

## Eher Partner als Geber – die EU und die ukrainische Zivilgesellschaft

Iryna Solonenko, Frankfurt/Oder

### Zusammenfassung

Dieser Artikel gibt einen Überblick über Kooperationsformen zwischen der EU und der ukrainischen Zivilgesellschaft. Es wird gezeigt, dass die EU durch eine Vielzahl von Instrumenten ukrainischen zivilgesellschaftlichen Organisationen finanzielle und infrastrukturelle Unterstützung bietet. Diese Hilfe erreicht allerdings vor allem professionelle NGOs, während jungen und kleinen Initiativen oft die Kapazitäten fehlen, um sich erfolgreich um EU-Mittel zu bewerben. Die Hauptfunktion der EU für die ukrainische Zivilgesellschaft ist jedoch nicht die eines internationalen Geldgebers, sondern die eines Partners und Bezugspunkts in internen Reformbemühungen. Vor allem in dieser Hinsicht stärkt die EU die Zivilgesellschaft in der Ukraine.

### Unterstützung der ukrainischen Zivilgesellschaft – implizit und explizit

Im Laufe der letzten Jahre ist die EU für die ukrainische Zivilgesellschaft vor allem aus zwei Gründen zu einem immer wichtigeren Partner geworden. Erstens hat man in der EU eingesehen, dass in Ländern wie der Ukraine für die erfolgreiche Implementierung von Reformen interner Druck und innenpolitische Nachfrage mindestens so wichtig sind wie Anreize und Sanktionen von außen. Zweitens ist die EU im Zuge der Erweiterung der Kooperationsagenda zu einer Art natürlichem Referenzpunkt für ukrainische NGOs geworden, die sich für Europäisierung und Reformen einsetzen. Im Folgenden werden die verschiedenen Interaktionsmuster der EU mit der ukrainischen Zivilgesellschaft vorgestellt und diskutiert.

Erstens hat die EU Vertreter der ukrainischen Zivilgesellschaft in einen Dialog eingebunden. In den letzten Jahren verlief kaum ein offizieller Besuch von EU-Repräsentanten in der Ukraine ohne ein Treffen mit NGO-Vertretern. Die EU verspricht sich von solchen Treffen alternative Informationen über interne Entwicklungen und signalisiert so zugleich ihr Bestreben, der Regierung kein Monopol auf offiziellen Dialog einzuräumen. Ein dafür sehr anschauliches Beispiel war das Treffen des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso und des Ratspräsidenten Herman van Rompuy mit NGO-Vertretern im Anschluss an den EU-Ukraine-Gipfel im Dezember 2011. Außerdem sucht die EU durch den Dialog nach Möglichkeiten, ihre Funding-Programme effizienter zu gestalten. Für ihre Fortschrittsberichte zu Nachbarländern ist es für die EU inzwischen zur Regel geworden, Informationen von NGOs aus den betreffenden Ländern einzuholen. Die Östliche Partnerschaft hat seit ihrer Gründung 2009 der Zivilgesellschaft zudem mehr Gewicht verliehen: Zusätzlich zum jährlichen Zivilgesellschaftsforum für NGOs aus den sechs Ländern der Östlichen Partnerschaft haben NGO-Vertreter die Möglichkeit, an thematischen Workshops und Arbeitsgruppen von Politikern aus den Staaten der Östlichen Partnerschaft teilzunehmen.

Zweitens dient die EU der ukrainischen Zivilgesellschaft als Orientierungspunkt und Bezugsrahmen. Sie stärkt die Zivilgesellschaft implizit, indem sie Reformen einfordert und Standards setzt. Dieser externe Druck kann sowohl das Entstehen neuer Interessengruppen anregen als auch bereits bestehende in ihrer Arbeit unterstützen: Er wirkt als zusätzliches Druckmittel für reformorientierte zivilgesellschaftliche Gruppen. Die Gruppe »Wir sind Europäer« ist dafür ein interessantes Beispiel. Dieser inoffizielle Zusammenschluss umfasst junge Berufsanfänger aus unterschiedlichen Disziplinen, die auf Facebook verschiedene Themen mit EU-Bezug diskutieren und von Zeit zu Zeit öffentliche Anfragen starten und Aktionen durchführen. Als die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine im Jahr 2011 in eine Sackgasse gerieten und das Abkommen wegen bestehender Demokratiedefizite nicht unterzeichnet werden konnte, setzten mehr und mehr NGOs ihre Kapazitäten dafür ein, dass die Ukraine diese wichtige Chance nicht endgültig verpasst. Zwar geschieht dies bisher meist in Form öffentlicher Anfragen, doch die Anzeichen häufen sich, dass sich eine Form systematischeren Drucks auf politische Entscheidungsträger entwickelt.

Drittens schließlich unterstützt die EU die ukrainische Zivilgesellschaft durch direkte finanzielle Mittel. Da in diesem Bereich viele unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen, soll er nun näher betrachtet werden.

### Finanzielle Aspekte der Förderung

Zurzeit können ukrainische zivilgesellschaftliche Organisationen von einer Vielzahl an EU-Fördermöglichkeiten profitieren. Erstens können sie u. a. an folgenden nicht landesgebundenen thematischen Förderprogrammen teilnehmen:

- das Non-State Actors and Local Authorities-Entwicklungsprogramm, das darauf abzielt, nichtstaatliche Akteure und Kommunalbehörden stärker in Entwicklungsfragen einzubinden. Für den Zeitraum

2011 bis 2013 stellte die EU im Rahmen dieses Programms der Ukraine 2,9 Millionen Euro zur Verfügung. Problematisch ist für viele kleine potentielle Teilnehmerorganisationen jedoch der erwartete Eigenanteil von 10 % der Projektsumme.

- das European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), das die Verbreitung von Demokratie und die Sicherung von Menschenrechten unterstützen soll. Im Rahmen dieses Programms überwies die EU im Zeitraum 2011 bis 2013 insgesamt 3,6 Millionen Euro in die Ukraine. Dieses Instrument ist flexibler anwendbar: Es birgt die Möglichkeit, auch nicht-juristische Personen zu unterstützen und kann so auch kleinere Summen lokalen Organisationen und einzelnen Menschenrechtsaktivisten zukommen lassen. In der Praxis werden die Mittel jedoch an Projekte vergeben, die nach lokal entwickelten Kriterien im Rahmen von Ausschreibungen ausgewählt werden. So haben die meisten Projekte eine starke soziale Ausrichtung. Sie zielen eher auf Bevölkerungsminderheiten als beispielsweise auf die Unterstützung von Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten.

Zweitens erklärte die EU im Frühling 2011, dass sie in ihren östlichen und südlichen Nachbarstaaten die »Partnerschaft mit der Gesellschaft« stärken wolle. Unter anderem war dies eine Antwort auf die Aufstände in der arabischen Welt. Als Innovationen sind hier die sogenannte Fazilität für Zivilgesellschaft, die reformorientierte NGOs unterstützen soll, und der Europäische Fonds für Demokratie zu nennen. Der letztere soll speziell nicht-registrierte Initiativen fördern. Die Fazilität für Zivilgesellschaft sieht für die Periode 2011 bis 2013 etwa 37 Millionen Euro für die gesamte östliche Nachbarschaft vor. Wenngleich es zu früh ist, die Effektivität dieses Instruments zu bewerten (es wurden bisher nur erste Zuschüsse ausgezahlt), so ist es doch wichtig anzumerken, dass die EU-Förderung der Zivilgesellschaft in der östlichen Nachbarschaft sich mit diesem Programm fast verdoppelt.

Die EU stellt außerdem Mittel für das Zivilgesellschaftsforum der Östlichen Partnerschaft bereit, auf dem jedes Jahr über 20 NGOs aus der Ukraine vertreten sind. Zusätzlich zur Finanzierung der jährlichen Treffen stellte die EU 250 000 Euro für das Sekretariat des Forums und 195 000 Euro für die Entwicklung nationaler Plattformen des Forums zur Verfügung.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Auswahlprozeduren für die Teilnahme an EU-Förderprogrammen von den NGOs ein hohes Niveau organisatorischer und technischer Kompetenz verlangen. Dieser Anspruch steht oft im Konflikt mit dem Ziel, ein möglichst breites Spektrum von Akteuren einzubinden. In

Wirklichkeit werden ungewöhnliche Organisationen und Einzelpersonen so seltener gefördert und kaum kleinere Summen ausgezahlt. Außerdem sind alle Instrumente projektbasiert, obgleich die meisten NGOs zum Überleben eine stetigere Förderung benötigen.

Abgesehen von den oben umrissenen Förderprogrammen durch EU-Institutionen sollten weitere Unterstützungsmöglichkeiten für ukrainische Organisationen genannt werden. Hier sind besonders der Europarat und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zu nennen. Der Europarat verwaltet sogenannte Gemeinsame Programme, die von der EU bezahlt werden. Innerhalb dieser Programme finden Expertentreffen und Aktionen zur Hilfe zur Selbsthilfe statt. Diese richten sich nicht ausschließlich an staatliche Akteure, die für die Verbesserung der Menschenrechtssituation unerlässlich sind (wie z. B. Richter), sondern auch an zivilgesellschaftliche Organisationen und Journalisten. Von Seiten des UNDP wurde seit 2008 das Programm zur Förderung kommunenbasierter Entwicklungsstrategien (»Community Based Approach to Local Development«) implementiert. Dieses Programm zielt darauf ab, Kommunen zu gemeinsamen Projekten zu bewegen, wie beispielsweise der Einsetzung eines Schulbusdienstes für entlegene Dörfer oder die energiesparende Sanierung von Schulgebäuden. Der Wert des Projekts besteht darin, dass es Menschen vor Augen führt, wie durch gemeinsame Anstrengung mit relativ geringem finanziellem Einsatz lokale Probleme auf lokaler Ebene gelöst werden können.

Der Großteil der finanziellen Unterstützung jedoch kommt von einzelnen Mitgliedsstaaten. Diese Mittel ergänzen die EU-Programme und sind oft leichter zu handhaben, insbesondere, wenn die Botschaften der Staaten die Vergabe im Land selbst koordinieren. Die aktivsten Unterstützer ukrainischer Organisationen sind Schweden, Deutschland, die Niederlande, Großbritannien, Polen und Tschechien. NGOs in der Ukraine haben zudem die Möglichkeit, Mittel aus dem Fonds der Visegrád-Staaten Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei zu erhalten.

## Fazit

Mit Blick auf die mannigfaltigen Programme scheint die EU die Zivilgesellschaft in der Ukraine stark finanziell zu unterstützen. Tatsächlich ist die EU (wenn man die Einzelleistungen der Mitgliedsstaaten mitrechnet) nach den USA der größte Geldgeber für ukrainische NGOs. Die Auswahlprozeduren schließen jedoch einen großen, auf ad hoc-Basis agierenden und nicht registrierten Teil der Zivilgesellschaft von vornherein aus. Im Ergebnis profitieren vor allem einige wenige, professionalisierte NGOs. Auf der anderen Seite wurden bereits einige gute

Ansätze zur Mobilisierung lokaler Gemeinden etabliert. Zudem scheint der wichtigste Hebel der EU nicht so sehr in ihrer finanziellen Unterstützung, sondern eher in einem anderen Aspekt zu liegen: In ihrer Rolle als

Dialogpartner und Bezugspunkt für die ukrainische Zivilgesellschaft.

*Aus dem Englischen übersetzt von Jan Matti Dollbaum*

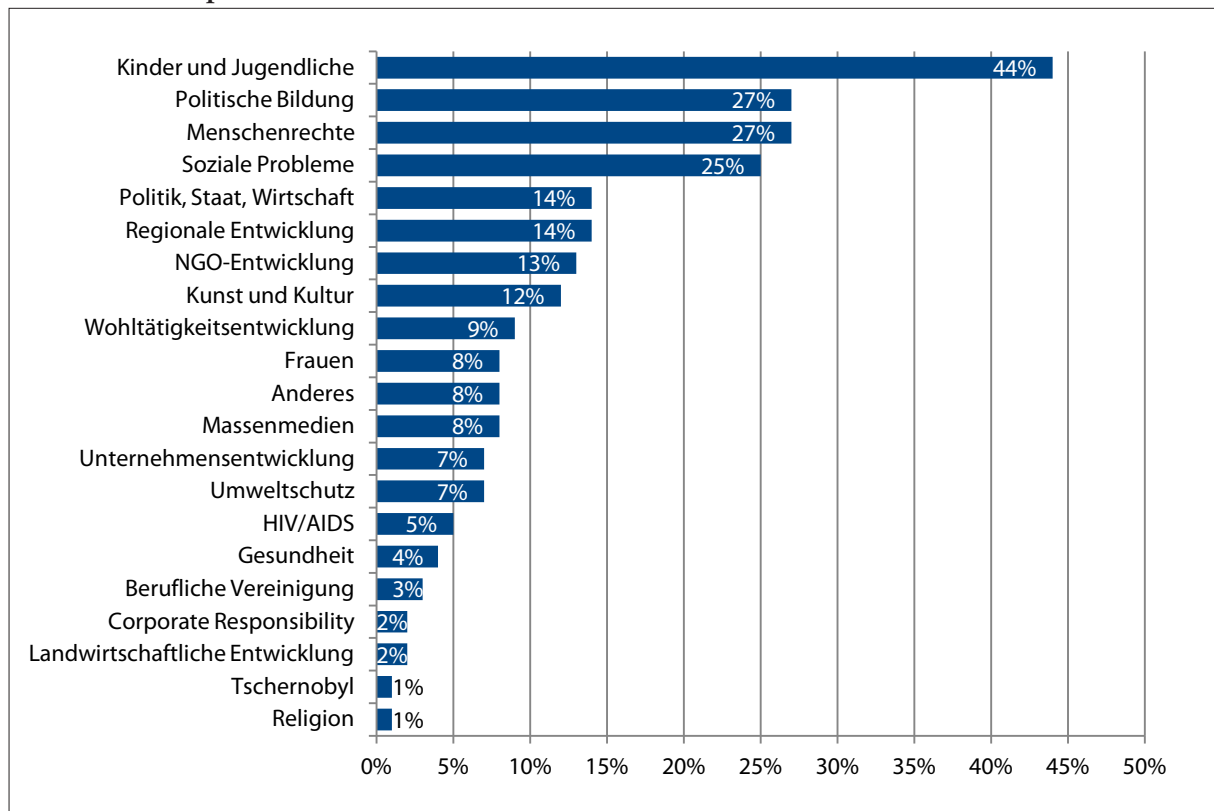
#### Über die Autorin:

Iryna Solonenko ist Stipendiatin des DAAD und der Open Society Foundation und arbeitet als Doktorandin an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Ihre Forschung konzentriert sich auf die Rolle informeller Netzwerke und Strukturen bei der Regimetransformation der Ukraine. Zuvor leitete sie das EU-Projekt »European Integration Index for Eastern Partnership Countries«.

## STATISTIK

### Zivilgesellschaft in der Ukraine

Grafik 1: Hauptarbeitsbereiche von NGOs



Anmerkungen: Bis zu drei Nennungen möglich. Daten von 610 NGOs aus allen Regionen der Ukraine, Umfrage durchgeführt im Jahr 2010.

Quelle: Lyubov Palyvoda und Sophia Golota: *Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002–2010)*, <http://uniter.org.ua/data/block/CSO2010eng.pdf>