukrainischen Gesellschaft und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/08359.pdf> (abgerufen am 25.11.2012).
- Kloka, Marzena (2005): Die „Orangene Revolution“ – Ein Überblick. In: *Der Bürger im Staat*, Heft 4: Nach der „Orangenen Revolution“. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 164-168.
- Kneuer, Marianne (2009): Externe Faktoren der Demokratisierung – zum Stand der Forschung. In: Erdmann, Gero / Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung. Baden-Baden: Nomos, S. 9-35.
- Kokhan, Halyna (2008): Die Stahlindustrie in der Ukraine. In: *Arbeitspapiere und Materialien*, Nr. 93, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, S. 21-23.
- KOM(2004) 373 endgültig (2004): Europäische Nachbarschaftspolitik: Strategiepapier. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (abgerufen am 16.09.2012).
- KOM(2008) 823 endgültig (2008): Östliche Partnerschaft. Brüssel: Europäische Kommission, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 08.10.2012).
- Koopmann, Martin (2006): Partner oder Beitrittskandidat? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos.
- Korosteleva, Elena (2009): The Limits of EU Governance: Belarus's Response to the European Neighbourhood Policy. In: *Contemporary Politics*, Vol. 15, Nr. 2, S. 229-245.
- Korosteleva, Elena (2012): Questioning Democracy Promotion: Belarus' Response to the 'Colour Revolutions'. In: *Democratization*, Vol. 19, Nr. 1, S. 37-59.
- Krings, Günter (2008): Effektiver Multilateralismus. In: *Die Politische Meinung*, Nr. 466, S. 36-42.
- Lange, Nico (2010): Ein neuer Präsident – und nun? In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 68, S. 2-5.
- Lange, Nico (2011): Ukraine: Politische Bilanz 2010. Kiew: Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_21569-1522-1-30.pdf?110107134015 (abgerufen am 20.11.2012).
- Lauzanne, Claire (2005): Demokratisierungsprozess in Belarus? Arbeitspapiere des Osteuropainstituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik und Gesellschaft, Heft 49.2/2005.
- Lavenex, Sandra / Schimmelfennig, Frank (2011): EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance? In: *Democratization*, Vol. 18, Nr. 4, S. 885-909.
- Lippert, Barbara (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009. Baden-Baden: Nomos.
- Lüdemann, Ernst (2008): Nach den Septemberwahlen 2007 - innerukrainische Gegensätze. In: Rill, Bernd (Hrsg.): Die Ukraine - Partner der EU. München: Hanns-Seidel-Stiftung, S. 19-29.
- Malerius, Stephan (2011): Der lange Schatten der Präsidentschaftswahlen in Weißrussland: Verlauf, Ergebnisse und politische Folgen. In: *KAS-Auslandsinformationen* 3/2011. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 118-140.
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 2, S. 235-258.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 11. Aufl. Weinheim und Basel: Beltz.
- Melnykovska, Inna / Schweickert, Rainer (2008): Bottom-up or Top-down: What Drives the Convergence of Ukraine's Institutions Towards European Standards? In: *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, Nr. 4, S. 445-468.
- Merkel, Wolfgang (2004): Embedded and Defective Democracies. In: *Democratization*, Vol. 11, Nr. 5, S. 33-58.
- Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation: Eine Einführung in Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2. erw. und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, Dagmar (2005): Belarus (Weißrussland) im Überblick. In: *Der Bürger im Staat*, Heft 4: Nach der „Orangenen Revolution“. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 200-201.
- Meyer-Resende, Michael (2009): Democracy Revisited: Which Notion of Democracy for the EU's External

- Relations? Brüssel: Office for Promotion of Parliamentary Democracy, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/OPPD-Democracy_revisited.pdf (abgerufen am 01.08.2012).
- Niemann, Arne / Junne, Gerd (2011): Europa als normative Macht? In: Simonis, Georg / Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-134.
- Ochmann, Cornelius (2010): Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus deutscher Sicht. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31394_31395_2.pdf (abgerufen am 20.11.2012).
- Ogertschnig-Berdiyev, Larissa (2010): Getting Acquainted: Setting the Stage for Democracy Assistance. Democracy Support in EU External Relations. Brüssel: Office of Promotion of Parliamentary Democracy, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/getting_acquainted_web.pdf, (abgerufen am 17.07.2012).
- OSZE (1994): Highlights of ODIHR Activities in 1994, <http://www.osce.org/odihr/20535> (abgerufen am 28.11.2012).
- OSZE (2001): Republic of Belarus: Presidential Election, 9 September 2001. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/14459> (abgerufen am 28.11.2012).
- OSZE (2008): Belarus — Parliamentary Elections, 28 September 2008: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/33564> (abgerufen am 02.12.2012).
- OSZE (2010a): Ukraine — Presidential Election, 17 January 2010: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, <http://www.osce.org/odihr/elections/41156> (abgerufen am 20.11.2012).
- OSZE (2010b): Ukraine — Presidential Election, Second Round 7 February 2010: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, http://www.nyf.hu/kekken/sites/www.nyf.hu.kekken/files/news/Presidential%20Election%20in%20Ukraine_en.pdf (abgerufen am 20.11.2012).
- OSZE (2010c): Republic of Belarus: Presidential Election, 19 December 2010. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <http://www.osce.org/odihr/elections/75713> (abgerufen am 28.11.2012).
- OSZE (2012a): Ukraine — Parliamentary Elections, 28 October 2012: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, <http://www.osce.org/odihr/96675> (abgerufen am 20.11.2012).
- OSZE (2012b): Republic of Belarus — Parliamentary Elections, 23 September 2012: Statement of Preliminary Findings and Conclusions, <http://www.osce.org/odihr/93975> (abgerufen am 28.11.2012).
- Pashkouskaya, Yanina (2005): Die „Geburt“ der freien Ukraine? Über die innen- und außenpolitische Hintergründe der friedlichen „Revolution in Orange“. Arbeitspapiere des Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft, Heft 49.1/2005, <http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP49-1.pdf> (abgerufen am 20.11.2012).
- Peters, Dirk / Wagner, Wolfgang (2005): Die EU in den internationalen Beziehungen. In: Holzinger, Katharina / Knill, Christoph / Peters, Dirk / Rittberger, Berthold / Schimmelfennig, Frank / Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union – Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 215-272.
- Piehl, Ernst (2005): Die Ukraine. In: Piehl, Ernst / Schulze, Peter / Timmermann, Heinz (Hrsg.): Die offene Flanke der Europäischen Union: Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 331-458.
- Piehl, Ernst (2010): Europäische Nachbarschaftspolitik – Genesis, Bestandsaufnahme und Perspektiven. In: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 333-370.
- Priesmeyer-Tkocz, Weronika (2010): Polen und die Europäisierung der Ukraine: Die polnische Ukraine-Politik im Kontext der europäischen Integration. Dissertation. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Puddington, Arch (2012): Freedom in the World 2012: The Arab Uprisings and Their Global Repercussions. Selected Data From Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Washington/New York: Freedom House, http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202012%20Booklet_0.pdf (abgerufen am 13.11.2012).
- Rahr, Alexander (2011): Wer rettet die belarussische Wirtschaft? In: *Belarus-Analysen*, Nr. 1/2011, S. 10-11.
- Rat der Europäischen Union (2009): Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft. Brüssel, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_de.pdf (abgerufen am 02.12.2012).
- Razumkov-Zentrum (2011): Repräsentative Umfrage des Razumkov-Zentrums vom 29.9.2010 bis 4.10.2010: Welchen Weg der Integration sollte die Ukraine bestreiten? Kiew, http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=599 (abgerufen am 20.11.2012).
- Richter, Solveig (2009): Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser? Baden-Baden: Nomos.
- Sandschneider, Eberhard (2003): Externe Demokratieförderung: Theoretische und praktische Aspekte der

- Außenunterstützung von Transformationsprozessen, http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf (abgerufen am 02.12.2012).
- Savin, Kyril / Stein, Andreas (2012): Kurz vor dem Wahlkampf: Die ukrainische Partei der Regionen macht Druck, <http://www.boell.de/weltweit/europanordamerika/europa-nordamerika-die-ukraine-vor-dem-wahlkampf-15170.html> (abgerufen am 20.11.2012).
- Schimmelfennig, Frank / Scholtz, Hanno (2007): EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transnational Exchange. Zürich: National Centre of Competence in Research (NCCR), <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP9.pdf> (abgerufen am 15.03.2012).
- Schneider, Eberhard (2005): Das politische System der Ukraine. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Eberhard (2006a): Die Ukraine und die Europäische Union. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 6, S. 2-5.
- Schneider, Eberhard (2006b): Nachbarn im Osten: Ukraine und Belarus. In: *Info aktuell*, Informationen zur politischen Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schneider-Deters, Winfried (2008): Die Ukraine. In: Schneider-Deters, Winfried / Schulze, Peter / Timmermann, Heinz (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 239-401.
- Schwabe, Andreas / Deuber, Gunter (2008): Die (globalisierte) Volkswirtschaft der Ukraine. In: *Arbeitspapiere und Materialien*, Nr. 93, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, S. 5-8.
- Schwabe, Andreas / Deuber, Gunter (2011): Der wirtschaftspolitische Fortschritt bleibt aus: Weder Reformen noch nachhaltiges Wachstum sind in Sicht. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 94, S. 2-6.
- Silitiski, Vitali (2007): Sonderfall Lukaschenko. In: *APuZ*, Nr. 8-9/2007, S. 8-15.
- Skevas, Christos (2006): Die Osterweiterung der Europäischen Union: Der Fall Ukraine. Marburg: Tectum-Verlag.
- Solonenko, Iryna (2009): External Democracy Promotion in Ukraine: The Role of the European Union. In: *Democratization*, Vol. 16, Nr. 4, S. 709-731.
- Solonenko, Iryna / Jarabik, Balazs (2008): Ukraine. In: Youngs, Richard (Hrsg.): Is the European Union Supporting Democracy in Its Neighbourhood? Madrid: FRIDE, S. 81-98.
- Sperfeld, Robert (2011): Letzte Diktatur in Europa: Belarus vor dem Umbruch, <http://www.boell.de/weltweit/europanordamerika/europa-nordamerika-belarus-umbruch-analyse-12700.html> (abgerufen am 27.11.2012).
- Stewart, Susan (2010): Das unsichere Zentrum: Regionale Unterschiede in der Ukraine. In: Sapper, Manfred / Weichsel, Volker (Hrsg.): Die Ukraine im Wandel. Stabile Instabilität in einem Zwischenland. Bonn: Bpb-Verlag, S. 153-163.
- Stewart, Susan (2012): Selbstüberschätzung hoch drei: Die Ukraine und ihr Verhältnis zur EU. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 99, S. 9-10.
- SWD(2012) 122 final (2012): Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011 Statistical Annex. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/statistical_annex_en.pdf (abgerufen am 02.12.2012).
- SWD(2012) 124 final (2012): Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine, Progress in 2011 and Recommendations for Action. Brüssel: Europäische Kommission, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_ukraine_en.pdf (abgerufen am 19.11.2012).
- Templin, Wolfgang (2008): Farbenspiele – die Ukraine nach der Revolution in Orange. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Timmermann, Heinz (2003): Die EU und die „Neuen Nachbarn“ Ukraine und Belarus. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Timmermann, Heinz (2005a): Belarus zwischen Russland und der EU. In: Piehl, Ernst / Schulze, Peter / Timmermann, Heinz (Hrsg.): Die offene Flanke der europäischen Union: Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 245-330.
- Timmermann, Heinz (2005b): Bleibt die Perspektive des Systemwandels eine Vision? Belarus unter Lukaschenko: Zwischen Russland und der EU. In: *Der Bürger im Staat*, Heft 4: Nach der „Orangen Revolution“. Stuttgart: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, S. 191-200.
- Timmermann, Heinz (2008): Die Republik Belarus. In: Schneider-Deters, Winfried / Schulze, Peter / Timmermann, Heinz (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 407-480.
- Toornstra, Dick (2010): Introduction. In: Ogertschning-Berdiyev, Larissa (2010): Getting Acquainted: Setting the Stage for Democracy Assistance. Democracy Support in EU External Relations. Brüssel: Office of Promotion of Parliamentary Democracy, S. 6-20, http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/getting_acquainted_web.pdf (abgerufen am 17.07.2012).

- Transparency International (2011): Corruption Perceptions Index 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (abgerufen am 20.11.2012).
- Umland, Andreas (2011): Das Beziehungsdreieck Ukraine-EU-Russland im Wandel. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 98, S. 2-5.
- Urdze, Sigita (2010): Die externe Demokratieförderung der EU in den zentralasiatischen Staaten. Baden-Baden: Nomos.
- Varga, Mihai (2011): Wirtschaftskrise ohne Arbeiterproteste: Zur Rolle von Gewerkschaften bei Arbeiterprotesten. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 91, S. 2-6.
- Vogel, Thomas (2012): Wie weiter? Das Assoziierungsabkommen der EU im Spannungsfeld von Wirtschaft und Menschenrechten. In: *Ukraine-Analysen*, Nr. 103, S. 2-5.
- Wagner, Hartmut (2006): Bezugspunkte europäischer Identität: Territorium, Geschichte, Sprache, Werte, Symbole, Öffentlichkeit – Worauf kann sich das Wir-Gefühl der Europäer beziehen? Berlin: LIT Verlag.
- Weltbank (2012): Ukraine Economic Update, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/20/000333038_20120720014421/Rendered/PDF/712980NEW0Macr00Box370065B00PUBLIC0.pdf (abgerufen am 20.11.2012).
- Wieck, Hans-Georg (2003): Belarus: Die Europäische Union in der Sackgasse? In: *Internationale Politik*, Nr. 12/2003, S. 65-68.
- Youngs, Richard (2008): Is European Democracy Promotion on the Wane? CEPS Working Document Nr. 292. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), <http://aei.pitt.edu/9373/2/9373.pdf> (abgerufen am 05.06.2012).
- Zentrale Wahlkommission (2012): Offizielles Wahlergebnis der Parlamentswahl vom 28. Oktober 2012, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/wp312?PT001F01=900> (abgerufen am 20.11.2012).
- Zorob, Anja (2007): Europäische Nachbarschaftspolitik: Eine erste Bilanz. *GIGA Focus Nahost* 1/2007, http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0701.pdf (abgerufen am 02.12.2012).

Abkürzungsverzeichnis

- EIDHR - European Instrument for Democracy and Human Rights
- ENP – Europäische Nachbarschaftspolitik
- ENPI – Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
- GASP – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- GUS – Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
- MEDA – Mésures d’accompagnement financières et techniques
- MOEL – Mittel- und Osteuropäische Länder
- NRP – Nationales Richtlinienprogramm
- ÖP – Östliche Partnerschaft
- OPPD – Office for Promotion of Parliamentary Democracy
- PKA – Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
- PR – Partei der Regionen
- SBU – Sicherheitsdienst der Ukraine
- TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
- TAIEX – Technical Assistance and Information Exchange Instrument
- WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- ZWK – Zentrale Wahlkommission