Ost/Mag
Wissenschaftliche Beiträge des Ostinstituts Wismar
Ostinstitut/Wismar

Die Ukraine und die Perspektiven eines Beitritts zur Europäischen Union

Autor: Hans-Joachim Schramm* **Stand: Dezember 2022**

Inhaltsverzeichnis:

A. Einleitung
B. Der Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten
C. Der Weg der Ukraine nach Westen
I. 1991 bis 2004: Staatsgründung und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
II. 2004 bis 2019: Reformen und das Assoziationsabkommen
III. Seit 2019: das Ziel der EU-Mitgliedschaft erhält Verfassungsrang
D. Der Antrag der Ukraine auf Aufnahme in die Europäische Union
E. Die Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen
I. Wahl der Richter des Verfassungsgerichts
II. Ernennung der Kandidaten für den obersten Justizrat und die Oberste Qualifikationskommission
III. Korruptionsbekämpfung
IV. Bekämpfung der Geldwäsche
V. Umsetzung des Anti-Oligarchengesetzes
VI. Unabhängigkeit der Medien
VII. Minderheitenschutz
F. Schlussfolgerungen

Zitierweise: Schramm, H.-J., Die Ukraine und die Perspektiven eines Beitritts zur Europäischen Union, O/L-1-2022, https://www.ostinstitut.de/files/de/2022/Schramm_Die_Ukraine_und_die_Perspektiven_eines_Beitritts_zur_Europaischen_Union_OL_1_2022.pdf.
* Prof. Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

A. Einleitung

Gemäß Art. 49 des Vertrages über die Europäische Union kann jeder europäische Staat, der die in Art. 2 des Vertrages genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, die Aufnahme in die Europäische Union beantragen. Einen solchen Antrag hat die Ukraine am 28.Februar 2022, vier Tage nach dem russischen Überfall, gestellt. Allerdings begründet ein solcher Antrag keinen Anspruch auf einen Beitritt. Vielmehr steht der EU bei der Beurteilung der Erfüllung Kriterien ein weitgehender Ermessensspielraum zu.[1] Hinzu kommt das Kriterium der ‚Aufnahmefähigkeit' der EU und die Mitgliedstaaten müssen allesamt zustimmen.

Im Juni dieses Jahres hat das Europäische Parlament auf Vorschlag der Kommission der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten unter Auflagen zuerkannt. Mit diesem Beitrag soll näher untersucht werden, wie dieses Verfahren im Einzelnen ausgestaltet ist und welche Hürden von der Ukraine auf ihrem Weg zur Mitgliedschaft überwunden werden müssen. Dabei empfiehlt es sich, zunächst einen Blick darauf zu werfen, auf welchem Weg sich der Beitritt der osteuropäischen Staaten vollzogen hat. Zu berücksichtigen sind aber auch Entwicklungen, die nach dem Beitritt dieser Staaten eingetreten sind. Es ist damit zu rechnen, dass die EU bei den Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und anderen Kandidatenstaaten derartige Risiken auszuschließen bemüht sein wird.

B. Der Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten

Die Frage der Aufnahme osteuropäischer Nachbarn in die Europäische Union ergab sich aus der Auflösung des Warschauer Paktes und dem Zerfall der Sowjetunion im Juli bzw. Dezember 1991. Mit den mittelosteuropäischen Staaten schloss die EU ab dem Dezember des Jahres 1991 zunächst Assoziierungsabkommen, die allerdings einen Beitritt zur EU ausdrücklich nicht präjudizieren sollten.[2] Erst auf der Sitzung des Europäischen Rates, der im Juni 1993 in Kopenhagen stattfand, einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, den Ländern Ostmitteluropas eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Zur Voraussetzung wurden dabei, neben der Bedingung der Aufnahmefähigkeit der bestehenden Union, die Erfüllung der sogenannten 'Kopenhagener Kriterien' gemacht,[3]

- eine stabile demokratische und rechtstaatliche Ordnung,
- eine funktionierende Marktwirtschaft,
- wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und
- die Bereitschaft zur Übernahme des acquis communautaire.

[1] *Lorenzen* Der Beitritt der Ukraine zur EU – rechtliche und politische Fragestellungen, UKuR 2022, 390.
[2] *Loth* Europas Einigung (2014), S. 348 m.w.N.
[3] Pt. 7. A. iii) European Council in Copenhagen – Conclusions, *https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf.*

Zur Umsetzung dieses Ziels entwickelte die EU eine Strategie zur schrittweisen Heranführung der Beitrittskandidaten, die auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU in Essen im Dezember 1994 verabschiedet[4] und auf dem Gipfel in Madrid im Dezember 1995 bestätigt wurde.[5] Kern dieser Strategie war neben der Umsetzung der Assoziierungsabkommen die Aufnahme eines strukturierten Dialogs in Sektoren mit transeuropäischer Dimension und dem Angebot technischer Unterstützung im Rahmen des PHARE Programms auch die Verabschiedung eines von der Kommission erarbeiteten Weißbuches.[6] Gegenstand dieses Weißbuches war es, den Beitrittskandidaten einen Leitfaden an die Hand zu geben, der es ihnen die ermöglichen sollte, die Aufgabe der Rechtsangleichung zu bewältigen. Da man den Beitrittskandidaten eine unterschiedliche Beitrittsreife attestierte, andererseits aus politischen Gründen aber alle Kandidatenstaaten parallel an die EU heranführen wollte, wurden im Dezember 1997 mit allen Ländern individuelle Beitrittspartnerschaften abgeschlossen, in denen konkrete Maßnahmen bestimmt wurden, die von den Kandidaten umzusetzen waren. Gleichzeitig wurde mit sechs Kandidatenländern Beitrittsverhandlungen aufgenommen, ein Jahr später folgte die Aufnahme von Verhandlungen mit weiteren sechs Staaten. Diese Verhandlungen wurden nach der Durchführung von Referenden in den Beitrittsländern mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedsstaaten zum 1.Mai 2004 abgeschlossen. Rumänien und Bulgarien folgten zum 1.Januar 2007. Für die Staaten des westlichen Balkans wurde im Februar 2020 eine überarbeitete Erweiterungsstrategie vorgelegt, nach der der EU Acquis in sechs thematische Cluster gegliedert wird.[7] Dies soll es den Beitrittskandidaten ermöglichen, innerhalb der verschiedenen Rechtsgebiete eine bestimmte Priorisierung vorzunehmen.

Ungeachtet dessen, dass die EU-Osterweiterung ein Prozess war, der 2012 mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU gewürdigt wurde, ist auf der anderen Seite festzustellen, dass bereits zu diesem Zeitpunkt verschiedene Defizite festgestellt wurden. Zu diesen gehörten u.a. die Beherrschung der Politik durch Interessengruppen (‚Oligarchen'), eine verbreitete Korruption, eingeschränkte Pressefreiheit und eine ineffektive Justiz.[8] Diese Tendenz verstärkte sich in den folgenden Jahren, was die EU wiederum veranlasst hat, ab 2019 Berichte zur Lage des Rechtsstaats in der EU zu veröffentlichen.[9] Im Dezember 2020 wurde dann der sog. Rechtsstaatsmechanismus

[4] *Steppacher* Osterweiterung der EU, in: *Bergmann* Handlexikon der EU, 6.Aufl. 2022.
[5] *https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge.*
[6] Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, COM (95) 163.
[7] Enhancing the accession process – a credible EU perspective for the Western Balkans, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057.*
[8] *Vodycka/ Heidemann* Postkommunistischer EU-Raum: Konsolidierungsstand und Perspektiven, in *Vodycka/ Heidemann* Vom Ostblock zur EU (2013), S. 319 (377).
[9] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en.

eingeführt, [10] der dem Mangel abhelfen sollte, dass nach einem Beitritt es an Instrumenten fehlte, einer Abkehr von den gemeinsamen Werten der EU entgegen zu wirken. Gegen Ungarn wurde dieser Mechanismus unlängst erstmalig eingesetzt, weil es nach Ansicht des Rates Mängel im Bereich der Korruptionsbekämpfung, u.a. auf dem Gebiet der Vergabe öffentlicher Aufträge, der Unabhängigkeit der Justiz und der Transparenz in der Verwendung öffentlicher Mittel nicht ausreichend umgesetzt hat.[11] Polen wurde aufgrund der Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt.[12] Hier steht die Auslösung des Rechtsstaatsmechanismus ebenfalls im Raum.[13] Vor diesem Hintergrund steht zu erwarten, dass die EU auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit von der Illusion Abschied nimmt, dass mit der formalen Erfüllung der Kriterien eines Beitritts auch die materiellen Voraussetzungen dauerhaft erfüllt sind.

C. Der Weg der Ukraine nach Westen

I. 1991 bis 2004: Staatsgründung und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Nachdem die Ukraine infolge des gescheiterten Putschversuches in Moskau am 24.August 1991 ihre Unabhängigkeit erklärt hatte, bildeten sich ein Nationalstaat mit den ihn tragenden Institutionen nur langsam heraus. Ein Indiz hierfür ist die erst im Jahr 1996 und damit vergleichsweise spät verabschiedete Verfassung der Ukraine.[14] In die Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit fiel der Beginn der wirtschaftlichen Transformation des Landes, die mit einer schweren Wirtschaftskrise verbunden war, und der Herausbildung der Gruppe der Oligarchen.[15] Noch im Jahre 2009 wurde die Ukraine als ein unfertiger Nationalstaat mit einem hybriden Regime in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie beschrieben.[16] In diese Zeit fielen auch die ersten Kontakte mit der Europäischen Union in Gestalt des Abschlusses des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PCA) am 14.Juni 1994, das wiederum vor dem Hintergrund des im gleichen Jahr erfolgten Verzichts der Ukraine auf die aus sowjetischen Beständen erworbenen Atomwaffen zu sehen ist.[17] Aufgrund

[10] *VO 2020/2092 vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.* Die von Ungarn und Polen gegen diese Verordnung gerichteten Klagen hat der EuGH mit Urteil vom 16.3.3022 abgewiesen, EuGH C-156/21 und C-157/21 EuZW 2022, 467.

[11] Annexes to the Explanatory Memorandum of the Commission proposal for a Council implementing decision on measures for the protection of the Union budget against breaches of the principles of the rule of law in Hungary, COM (2022) 485 final.

[12] Vgl. EuGMR Urteil vom 7.5.2021 (Xero Flor/Polen), NJW 2022, S. 1229.

[13] EU budget: Commission proposes measures to the Council under the conditionality regulation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5623.

[14] Verfassung der Ukraine vom 28.6.1996, *https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/en/254к/96-вр#Text*

[15] *Halling* Die Rolle der Oligarchen und der Umbruch in der Ukraine, OWEP 4/2014; https://www.owep.de/artikel/758-rolle-oligarchen-und-umbruch-in-ukraine.

[16] *Bos* Das politische System der Ukraine, in *Ismayr* (Hrsg.) Die politischen Systeme Osteuropas (2010), S. 527 (575 f.)

[17] *Plokhy* Das Tor Europas - Die Geschichte der Ukraine (2022), S. 455.

dieses im Jahr 1996 teilweise und 1998 vollständig in Kraft getretenen Abkommens wurden der Ukraine Handelspräferenzen eingeräumt und technische Unterstützung im Rahmen des TACIS-Programms gewährt. Im Gegenzug verpflichtete sich die Ukraine, die Grundzüge der Demokratie, der Menschenrechte und der Marktwirtschaft zu achten.[18] Dieses Abkommen führte dazu, dass die EU ab der Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends Russland als wichtigsten Handelspartner abgelöst hat.

II. 2004 bis 2019: Reformen und das Assoziationsabkommen

Mit der Orangen Revolution und dem Wechsel von *Kutschma* zu *Juschtschenko* im Präsidentenamt im Jahr 2004 kam es im Europäischen Parlament zu einer Änderung der einen Beitritt ausschließenden Position hin zu einer Position, nach der ein späterer Beitritt zumindest möglich sein sollte.[19] Infolge dessen kam es 2007 zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Ukraine über ein vertieftes Kooperationsabkommen mit der Ukraine und ihrer Aufnahme in das Programm der östlichen Partnerschaft 2009.[20] Die hieran anknüpfenden dramatischen Ereignisse finden ihren Ausgangspunkt in der Wahl *Viktor Janukovytschs* zum Präsidenten im Jahr 2010. Seine Weigerung, das ausverhandelte Assoziierungsabkommen im November 2013 zu unterschreiben, war Ausgangspunkt der revolutionären Ereignisse in Kyjiv, die zu seiner Absetzung, der Wahl *Petro Poroschenkos* zum neuen Präsidenten, der Besetzung der Krim und des Donbass durch von Russland bzw. durch von Russland unterstützte Separatisten führte.[21] Das Assoziierungsabkommen wurde im März 2014 unterzeichnet, woraufhin es zunächst vorläufig und aufgrund der Beschlüsse der EU im Juli 2017 endgültig in Kraft trat.[22] Gegenstand dieses Abkommens ist einerseits eine Verpflichtung der Ukraine zur Annäherung an die Standards der EU auf den Gebieten der Achtung der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit, der verantwortungsvollen Staatsführung und der Menschenrechte. Zu diesen Verpflichtungen, aber auch zu den Bedingungen des Internationalen Währungsfonds und zu zentralen Forderungen der Zivilgesellschaft nach der Absetzung *Janukovytschs* gehörten der Kampf gegen die Korruption und die Wiederherstellung des Vertrauens in die Justiz. Ihren ersten Ausdruck fanden diese Bemühungen in einem Lustratisonsgesetz,[23] in der Einrichtung spezialisierter Institution zur

[18] Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 14. Juni 1994 zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, in: ABl. Nr. L 49 vom 19. Februar 1998, S. 3-37.

[19] Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages – Die bilateralen Beziehungen EU-Ukraine Nr.17/07 (19.4.2007).

[20] Umfassende Darstellung in Lorenzmeier (Hrsg.) EU External Relations Law (2021).

[21] *Plokhy* Das Tor Europas - Die Geschichte der Ukraine (2022), S. 470 ff.

[22] ABl. Nr. L 181 vom 12. Juli 2017, S. 1-3. Dazu https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html.

[23] Gesetz Nr. 1682-VII vom 16.9.2014 über die Säuberung der Macht.

Korruptionsbekämpfung im Oktober 2014[24] und der Justizreform in Verbindung mit einer Änderung der Verfassung im Juni 2016.[25] Die Justiz war gekennzeichnet durch mangelnde Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten und damit einhergehender Korruption.[26] Zentraler Inhalt der Reform war die Neufassung der Vorschriften zur Richterwahl. Oblag diese zuvor allein dem Parlament wurde nunmehr dem aus dem Obersten Justizrat hervorgegangen Obersten Rechtsprechungsrat als Selbstverwaltungsorgan der Justiz, hier der Obersten Qualifikationskommission,[27] das Vorschlagsrecht für Kandidaten übertragen.[28] Nachdem offenbar wurde, dass die Justiz weiterhin von den alten Seilschaften durchdrungen war, hat man zudem durch Gesetz vom Juni 2018 ein spezialisiertes Gericht eingerichtet, das für die Behandlung von Korruptionsverfahren zuständig ist.[29] Ebenfalls im Jahr 2016 wurde die Reform der Verwaltung eingeleitet,[30]eine Dezentralisierung[31]

In wirtschaftlicher Hinsicht umfasst das Assoziationsabkommen mit der EU die Errichtung einer vertieften Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*).[32] Dies beinhaltet eine schrittweise Aufhebung von Zolltarifen und Quoten verbunden mit der Verpflichtung der Ukraine zu einer Übernahme des Acquis Communautaire. Da die Heranführung der Ukraine an die Umsetzung dieser Bedingungen geknüpft wurde, wurden ab dem Jahr 2018 die Fortschritte jährlich evaluiert.[33] Dabei wurden der Ukraine sowohl beachtliche Fortschritte attestiert als auch das Fortbestehen erheblicher Defizite.[34]

---

[24] Gesetz Nr.1698-VII und 1699-VII vom 14.10.2014 über die Prinzipien der Antikorruptionspolitik in der Ukraine und die Einrichtung eines Anti-Korruptions-Büros.
[25] Gesetz Nr. 1401-VIII vom 6.6.2016 über die Änderung der Verfassung (hinsichtlich der Justiz).
[26] DeJure Judicial Reform in Ukraine: a short overview, *http://en.dejure.foundation/library/judicial-reform-in-ukraine-what-has-changed-for-the-last-three-years.*
[27] https://vkksu.gov.ua/.
[28] Art. 128, 131 Verfassung der Ukraine in der Fassung vom 2.Juni 2016, Gesetz Nr. 1402-VIII vom 2.6.2016 über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter.
[29] Gesetz Nr. 2447-VIII vom 7.6.2018 über das Oberste Antikorruptionsgericht.
[30] Public administration Reform Strategy, *https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_eng.pdf.*
Fortgeführt durch die Strategy for Public Administration Reform 2022 – 2025, *https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-eng.pdf.*
[31] *Romanova/Umland* Dezentralisierungsreformen in der Ukraine 2014 – 2019, *https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Dezentralisierungsreformen_in_der_Ukraine_2014-2019.pdf.*
[32] *Lorenzmeyer* Das Assoziierungsabkommen EU – Ukraine und der Krieg, UKuR 2022, S. 104.
[33] Joint staff working document Association Implementation Report on Ukraine 25.7.2022 https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-staff-working-document-–-2021-association-implementation-report-ukraine_en. Zuvor SWD (2019) 433, SWD (2020) 329.
[34] Siehe auch: *Emerson/Movchan* Deepening EU-Ukrainian relations, 2nd ed., (2018), https://www.ceps.eu/ceps-publications/deepening-eu-ukrainian-relations-what-why-and-how-second-edition/.

III. Seit 2019: das Ziel der EU-Mitgliedschaft erhält Verfassungsrang

Im Februar 2019 haben 335 von 450 Abgeordneten der Rada (abzüglich 26 unbesetzter Plätze für die Abgeordneten der Krim) für die Aufnahme des Beitritts in die Europäische Union und die NATO als Staatsziele in die Verfassung gestimmt.[35]

Mit der Wahl *Wolodymir Selenskijs* zum Präsidenten und der Neuwahl des Parlaments im April 2019 gewann die Westorientierung der Ukraine und auch die Justizreform neue Impulse. Zu den ersten Maßnahmen gehörten im Oktober 2019 Änderungen des Gesetzes ‚über den Status der Richter' und ‚über den Obersten Rechtsprechungsrat'.[36] Allerdings hat das Verfassungsgericht durch mehrere Entscheidungen Teile der Justizreform[37] sowie Maßnahmen im Kampf gegen die Korruption[38] für verfassungswidrig erklärt. Die Reformen waren festgefahren.[39] Durch einen Ukaz des Präsidenten im Juni 2021 wurde die Strategie der Entwicklung des Justizsystems und der Verfassungsgerichtsbarkeit verabschiedet.[40] Im Juli folgten dann zwei Gesetze, durch die das Auswahlverfahren der Richter geändert wurde.[41] Aber auch im Jahr 2021 gelangte der Internationale Währungsfonds noch zu der Einschätzung, dass fest verankerte Interessen eine wirksame Korruptionsbekämpfung weiterhin unterminieren.[42] Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt für den Zeitraum bis Januar 2021 der Bertelsmann Stiftung Transformation Index.[43]

---

[35] Gesetz Nr. 2680-VIII vom 2.2.2019 über die Änderung der Verfassung (hinsichtlich des strategischen Kurses des Staates zum Erwerb der vollberechtigten Mitgliedschaft der Ukraine in der Europäischen Union und der NATO).

[36] Gesetz Nr. 193-IX vom 16.10.2019 ‚über Änderungen des Gesetzes über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter sowie einiger Gesetze der Ukraine hinsichtlich der Tätigkeit der Organe der richterlichen Verwaltung.' Dazu die Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates Nr. 999/2020 vom 9.10.2020, *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)022-e.*

[37] Entscheidung Nr. 2-r/2020 vom 18.2.2020; *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#n2* und Entscheidung Nr. 4-r/2020 vom 11.3.2020; *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20#n2.*

[38] Entscheidung Nr. 13-r/2020 vom 27.10.2020; dazu die Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 1012/2020 vom 11.12.2020, *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)019-e.*

[39] *Zhernakov* Justizreform in der Ukraine; festgefahren, angeschlagen und aufgegeben (3.6.2020), *https://ukraineverstehen.de/zhernakov-justizreform-ukraine-festgefahren/.*

[40] Ukaz 231/2021 vom 11.6.2021, *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text;* kritisch zum Entwurf*: https://dejure.foundation/library/analiz-stratehii-sudovoi-reformy-vid-ofisu-prezydenta.*

[41] Gesetz Nr. 1629-IX vom 13.7.2021 zur Änderung des Gesetzes über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter und Gesetz Nr. 1635-IX vom 14.7.2021 zur Änderung einiger Gesetzgebungsakte hinsichtlich des Verfahrens der Wahl (Ernennung) der Mitglieder des Obersten Rechtsprechungsrates und zur Tätigkeit der Disziplinarinspektoren des Obersten Rechtsprechungsrates.

[42] IMF Ukraine Country Report 21/250 November 2021, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/11/23/Ukraine-First-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-Requests-for-Extension-and-Rephasing-of-509855.

[43] https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_UKR.pdf.

Auch wenn von ukrainischer Seite die soeben geschilderten Bemühungen als klarer Beleg für eine Hinwendung nach Westen vorgebracht worden, so standen die EU-Mitgliedstaaten einem Beitritt der Ukraine zur EU in einem überschaubaren Zeitraum überwiegend skeptisch gegenüber und auch das Assoziierungsabkommen enthielt keinen Hinweis auf einen späteren Beitritt. [44]

D. Der Antrag der Ukraine auf Aufnahme in die Europäische Union

Der russische Überfall hat diese Situation grundlegend geändert. Sowohl der Prozess der Herausbildung der Ukraine als einer geeinten Nation als auch die Entscheidung, sich der Europäischen Union anzuschließen, dürften aufgrund des Überfalls den Punkt der Unumkehrbarkeit überschritten haben. Gleichzeitig hat auch auf Seiten der Europäischen Union ein Umdenken insoweit begonnen, als der Angriff die Bedeutung der Ukraine auch im Hinblick auf die eigenen Interessen hat deutlich werden lassen. Vier Tage nach dem Angriff hat der ukrainische Präsident am 28. Februar 2022 offiziell den Antrag auf Mitgliedschaft seines Landes in der Europäischen Union eingereicht. Daraufhin hat der Rat der EU die Kommission um eine Stellungnahme gebeten. Zur Vorbereitung dieser Stellungnahme hat die Kommission der ukrainischen Regierung im April Fragebögen übersandt, mittels derer der Stand der Ukraine im Hinblick auf die Beitrittskriterien ermittelt werden sollte. Die Antworten hierauf wurden binnen wenige Wochen an die Kommission übermittelt, so dass die Kommission am 17.Juni 2022 ihre Stellungnahme zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine veröffentlichen konnte.[45] In diesem 20 Seiten langen Dokument nimmt die Kommission Stellung zu den politischen Kriterien

- Demokratie
- Reform der öffentlichen Verwaltung
- Rechtsstaatlichkeit
- Grundrechte

zu den wirtschaftlichen Kriterien

- funktionierende Marktwirtschaft
- Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU standzuhalten

und zu dem Kriterium der Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen. Hinsichtlich der politischen Kriterien kommt die Kommission in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass die Ukraine gut vorangekommen sei (*well advanced*) bei dem Erreichen politischer Stabilität der eine Demokratie garantierenden Institutionen. Hinsichtlich der ökonomischen Kriterien stellt sie fest,

[44] *Lorenzen* Der Beitritt der Ukraine zur EU – rechtliche und politische Fragestellungen, UKuR 2022, 390.
45 Commission Opinion on Ukraine application for membership of the European Union, COM (2022) 407 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0407&qid=1655752361844.

dass die Ukraine starke makro-ökonomische Daten vorweisen könne, gleichzeitig aber noch ehrgeizige Strukturreformen notwendig seien, um die Korruption einzudämmen, die Rolle des Staates und von Oligarchen zu reduzieren, das Privateigentum zu stärken wie auch die Flexibilität des Arbeitsmarkts.[46] Auch hinsichtlich der Übernahme der Verpflichtungen aus dem Assoziationsabkommen attestiert die Kommission der Ukraine eine insgesamt zufriedenstellende Erfolgsbilanz.

Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass der Ukraine die Perspektive, ein Mitglied der Europäischen Union zu werden, eröffnet werden sollte.[47] Sie empfiehlt daher, der Ukraine den Kandidatenstatus zuzubilligen, in der Annahme, dass bestimmte Maßnahmen ergriffen werden

- *Erlass und Umsetzung von Rechtsvorschriften über ein Auswahlverfahren für Richter des ukrainischen Verfassungsgerichts, einschließlich eines Vorauswahlverfahrens auf der Grundlage einer Bewertung ihrer Integrität und beruflichen Fähigkeiten, im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission;*

- *Abschluss der Integritätsprüfung der Kandidaten für den Hohen Justizrat durch den Ethikrat und Auswahl der Kandidaten für die Hohe Qualifikationskommission für Richter der Ukraine;*

- *weitere Verstärkung der Korruptionsbekämpfung, insbesondere auf hoher Ebene, durch proaktive und effiziente Ermittlungen und eine glaubwürdige Erfolgsbilanz bei der Strafverfolgung und Verurteilung; Abschluss der Ernennung eines neuen Leiters der spezialisierten Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung durch Bestätigung des ermittelten Gewinners des Auswahlverfahrens und Einleitung und Abschluss des Auswahlverfahrens und der Ernennung eines neuen Direktors des Nationalen Antikorruptionsbüros der Ukraine;*

- *Sicherstellung, dass die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche mit den Standards der Financial Action Task Force (FATF) übereinstimmen; Verabschiedung eines übergreifenden strategischen Plans für die Reform des gesamten Strafverfolgungssektors als Teil des Sicherheitsumfelds der Ukraine;*

- *Umsetzung des Anti-Oligarchen-Gesetzes zur Begrenzung des übermäßigen Einflusses von Oligarchen im wirtschaftlichen, politischen und öffentlichen Leben; dies sollte auf rechtlich*

46 A.a.O., S. 19 f. Zur Corporate Governance in Staatsunternehmen siehe auch den Bericht OECD (2021), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Ukraine, http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm.
47 A.a.O., S. 20 f.

einwandfreie Weise geschehen, wobei die bevorstehende Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den einschlägigen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen ist;

- Bekämpfung des Einflusses von Besitzstandswahrern durch die Verabschiedung eines Mediengesetzes, das die ukrainischen Rechtsvorschriften an die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste anpasst und die unabhängige Medienaufsichtsbehörde stärkt; Fertigstellung der Reform des Rechtsrahmens für nationale Minderheiten, die derzeit gemäß den Empfehlungen der Venedig-Kommission vorbereitet wird, und Verabschiedung sofortiger und wirksamer Umsetzungsmechanismen.

Die Kommission wird die Erfüllung dieser Voraussetzungen am Ende des Jahres 2022 überprüfen. Sie sind die Grundlage des Beitrittsprozesses. Demgemäß kann dieser unterbrochen oder abgebrochenwerden, sollten diese Kriterien nicht länger erfüllt sein. Der Europäische Rat hat der Ukraine und Moldau am 23./24.Juni 2022 einstimmig den Status eine Beitrittskandidaten unter Bezugnahme auf die von der Kommission formulierten Bedingungen zuerkannt.[48] Die Diskussion der Frage der Aufnahmefähigkeit der EU und eventueller Anpassungen beginnt gerade erst.[49]

E. Die Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen

Aus dem Beschluss des Europäischen Rates wird deutlich, dass die Erfüllung der dort genannten Kriterien Voraussetzung eines Beitritts ist. Gleichzeitig gibt es ein originäres ukrainisches Interesse, diesen Druck zu nutzen, um den eigenen Reformbemühungen neuen Schwung zu verleihen. Am 15.12.2022 erklärte der Parlamentsspräsident, die Rada habe erfolgreich ihre Hausaufgaben gemacht.[50] Nachfolgend sollen die bisher erfolgten Bemühungen beschrieben werden.[51]

I. Wahl der Richter des Verfassungsgerichts

Aufgrund der Erfahrungen aus im Jahr 2020 war es zu einem Machtkampf zwischen der neuen Regierung und dem Verfassungsgericht gekommen, in dessen Verlauf zunächst das Gericht die Justizreform blockierte, dann aber der Präsident versuchte, Richter des Verfassungsgerichts in verfassungswidriger Weise zu ersetzen. Am 12.August 2022 wurde ein Gesetzentwurf in die Rada eingebracht mit dem Ziel der Änderung des Verfahrens der Auswahl der Richter des

[48] https://www.consilium.europa.eu/media/57453/2022-06-2324-euco-conclusions-de.pdf
[49] Dazu *Bossong u.a.* Ukraine's possible EU accession and its consequences, SWP 22.7.2022, https://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences.
[50] https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/231450.html.
[51] Siehe auch *Marusiak u.a.* Entrance exam for Ukraine: what we should do to implement EU. recommendations, *https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/RPR-Coalition_Entrance-Exam-for-Ukraine.pdf.*

Verfassungsgerichts. Durch das Gesetz sollen zum einen die Verfahrensordnung des Parlaments und zum anderen das Gesetz über das Verfassungsgericht geändert werden. Zentraler Gedanke war auch hier, die Überprüfung der persönlichen Eignung in die Hände eines Expertenrates zu legen. Zu diesem Gesetzentwurf hat die Venedigkommission mit Gutachten von 23.11.2022 Stellung genommen.[52] Nachdem das Gutachten der Vendigkommission bei den Vertretern der Zivilgesellschaft auf Kritik gestoßen war, überarbeitet sie ihr Gutachten und veröffentlichte unter dem 19.12.2022 ein ergänztes Gutachten.[53] Das Gesetz wurde jedoch bereits zuvor von der Rada verabschiedet[54] und vom Präsidenten unterzeichnet. Vertreter der Zivilgesellschaft kritisieren das Gesetz als nicht in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Venedigkommission.[55]

II. Ernennung der Kandidaten für den obersten Justizrat und die Oberste Qualifikationskommission

Hintergrund der Forderungen im Hinblick auf das Verfahren zur Richterwahl ist der Umstand, dass bislang die Herrschaft der alten Kader noch nicht gebrochen zu sein scheint. Bemerkenswert ist insoweit der Umstand, dass in der Ukraine eine Überprüfung der Richterschaft (Lustration) stattgefunden hat, die Ernennung der neuen Richter aber einem Selbstverwaltungsgremium der Richterschaft übertragen wurde, das seinerseits mit alten Kadern besetzt war.[56] Kerngedanke der Reform von 2019 war dann die Einsetzung eines unabhängigen Ethik-Rates, dem die Zuständigkeit zur Überprüfung der persönlichen Integrität der Kandidaten übertragen werden sollte und dem zudem internationale Experten angehören sollten. Dieser Reformansatz wurde vom Verfassungsgericht blockiert. Durch die Änderungen vom Juli 2021 wurde der Auswahlprozess wieder in Gang gesetzt, wobei die Gegner der Reform diese Mal auf das Mittel der Verzögerung bei der Wahl der Mitglieder setzten. [57] Diese Blockade hat das Parlament mit Gesetz vom März 2022 unter Berufung auf den Ausnahmezustand das Auswahlverfahren für den Obersten Rechtsprechungsrat zeitweilig geändert.[58]

---

[52] Opinion No 1109 / 2022 of 23.11.2022 on the draft law "on amending some legislative acts of Ukraine regarding improving procedure for selecting candidate judges of the Constitutional Court of Ukraine on a competitive basis", CDL-AD (2022)054.
[53] Opinion No 1109/2022 of 19.12.20022 CDL-AD (2022)054.
[54] Gesetz Nr. 2846 – IX vom 13.12.2022 ‚zur Änderung einiger Gesetze zur Vervollkommnung des Verfahrens der Kandidatenauswahl für die Richtersitze am Verfassungsgerichts im Wege der Ausschreibung.‘
[55] *DeJure* We call on international partners not to delegate the members of the AGE and the MPs to amend the law on the CCU immediately, *https://en.dejure.foundation/tpost/v277544ao1-we-call-on-international-partners-not-to.*
[56] *DeJure* Judicial reform in Ukraine: a short overview (November 2022), https://en.dejure.foundation/library/judicial-reform-in-ukraine-what-has-changed-for-the-last-three-years.
[57] *DeJure* Judicial reform in Ukraine: a short overview (November 2022), https://en.dejure.foundation/library/judicial-reform-in-ukraine-what-has-changed-for-the-last-three-years.
[58] Gesetz Nr. 2128- IX vom 15.3.2022 ‘über die Änderung des Abschnitts XII ‚Schluss- und Übergangsbestimmungen‘ des Gesetzes ‚Über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter der Ukraine im Hinblick auf die Sicherstellung des Funktionierens der Judikative in Zeiten der Abwesenheit der

Der Ethikrat hat seine Arbeit inzwischen aufgenommen,[59] wohingegen der Oberste Rechtsprechungsrat bislang noch nicht arbeitsfähig ist.[60] Am 13.12.2022 ist es zu einer weiteren Änderungen des Gesetzes über den Gerichtsaufbau gekommen.[61]

III. Korruptionsbekämpfung

Ausgehend von den Bemühungen der OECD im Jahr 2008, den Ländern Osteuropas ein umfassendes Instrumentarium zum Kampf gegen die Korruption an die Hand zu geben,[62] werden regelmäßig Berichte über die Entwicklung in den Ländern veröffentlicht. Für die Ukraine wurde im Jahr 2022 ein Bericht veröffentlicht, der den Zeitraum bis Mitte 2021 abdeckt.[63] Dabei werden Fragen der Korruptionsprävention und Verfolgung auf insgesamt 13 Gebieten untersucht. Diese reichen von Regelungen zu Interessenkonflikten und die Offenlegung von Vermögen über den Schutz von Whistleblowern und die Unabhängigkeit der Justiz und die Integrität von Vergabeverfahren bis hin zu den Verfahren und Institutionen der Verfolgung von Rechtsverletzungen und der Vermögensrückführung. In dem Bericht werden
zahlreiche positive Entwicklungen hervorgehoben, allerdings auch erhebliche Mängel aufgezeigt. Als positiv werden die Festlegung einer umfassenden Strategie wie auch die Verbesserung der Offenlegung der Vermögensverhältnisse, der Schutz von Whistleblowern und die öffentliche Vergabe von Aufträgen beschrieben. Auf der Negativseite wird in erster Linie ein Umsetzungsdefizit auf Seiten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte beklagt.

Zu den wichtigsten Entwicklungen nach der Veröffentlichung des Berichts gehört die Ernennung eines neuen vorläufigen Direktors des nationalen Antikorruptionsbüros (NABU) im April 2022, der georgischer Herkunft ist und dort in der Staatsanwaltschaft bis 2012 tätig war,[64] sowie eines neuen Generalstaatsanwalts im Juli 2022, der zuvor Abgeordneter der Rada war.[65] Zu den Strukturen der Generalstaatsanwaltschaft gehört seit 2016 auch eine auf die Bekämpfung der Korruption spezialisierte Abteilung. Das Verfahren zur Besetzung dieser Position läuft zur Zeit noch wie auch das Verfahren zur Ernennung des Direktors des NABU.

Beschlussfähigkeit des Obersten Rates der Rechtsprechung'.*https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text.*

[59] https://ec.court.gov.ua/ec/.

[60] https://court.gov.ua.

[61] Gesetz Nr. 2826 – IX vom 13.12.2022 zur Änderung der Schluss- und Übergangsbesstimmungen des Gesetzes ‚über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter' und Gesetz Nr. 2827 -IX vom 13.12.2022 zur Änderung des Art. 129 des Gesetzes ‚über den Gerichtsaufbau und den Status der Richter'.

[62] OECD The Istanbul Anti-Corruption Action Plan (2008), *https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/42740427.pdf*

[63] OECD Anti Corruption Reforms in Ukraine (2022), *https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b1901b8c-en.pdf?expires=1671224637&id=id&accname=guest&checksum=4D9ABD48DD4215A8CE017245F4C7B1FE.*

[64] https://nabu.gov.ua/en/novyny/gizo-uglava-assumes-powers-acting-nabu-director.

[65] https://gp.gov.ua/ua/posts/kerivnictvo.

IV. Bekämpfung der Geldwäsche

Grundlagen für die Anforderungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäsche sind die Anforderungen der Financial Action Task Force, einem internationalen und unabhängigen Gremium, das ursprünglich von den G7 gegründet wurde und derzeit 39 Staaten als Mitglieder hat.[66] Die Überprüfung dieser Standards hat sich das bei dem Europarat angesiedelte Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneval) zur Aufgabe gemacht. [67] Dieses hat zuletzt im Jahr 2020 eine überarbeiten Bericht über die Umsetzung der FATF – Standards in der Ukraine veröffentlicht.[68] Zu diesem Zeitpunkt hat die Ukraine von insgesamt 40 Empfehlungen 11 vollständig umgesetzt, 22 im Wesentlichen, 6 teilweise und keine überhaupt nicht. Allerdings werden im Hinblick auf eine Empfehlung keine Angaben gemacht. Eine detaillierte Analyse findet sich in dem Beitrag von Darya Kravtschuk in dieser Ausgabe.

V. Umsetzung des Anti-Oligarchengesetzes

Im September 2022 verabschiedete die Verchovna Rada das Gesetz ‚*über die Abwehr der Gefahr, die mit dem übermäßigen Einfluss von Personen verbunden ist, die ein bedeutendes ökonomisches und politisches Gewicht im gesellschaftlichen Leben haben (Oligarchen)*'.[69] Zentraler Regelungsgehalt dies Gesetzes ist die Schaffung eines Registers, in dem die Oligarchen eingetragen werden. Dabei obliegt die Entscheidung, welche Person zu dieser Gruppe gehört, dem nationalen Sicherheitsrat. Dieser entscheidet aufgrund von nur vage im Gesetz formulierten Kriterien auf Antrag einer der im Gesetz bestimmten antragsberechtigten Institutionen. Mit Ukaz vom 29.6.2022 wurde die entsprechende Verordnung bestätigt[70] und das Register wurde eingerichtet. An die Feststellung des Status als Oligarch sind verschiedene Verbote geknüpft, wie das Verbot, politische Aktivitäten zu finanzieren oder sich an der Privatisierung zu beteiligen, sowie bestimmte Transparenzpflichten. Die Effektivität dieses Gesetzes lässt sich noch nicht einschätzen. Allerdings wird die Meinung vertreten, dass aufgrund des Krieges viele Oligarchen einen großen Teil ihres Vermögens und damit ihren Einfluss verloren haben.[71] Das Problem habe somit an Bedeutung verloren.

---

[66] https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/.
[67] https://www.coe.int/en/web/moneyval/.
[68] https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Moneyval-2nd-Follow-Up-Report-Ukraine-2020.pdf.
[69] Gesetz Nr. 1780-IX vom 23.9.2021.
[70] Ukaz Nr. 459/2022 vom 29.6.2022.
[71] *Skorkin* Ukraine's Oligarchs are a dying breed. The Country willnever be the same (14.9.2022), *https://carnegieendowment.org/politika/87914.*

VI. Unabhängigkeit der Medien

Im Dezember 2022 hat das ukrainische Parlament ein neues Mediengesetz verbschiedet, das der Umsetzung der EU Richtlinie 2010/13 über audiovisuelle Mediendienste dient.[72] Derzeit harrt das Gesetz noch der Unterzeichnung durch den Präsidenten. Soweit ersichtlich regelt das Gesetz den Markt für Dienstleistungen, behandelt aber weniger das grundlegende Problem der Sicherung der Meinungsvielfalt auf der einen Seite und den Schutz vor ‚fake news' auf der anderen. Immerhin hat einer der reichsten Ukrainer, Rinat Achmatov, auf seine Mediengruppe verzichtet.[73]

VII. Minderheitenschutz

Der Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Minderheiten, der zusammen mit Experten des Europarates erarbeitet worden war, wurde am 24.11.2022 in die Rada eingebracht. Es soll nach seiner Annahme der Venedigkommission zur Begutachtung vorgelegt werden.

F. Schlussfolgerungen

Das Verfahren, an dessen Ende ein Beitritt der Ukraine zur Europäischen Union stehen kann, ist gerade erst eingeleitet worden. Solange ein Ende des Krieges in der Ukraine wie auch seine Folgen nicht absehbar sind, handelt es sich dabei eher um theoretische Überlegungen. Auf der anderen Seite ist das Ziel eines Beitritts ein machtvoller Hebel, um innenpolitische Entwicklungen in der Ukraine zu beeinflussen. Es liegt daher im Interesse der EU, auf diesem Weg weiter voran zu gehen. Es steht deswegen zu erwarten, dass die ersten Bewertungen des Prozesses positiv ausfallen werden, verbunden mit der Aufforderung, in den Bemühungen, die verbliebenden Lücken zu schließen, nicht nachzulassen.[74] Die bisherige Erfahrung lehrt dabei, dass zwischen dem ‚Law in the Books' und dem ‚Law in Action', also dem geschriebenen Recht auf der einen und dem praktizierten Recht auf der anderen Seite unterschieden werden muss. Die Verabschiedung von Gesetzen ist daher nur ein erster Schritt. Von Seiten der EU wird es erforderlich sein, hier genauer hinzuschauen, als dies in den ersten Erweiterungsrunden geschehen ist. Dabei wird ohne Zweifel eine Rolle stehen, dass der Weg, den die Ukraine zu gehen hat, weiter ist, als etwa der der mittelosteuropäischen Staaten. Gleichzeitig ist aus diesem Grund die Heranführung der Ukraine an die EU gerade aus diesem Grund von herausragender Bedeutung. Hier wird sich erweisen, ob das ‚Europäische Modell' auch außerhalb der Kernstaaten der Europäischen Union funktionieren kann.

---

[72] Gesetz Nr. 2849-IX vom 13.12.2022 ‚über Medien'.
[73] F.A.Z. vom 12.7.2022.
[74] In diesem Sinne *Marusiak u.a.* Entrance exam for Ukraine: what we should do to implement EU recommendations, *https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/RPR-Coalition_Entrance-Exam-for-Ukraine.pdf.*

Entscheidend wird sein, ob und wie diese Gesetze mit Leben gefüllt werden. Dies wird ein Prozess sein, der Zeit in Anspruch nehmen wird, auch was die hier nicht behandelte Frage der wirtschaftlichen Aufnahmefähigkeit betrifft. Jedoch gibt nach hier vertretener Ansicht die jüngere Geschichte der Ukraine Anlass zu der Hoffnung, dass sich die gemeinsamen Werte der EU durchsetzen werden. Ein Volk, dass sich zweimal innerhalb von 10 Jahren im Innern erfolgreich gegen Usurpatoren der Macht zur Wehr gesetzt hat und sich derzeit erfolgreich gegen die Aggression eines übermächtigen Gegners von außen verteidigt, wird nicht geneigt sein, die einmal gewonnenen Rechte wieder herzugeben.

©Ostinstitut Wismar, 2022
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751