



BLICKPUNKT: UKRAINE

Perspektiven aus einem europäischen Land

Auslandsbüro Ukraine (Kiew)

Juni 2022

Der Weg der Ukraine zur EU: ein Land macht sich bereit



(Foto: [Das Präsidialamt der Ukraine](#))

*Dr. Olexandra Bulana, Analystin, und Snischana Djatschenko, Junior Analystin,
beim Thinktank "Ukrainisches Zentrum für europäische Politik" (UCEP)*



*Dr. Oleksandra Bulana
(UCEP)*



*Snischana Djatschenko
(UCEP)*

Möglicherweise beschreitet die Ukraine schon bald den Weg zur EU-Mitgliedschaft. Denn der russische Angriffskrieg hat eine präzedenzlose Unterstützung der Ukraine durch die europäischen Staaten zur Folge, was auch eine Diskussion über eine mögliche EU-Mitgliedschaft in Gang gebracht hat. Vorgeschlagen wird, den Beitritt der Ukraine über ein Sonderverfahren zügig voranzutreiben. Der folgende Beitrag analysiert, wie der weitere EU-Weg der Ukraine aussehen und ob dieser beschleunigt werden kann.

Nützliche Lehren kann die Ukraine aus Erfahrungen früherer EU-Erweiterungen ziehen, wobei ein wichtiger Unterschied nicht übersehen werden darf: Die Ukraine (wie Georgien und Moldau) ist über ein Assoziierungsabkommen mit der EU verbunden, ohne deswegen über eine Beitrittsperspektive zu verfügen. Im Mai 2021 haben die Ukraine, Georgien und Moldau ein trilaterales Kooperationsformat für die EU-Integration ins Leben gerufen - das sogenannte Assoziierungstrio. Mittels dieser Initiative unterstreichen die genannten Länder erneut ihre Absicht, EU-Mitglieder zu werden. Dies unterscheidet die Beziehungen des Assoziierungstrios zur EU von den Ländern, die in früheren Erweiterungsrunden hinzugekommen waren: Die Ukraine, Georgien und Moldau handeln proaktiv, d. h. ohne darauf zu warten, dass die EU ihnen von sich aus eine Beitrittsperspektive anbietet.

In den Bestimmungen der Assoziierungsabkommen der EU mit den Staaten Mittel- und Osteuropas wird die Mitgliedschaftsperspektive direkt genannt. Für die Länder des Westbalkans wurde in den Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen zudem der Status „potenzieller Kandidatenländer“ schriftlich fixiert. Obwohl die Formel über die Mitgliedschaftsperspektive nicht juristisch eingefordert werden kann, motivierte sie die Länder zu politischen und wirtschaftlichen Reformen. Nach dem Erhalt des Beitrittsstatus waren die Länder bereit, komplizierte Reformen umzusetzen, um Teil der EU zu werden. Gerade deswegen galt die Erweiterungspolitik der EU lange Zeit als erfolgreichstes außenpolitisches Instrument der Union, denn sie trug zur Demokratisierung und Stabilisierung der EU-Nachbarstaaten bei. Dies belegt der EU-Beitritt Griechenlands, Spaniens und der Staaten Mittel- und Osteuropas.

Die Ukraine (wie auch Moldau und Georgien) lässt sich nur bedingt in dieses Schema einfügen. Nichtsdestotrotz entspricht der Stand der europäischen Reformen in der Ukraine aktuell in etwa dem der Staaten des Westbalkans. Dies spricht für die Fähigkeit der Ukraine, die EU-Integrationsreformen auch ohne Beitrittsperspektive zu implementieren. Doch auch wenn die Ukraine ihre Hausaufgaben vergleichsweise nachhaltig erfüllt, würde eine Mitgliedschaftsperspektive das Land bei der Umsetzung komplizierter Reformen zusätzlich motivieren. Prinzipiell bezeugt bereits der gegenwärtige Fortschritt, dass die Ukraine bereit ist, Reformen durchzuführen – die grundsätzliche Bereitschaft und Fähigkeit Kiews zu Reformen ist eine der Voraussetzungen dafür, dass das Verfahren des ukrainischen EU-Beitritts beschleunigt werden kann.

Beitrittsverfahren

Formal beginnt das EU-Beitrittsverfahren eines Landes mit der Antragstellung an den Rat der Europäischen Union. Gemäß Artikel 49 des Vertrags von Lissabon sind das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten über den gestellten Antrag zu informieren. Dabei sind die Beschlüsse, die das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente fassen, nicht rechtlich bindend, sondern haben lediglich den Status einer Absichtserklärung. Die Resolution des Europäischen Parlaments, die am 1. März 2022 verabschiedet wurde und die EU-Institutionen aufruft, der Ukraine den Status als Beitrittskandidat zu gewähren, ist daher vor allem Ausdruck der Solidarität mit der Ukraine – sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zu keinen konkreten Handlungsschritten. Nach dem Erhalt des Mitgliedschaftsantrags wendet sich der Rat der EU an die Europäische Kommission mit der Bitte, das antragstellende Land hinsichtlich der Kriterien für eine Mitgliedschaft zu bewerten und zu prüfen, ob es fähig ist, EU-Recht umfassend ein- und durchzusetzen. Die Mitgliedschaftskriterien („Kopenhagener Kriterien“) definieren Anforderungen bezüglich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaftlichkeit und der institutionellen Verfasstheit des Beitrittskandidaten.

Für den Antrag auf EU-Mitgliedschaft kann die gefestigte demokratische Konstitution der Ukraine angeführt werden, wie die trotz militärischem Ausnahmezustand fortgeführte parlamentarische Arbeit der Werchowna Rada beweist. Auch ist die ukrainische Wirtschaft marktwirtschaftlich organisiert. So gibt es, auch wenn die endgültige Entscheidung über das ukrainische Beitrittsgesuch durch die EU-Kommission noch aussteht, bereits jetzt Gründe für die Annahme, dass dieser positiv ausfallen wird.

Die Frist für die Prüfung des Antrags im Rat der EU ist nicht festgelegt. Die Prüfung kann von einigen Tagen bis zu einigen Monaten dauern. So hat z.B. [Montenegro](#) den Mitgliedschaftsantrag im Dezember 2008 gestellt, der Rat der EU wandte sich jedoch erst im April 2009 an die Kommission. Im Fall [Serbien](#) dauerte dieses Verfahren fast ein Jahr lang (Dezember 2009 - Oktober 2010). Im Vergleich dazu wurden die Anträge der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau mit hoher Geschwindigkeit bewilligt. Die Prüfung des ukrainischen Antrags begann am 1. März 2022, Georgien und Moldau unterzeichneten entsprechende Anträge am 3. März. Bereits am 7. März bat der Rat der EU die EU-Kommission, die Anträge der drei Staaten zu prüfen. Es folgte am 10./11. März ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Versailles, dessen abschließende Erklärung die Ukraine als Teil der europäischen Familie bezeichnet. Die Reaktion der EU deutet also daraufhin, dass die Mitgliedstaaten ohne Verzögerung handeln werden.

Laut dem Verfahren kann die EU-Kommission im Falle einer positiven Entscheidung empfehlen, dem antragstellenden Land den Status des Beitrittskandidaten zu gewähren. Die EU-Kommission ist dabei an keine zeitliche Frist gebunden, bis zu der sie zu entscheiden hat, ob der Beitrittsantragsteller bereit sei, Verhandlungen über den EU-Beitritt aufzunehmen. Die Entscheidung hängt jedoch wesentlich vom Stand politischer und wirtschaftlicher Reformen des beitrittswilligen Landes ab. Das Beispiel der Balkan-Staaten zeigt, dass die Prüfung der EU-Kommission ein Jahr und länger dauern kann, wobei eine Prüfung noch keine positive Entscheidung garantiert. So vertrat die Europäische Kommission nach der ersten Bewertung Albanien 2010 die Auffassung, das Land hätte nicht den Stand erreicht, der den Beitrittskriterien entspräche. Somit sei das Land nicht bereit, Verhandlungen über einen Beitritt aufzunehmen. Allerdings empfahl die EU-Kommission 2012, Albanien den Status des Beitrittskandidaten zu gewähren, jedoch unter der Bedingung, Reformen im Justizbereich und in der öffentlichen Verwaltung zu ergreifen.

Es besteht Hoffnung, dass die Prüfung der Ukraine durch die EU-Kommission nicht allzu lange dauern wird. Denn vor kurzem untersuchte die Kommission, inwieweit die Ukraine das 2014 beschlossene Assoziierungsabkommens erfüllt hat. Sofern das Ergebnis positiv ausfällt, kann dies der Absicht Kiews behilflich sein, schnellstmöglich den Status eines Beitrittskandidaten zu erhalten.

Von der Bewertung der EU-Kommission ausgehend, können die Mitgliedstaaten mit einer einstimmigen Entscheidung dem antragstellenden Land einen Beitrittsstatus gewähren. Sofern die seitens der Kommission empfohlenen Maßnahmen umgesetzt worden sind, können Verhandlungen über den EU-Beitritt aufgenommen werden. So beschloss beispielsweise der Rat der EU, zwei Jahre nachdem Montenegro der Beitrittsstatus gewährt wurde, Verhandlungen über den EU-Beitritt einzuleiten.

Die entscheidende Phase auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft besteht aus Verhandlungen über den EU-Beitritt des Kandidaten. Der Beschluss über Verhandlungen ist ebenfalls vom Rat der EU einstimmig zu fassen. Vor dem Beginn der Verhandlungen bewertet die EU-Kommission die Übereinstimmung der Gesetzgebung des Landes mit dem EU-Recht (acquis); dieser Prozess wird als Screening bezeichnet. Entsprechend der Ergebnisse können Schlüsselwerte (benchmarks) festgesetzt werden, die das Land zu erlangen hat, bevor EU-Recht implementiert wird. Die Verhandlungen verlaufen in Form einer Regierungskonferenz unter der Teilnahme von Ministern der EU-Mitgliedstaaten und des antragstellenden Landes. Im Zuge dieses Prozesses wird sukzessive EU-Recht in die Gesetzgebung des Beitrittskandidaten implementiert.

Das aktualisierte EU-Beitrittsverfahren, das seit 2020 für die Länder des Westbalkans zur Anwendung kommt, strukturiert die Verhandlungen über den Beitritt in insgesamt 35 Kapitel (chapters) EU-Recht, die wiederum in sechs Cluster unterteilt sind: grundlegende Reformen; Binnenmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum; Grüner Deal und nachhaltiger Verkehr; Ressourcen, Landwirtschaft und Angleichung; Außenbeziehungen. Das EU-Beitrittsverfahren sieht vor, die Verhandlungen über den Beitritt mit einer Prüfung grundlegender Reformen im Bereich elementarer Grundrechte (Judiciary and Fundamental Rights, Freedom and Security), dem öffentlichen Auftragswesen (Public Procurement), belastbarer Datenerhebung (Statistics), transparenten Finanzwesen (Financial Control) zu beginnen – und auch zu beenden. Von den Fortschritten bei der Umsetzung dieser grundlegenden Reformen hängt dann das Verhandlungstempo in den anderen Bereichen ab. Die Reihenfolge bei der Eröffnung der Cluster wird von der EU und dem Beitrittskandidaten festgelegt, und zwar abhängig von den Screening-Ergebnissen. Die EU legt auch die Werte fest, nach welchen die Verhandlungen in jedem Bereich als abgeschlossen gelten. In Bezug auf die Umsetzung des EU-Rechts müssen sich erst alle Mitgliedstaaten einig sein, bevor das Cluster final geschlossen wird. Nach der Beendigung der Verhandlungen in allen Bereichen legt die Kommission eine Bewertung vor, die darüber entscheidet, ob der Beitrittskandidat bereit ist, vollwertiges EU-Mitglied zu werden.

Die Verhandlungen gelten erst dann als erfolgreich abgeschlossen, wenn alle EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament sich bindend für den Beitritt aussprechen. Anschließend erfolgt die Ausarbeitung des Beitrittsvertrags, in dem die Bedingungen der Mitgliedschaft, Übergangsphasen und deren Fristen sowie Finanzfragen geregelt werden. Nach der Unterzeichnung des Vertrags durch alle Mitgliedstaaten und durch das Beitrittsland ist er durch die nationalen Parlamente aller Staaten zu ratifizieren. Nach der Ratifizierung des Vertrags ist das Land Mitglied der Europäischen Union.

Bisher hat das Verfahren stets einige Jahre in Anspruch genommen, bevor der EU-Beitritt erfolgte. Die Dauer hängt dabei sowohl von den Reformerfolgen des Beitrittskandidaten als auch von der Unterstützung seitens anderer Mitgliedstaaten ab. Sofern alle Mitgliedstaaten einen Konsens hinsichtlich des EU-Beitritts der Ukraine teilen, kann Kiew das Verfahren jedoch vergleichsweise schnell absolvieren.

Der EU-Beitritt der Ukraine: für beide Seiten vorteilhaft

Die Ukraine ist bereits lange ein zuverlässiger Handelspartner der EU, wie Kooperationen zwischen ukrainischen und europäischen Unternehmen in der Landwirtschaft, im Energiesektor, bei der Herstellung von Industriewaren, sowie im Verkehrswesen und in der Digital Economy belegen.

2021 belegte die Ukraine Platz 17 der EU-Exporthandelspartner (1,3 % aller Ausfuhren aus der EU) und Platz 15 der Importpartner (1,1 % aller Einfuhren in die EU). Seit 2015 wächst das [Handelsvolumen der Ukraine mit der EU](#) kontinuierlich. Die Ukraine ist einer der wichtigsten Lieferanten von Lebensmitteln in die EU. 2021 war sie der viertgrößte Lebensmittellieferant in die EU ([5,3 % aller Lebensmittelimporte](#)). Im Hinblick auf steigende Lebensmittelkosten, die europaweit zu beobachten sind (im März 2022 betrug die [Inflation bei Lebensmitteln in der EU 6,9 %](#)), können Kooperationen mit der Ukraine helfen, deren Folgen zu bewältigen.

Eine vertiefte Integration mit der ukrainischen Energiewirtschaft kann dazu beitragen, die europäischen Verbraucher von den gestiegenen Preisen auf den Energiemärkten zu entlasten. Denn potentiell ist die Ukraine in der Lage, ihre kostengünstigen Stromexporte in die EU auf schätzungsweise vier bis sechs Gigawatt zu steigern. Ebenfalls geplant ist, die Ukraine zu einem Pfeiler des europäischen Green Deal zu

machen: Indem europäische Investitionen in erneuerbare Energiegewinnung der Ukraine dabei helfen, zu einem zentralen Exporteur von grünem Wasserstoff zu werden.

Die Ukraine ist ein wichtiger Partner der EU in den Bereichen Telekommunikation und IT-Dienstleistungen. Hier wuchs das Exportvolumen in die EU im letzten Jahr um 18 % und auch der Import um 12 %. [Nach Einschätzungen von UCEP](#) wird der Anschluss der Ukraine an den einheitlichen digitalen EU-Markt den Export ukrainischer Dienstleistungen um 7,6-12,2 %, und den Import europäischer Dienstleistungen um 5,7-9,1 % steigern.

Zudem würde ein EU-Beitritt der Ukraine es kleinen und mittleren Unternehmen aus der EU ermöglichen, einen vereinfachten Zugang zum einem Markt mit 40 Millionen Einwohnern zu erhalten. Hinzu kämen Vorteile durch den Wegfall von Zollformalitäten für den Export ihrer Waren in die Ukraine, denn die derzeit gültigen Zollregelungen erschweren trotz der bestehenden Freihandelszone den Export.

Insofern wird die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die mit der EU-Mitgliedschaft einhergeht, auf beiden Seiten wirtschaftliche Vorteile bringen.

Fortschritte der Ukraine bei der Erfüllung des Assoziierungsabkommens mit der EU

Die Ukraine steht nicht am Anfang ihres europäischen Wegs. Die Integrationsreformen (die eine Voraussetzung für die Erlangung der EU-Mitgliedschaft sind) wurden bereits 2014 eingeleitet, als die ukrainischen Bürger ihr Recht auf die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU auf dem Euromaidan erkämpften. Seitdem wurden etliche Gesetze verabschiedet und Verordnungen erlassen, was die ukrainische Jurisdiktion an den EU-Rechtsbestand angepasst hat. Zudem sind Reformen durchgeführt worden, die Aspekte des alltäglichen, zivilen Lebens betreffen. Dank dieser Reformen können ukrainische Bürger (u.a.) im staatlichen Onlineportal ein Unternehmen registrieren, ein Dokument einer Regierungsbehörde erhalten oder einen passenden Gaslieferanten auswählen. Bei Konsumgütern gelten in der Ukraine mittlerweile die gleichen Sicherheitsstandards wie in der EU. Reformen im Bereich des Arbeitsrechts haben die Geschlechtergerechtigkeit bei der Elternzeit durchgesetzt und die Arbeitszeiten junger Eltern während der Kinderbetreuung geregelt. Insgesamt haben die ukrainischen Regierungen seit 2014 eine europabezogene „Infrastruktur“ aufgebaut und institutionalisiert. So wurde in jedem Ministerium ein Posten geschaffen, der auf der Hierarchieebene einem stellvertretenden Minister entspricht und für Fragen europäischer Integration zuständig ist.

Das Ukrainische Zentrum für Europäische Politik führt seit 2016 jährlich eine Untersuchung durch, die die Fortschritte der Ukraine bei der Erfüllung des Assoziierungsabkommens bewertet. Der letzte Bericht (2021) zeigt, dass die Fortschritte bei der Erfüllung des Abkommens bei etwa 49% liegen. Dabei waren die Reformen in einigen Bereichen bereits fast abgeschlossen. So wurden beinahe alle zu erfüllenden Verpflichtungen im Bereich „Technische Handelshemmnisse“ (Bewertung der Güterqualität und -sicherheit) abgebaut. 2020/2021 überprüfte eine EU-Mission die Bereitschaft der ukrainischen Marktwirtschaft auf visafreien Verkehr von Industriewaren (Unterzeichnung eines Abkommens über die Konformitätsbewertung und Anerkennung gewerblicher Produkte kurz: ACAA). Der Großteil der Verpflichtungen im Bereich Energie sind ebenfalls bereits erfüllt. Die bedeutendsten Reformen wurden in den Bereichen Elektroenergie, Gas und Atomenergie durchgeführt. Der größte Erfolg war die Umstellung auf marktorientierte Regelungen in diesen Bereichen. Dieser Prozess wird sogar während des Krieges fortgesetzt. Im März dieses Jahres trat die Ukraine dem Verband Europäischer Stromnetzbetreiber (ENTSO-E) bei. Im Bereich der ‚Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik‘ erfüllte die Ukraine den überwiegenden Teil ihrer Verpflichtungen. Im Jahr 2020 übernahm die Ukraine fast 90 % aller außenpolitischen Erklärungen der EU. Die Ukraine kooperiert mit der EU in Fragen des Krisenmanagements. Die Ukraine beteiligte sich an der EU-Operation Altea und im Jahr 2020 waren ukrainische Soldaten Teil der taktischen EU-Kampftruppe Helbrok. Ukrainische Institutionen arbeiten mit EU-Agenturen im Sicherheitsbereich zusammen. Im Rahmen der im Assoziierungsabkommen festgeschriebenen Verwaltungsvereinbarung ist die Zusammenarbeit des ukrainischen Verteidigungsministeriums mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) festgeschrieben. Die Ukraine passt ihre Gesetzgebung fortlaufend an die EU-Normen im Bereich Verteidigungsbeschaffungen und

Abrüstung an. Allerdings bedeutet der Fortschritt der Ukraine bei der Erfüllung der Sicherheitsverpflichtungen keine wesentliche Vertiefung der Sicherheitskooperation zwischen der Ukraine und der EU. Denn das Assoziierungsabkommen enthält keine klaren Ziele und Verpflichtungen in dieser Hinsicht. Hinzu kommt, dass die Sicherheitsverpflichtungen überholt sind und die russische Aggression seit 2014 dort noch keine Berücksichtigung findet. Daher soll das Assoziierungsabkommen im Bereich Sicherheit und Verteidigung aktualisiert werden. In den letzten Jahren hat sich der Sektor „Telekommunikations- und Treuhanddienste“ dynamisch entwickelt. Hierzu nahm das ukrainische Parlament neue Gesetze an, wodurch entsprechende EU-Normen implementiert worden sind (eIDAS 910, Directive (EU) 2018/1972).

Aufgrund des Assoziierungsabkommens wurden in der Ukraine wichtige Reformen umgesetzt. Dazu gehören:

- Aufbau eines transparenten Systems öffentlicher Beschaffungen (u. a. über das System ‚Prozorro‘);
- Einführung der Transplantologie in der ukrainischen Medizin;
- Durchführung der Dezentralisierungsreform bei der öffentlichen Verwaltung und Übertragung eines Teils von Verwaltungsaufgaben und -kompetenzen auf Kommunen und lokale Strukturen;
- Reform der Marktaufsicht und Umsetzung der EU-Technikvorschriften;
- Corporate-Governance-Reform;
- Anpassung des Zollrechts zwecks Anschluss an die Convention on Common Transit Procedure (NCTS).

Wesentliche Fortschritte konnten auch in den Sektoren Dialog und Zusammenarbeit für interne Reformen erzielt werden; gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen; öffentliches Beschaffungswesen; geistige Eigentumsrechte; Besteuerung; statistische Datenerfassung; Unternehmenstätigkeit; Verbraucherschutz und Sozialpolitik. Mehr über den Fortschritt der Ukraine bei der Erfüllung des Assoziierungsabkommens kann dem [Navigator des Assoziierungsabkommens](#) und dem [Bericht des Ukrainischen Zentrums für europäische Politik „Die Ukraine und das Assoziierungsabkommen: Monitoring der Umsetzung“](#) entnommen werden.

Dennoch ist die Ukraine bei der praktischen Umsetzung des Assoziierungsabkommens mit einer ganzen Reihe von Herausforderungen konfrontiert. So sind manche der geplanten Reformen bei der ukrainischen Bevölkerung alles andere als beliebt. Dies betrifft z. B. die Annahme des neuen Arbeitsgesetzbuches, das im Einklang mit dem EU-Recht stehen würde. Die Änderungen werden zurzeit noch abgelehnt, da sie die Rechte der Arbeitnehmer im Vergleich zu den bestehenden Gesetzen einschränken. Und obwohl die in der Ukraine garantierten Rechte der Arbeitnehmerseite häufig nicht eingehalten werden, bleibt die Reform so unbeliebt, dass ein EU-konformes Arbeitsrecht bisher nicht verabschiedet werden konnte.

Hinzu kommt, dass einige der rechtlichen Reformen, die die europäische Integration fördern, zum wirtschaftlichen Nachteil ukrainischer Unternehmen ausfallen könnten. So nutzen ukrainische Unternehmen etwa im Zollbereich günstige Zollabfertigungstechnologien, wie sie die ukrainischen Rechtsvorschriften vorsehen (Vorankündigung des Typs EA sowie Ausfuhren ohne vorherige Zollvorlage.). Unter den derzeitigen zollrechtlichen Rahmenbedingungen der EU sind Unternehmen daher nicht immer ausreichend motiviert, das komplexe und teure Verfahren zur Erlangung eines Authorised Economic Operator-Status (AEO) zu durchlaufen. Seit dem Start der AEO-Registrierung im März 2021 hat bislang nur ein Unternehmen diesen Status erhalten. Im November 2022 will die Regierung die Anwendung der EA-Erklärungen aufheben, um mehr Unternehmer zu motivieren, den AEO-Status zu erhalten. Wird EU-Recht auf diese Weise implementiert, ist mitunter nachvollziehbar, warum ukrainische Unternehmer diesem kritisch gegenüberstehen.

Ebenso sind manche Reformen, die die Ukraine im Rahmen des Assoziierungsabkommens umzusetzen beabsichtigt, so umfassend und komplex, dass die ukrainische Regierung deren Implementierung bisher noch nicht einmal eingeleitet hat. Hier wäre zum Beispiel die Reform des Postsektors und die umfassende Implementierung des Zollgesetzbuches der EU zu nennen. Aufgrund der Komplexität der Reformen soll die Gesetzgebung in diesen Bereichen vollständig erneuert werden, was auch ihre Durchführungsverordnungen betrifft. Hier sind die Herausforderungen besonders groß, denn jenseits der legislativen Änderungen wird somit die bisher in der Ukraine gängige Vorgehensweise zu überdenken sein.

Sollte die Ukraine den Status eines Beitrittslandes erhalten, könnte jedoch mittelfristig ein Teil der genannten Herausforderungen bewältigt werden. Denn so hätten ukrainische Politiker und Beamte es leichter, ihren Wählern zu erläutern, warum diese unpopulären Reformen eine Voraussetzung der Mitgliedschaft sind. Denn viele der Vorteile, die die Erfüllung des Assoziierungsabkommens mit sich gebracht hat, wirken sich nur mittelbar auf das Leben ukrainischer Bürger aus. Dies vermindert für den durchschnittlichen Wähler die Relevanz, was sich wiederum auf ihre politische Präsenz auswirkt. Und obwohl die Ukraine bereits die halbe Strecke auf dem Weg hin zur Erfüllung des Assoziierungsabkommens zurückgelegt hat, wird die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft dem Land weiterhin große Anstrengungen abfordern.

Trotz der Erfolge in einzelnen Sektoren benötigt die Ukraine auch in Zukunft die Unterstützung der EU bei wichtigen Reformen etwa im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, bei Zollbestimmungen und bei der Entwicklung digitaler Dienstleistungen. Denn die erfolgreichen Reformen tragen dazu bei, die Korruption in der Ukraine weiter einzudämmen. Der bisherige Erfolg spiegelt sich auch im ukrainischen [Korruptionswahrnehmungsindex](#), der sich langsam aber beständig verbessert. Allerdings besteht weiter das Risiko, dass die Justizreform und die Reform in den Strafverfolgungs- und Korruptionsbekämpfungsbehörden misslingen. Vor diesem Hintergrund ist die Ukraine auf die Hilfe der EU angewiesen, um die systematischen Ziele ihrer Antikorruptionspolitik zu erreichen, wie es im [Bericht des Europäischen Rechnungshofes](#) hervorgehoben wird.

Zumal das Assoziierungsabkommen nicht alle Cluster und Kapitel umfasst, die ein EU-Beitrittsland zu implementieren hat. Aus dem EU-Cluster „Binnenmarkt“ wurde im Assoziierungsabkommen das Kapitel „Freier Verkehr von Arbeitskräften“ ausgelassen. Aus dem Cluster „Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum“ fehlt im Assoziierungsabkommen das Kapitel „wirtschaftliche und monetäre Politik“. Aus dem Cluster „Grüner Deal und nachhaltiger Verkehr“ wurde das Kapitel zu transeuropäischen Stromnetzen nicht übernommen. Aus dem EU-Cluster „Ressourcen, Landwirtschaft und Angleichung“ fehlen im Abkommen die Kapitel „Fischerei“, „Regionalpolitik und Koordinierung von Strukturelementen“, „Finanz- und Haushaltsversorgung“. Aus dem Cluster „Grundlegende Reformen“ fehlt der Teil zur „Finanzkontrolle“.

Mitunter sehen selbst die Kapitel, die im Assoziierungsabkommen enthalten sind, keine vollständige Implementierung des EU-Rechts vor. Im Teil „Besteuerung“ soll die Ukraine laut dem Assoziierungsabkommen nur einzelne Artikel der Richtlinien umsetzen, wie die der Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuer. Aus dem EU-Zollgesetzbuch wurde eine Reihe von Artikeln gestrichen. Dass die Ukraine zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens sich nur dazu verpflichtet hat, EU-Recht in gekürzter Form zu implementieren, ist u. a. auf das Fehlen der EU-Beitrittsperspektive zurückzuführen. Die nicht übernommenen Kapitel und Abschnitte betreffen etwa die Finanzbeiträge zum EU-Haushalt und die Gewährleistung eines funktionsfähigen und einheitlichen MwSt.-Systems innerhalb der EU, was für die Ukraine im Rahmen des Assoziierungsabkommens von keinerlei Relevanz war.

Sofern die Ukraine einen Beitrittsstatus erhält, wird das den Vorteil mit sich bringen, dass ein nicht zu unterschätzender Teil der EU-Jurisdiktion bereits in die ukrainische Gesetzgebung implementiert worden ist und damit praktisch umgesetzt wird. Da aber das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU nicht alle Kapitel des EU-Rechts und diese mitunter nicht im vollen Umfang enthält, werden die Verpflichtungen in Zukunft weiter zunehmen. Dementsprechend wird die Erfüllung dieser Verpflichtungen mehr Zeit in Anspruch nehmen und Entschlossenheit erfordern als die bisherige Umsetzung des Assoziierungsabkommens. Allerdings bietet der Status des Beitrittskandidaten der Ukraine starke Anreize, um nichtpopuläre Reformen in Zukunft erfolgreich umzusetzen.

Schlussfolgerungen

- Der Verhandlungsprozess über den EU-Beitritt dauert mitunter Jahre, denn das Beitrittsland verpflichtet sich dazu, viele legislative Normen der EU umzusetzen und seine Behörden und institutionelle Infrastruktur den europäischen Strukturen anzupassen. Aus diesem Grund sind die Möglichkeiten, um das Beitrittsverfahren zu beschleunigen, begrenzt.

- Erfahrungen anderer Länder, die den Antrag über den EU-Beitrag in der Vergangenheit gestellt haben, sind für die Ukraine nur bedingt relevant, denn die Ukraine hat bereits jetzt einen großen Teil des EU-Rechts implementiert. Der aktuelle Stand bei der Umsetzung des Assoziierungsabkommens beläuft sich auf etwa 49 % der Verpflichtungen.
- In den acht Jahren seit dem 2014 unterzeichneten Assoziierungsabkommens hat die Ukraine auf Ministerialebene eine Verwaltungsstruktur aufgebaut, die sich mit den EU-Integrationsreformen befasst. In Kooperation mit der EU-Kommission hat Kiew ein kontinuierliches Monitoring des Assoziierungsabkommens erarbeitet. Beides hat die europäische Integration der Ukraine beschleunigt.
- Der Status eines EU-Beitrittskandidaten bietet einen wichtigen Anreiz für die politische Führung der Ukraine, Mehrheiten für komplizierte und unbeliebte Reformen zu organisieren.
- Trotz der bereits geleisteten Implementierung wird der Umfang des zu implementierenden EU-Rechts bisherige Verpflichtungen übersteigen. Für eine erfolgreiche Umsetzung des EU-Rechts muss die Ukraine ihre institutionellen Strukturen gründlich festigen und dazu ein fachkompetentes Team von Experten und Juristen miteinbeziehen.
- Die früheren Erfahrungen der Ukraine und der politische Wille ihrer europäischen Partner ermöglichen es der Ukraine, einige Jahre auf dem Weg in Richtung Europäischer Union zu gewinnen. Jedoch wird die Geschwindigkeit maßgeblich von der zügigen Umsetzung notwendiger Integrationsreformen abhängen.

Aus dem Ukrainischen übersetzt von Juri Silvestrow unter Mitwirkung von Bruno Hamm-Pütt.

Für den Inhalt des Beitrags ist allein der jeweilige Autor verantwortlich. Der Inhalt spiegelt nicht zwangsläufig die Position der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. wider.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Auslandsbüro Ukraine (Kiew)

Tim B. Peters

Leiter

www.kas.de

tim.peters@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)