

## Aufnahme der Beitrittsverhandlungen beschlossen

Autor: Hans-Joachim Schramm \*

Stand: Dezember 2023

### I. Der Beschluss des Europäischen Rates, die Beitrittsgespräche mit der Ukraine zu eröffnen

Am 14.12.2023 hat der Europäische Rat einstimmig beschlossen, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau aufzunehmen.<sup>1</sup> Im Rahmen dieses Beschlusses werden die Fortschritte der Beitrittskandidaten gewürdigt und im Hinblick auf einzelnen Länder, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben, Entscheidungen über das weitere Vorgehen getroffen. Dabei sollen mit der Ukraine und der Republik Moldau Beitrittsverhandlungen eröffnet werden, wohingegen man Georgien zwar einen Kandidatenstatus zubilligt, die Aufnahme von Verhandlungen aber von der Erfüllung weiteren Bedingungen abhängig macht.<sup>2</sup> Demgegenüber ist die Einstellung gegenüber den Westbalkanstaaten differenziert und wird maßgeblich durch innenpolitische Entwicklungen beeinflusst. Manchen dieser Staaten wurde bereits vor einigen Jahren ein Kandidatenstatus zuerkannt,<sup>3</sup> mit einigen bereits auch Beitrittsverhandlungen eröffnet.<sup>4</sup> Aus dieser Perspektive wird auch der Gedanke der Gleichbehandlung zwischen den Staaten von Seiten der EU beachtet werden müssen.

Zumindest was die Ukraine betrifft hat die Europäische Union einen Beschluss gefasst, der in seinen Konsequenzen noch nicht überschaubar ist, dafür aber von Pathos getragen wird. So heißt es in der Mitteilung der Kommission, dass man in der EU eine Antwort auf die ‚Herausforderungen der Geschichte‘ (call of history) finden müsse, die in einer Beschleunigung der EU-Erweiterung und der Vollendung der Union liegen müsse.<sup>5</sup> Gleichzeitig wird das Ziel

---

Zitierweise: Schramm, H.-J., Aufnahme der Beitrittsverhandlungen beschlossen, O/L-1-2023, [https://www.ostinstitut.de/files/de/2023/Schramm\\_Aufnahme\\_der\\_Beitrittsverhandlungen\\_beschlossen\\_OL\\_1\\_2023.pdf](https://www.ostinstitut.de/files/de/2023/Schramm_Aufnahme_der_Beitrittsverhandlungen_beschlossen_OL_1_2023.pdf).

\* Prof. Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>

<sup>2</sup> Vgl. VII Pkt. 16 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2023) 690 vom 8. November 2023

<sup>3</sup> Albanien 2014, Bosnien–Herzegovina 2022, Nordmazedonien 2005, Montenegro 2010, Serbien 2012.

<sup>4</sup> Albanien 2022, Nordmazedonien 2022, Montenegro 2012, Serbien 2014. Auch mit der Türkei wurden einmal Beitrittsverhandlungen aufgenommen, die aber seit 2018 auf Eis liegen.

<sup>5</sup> Pkt. VII 1, ebenda.

des Beitritts der Ukraine die Europäische Union, abgesehen von der Notwendigkeit einer internen Reform der EU, aufgrund seiner Größe, seiner Geschichte und seiner wirtschaftlichen Entwicklung vor Herausforderung bislang unbekannter Größe stellen. Immerhin handelt es sich um ein Land, das sich derzeit im Krieg befindet und von Größe und Bevölkerung mit Polen vergleichbar ist, anders als Polen und die anderen Balkanstaaten aber wenig Gelegenheit hatte, tiefgehende demokratische oder auch marktwirtschaftliche Strukturen zu etablieren. Auf der anderen Seite wird man mit der Kommission anerkennen müssen, dass sich an der Frage, ob die EU die Ukraine zu stabilisieren, zu entwickeln und letztlich aufzunehmen in der Lage ist, entscheidet, ob sie ein weltpolitisch relevanter Akteur sein wird oder nicht.

Grundlage des Beschlusses des Rates war eine Kommunikation der Kommission zur Erweiterungspolitik vom 8. November 2023,<sup>6</sup> die wiederum auf dem ‚Ukraine 2023 Bericht‘ einer Arbeitsgruppe der Kommission beruht.<sup>7</sup> Bei letzterem handelt es sich um das zentrale Dokument, das die Erkenntnisse zum Stand der Entwicklung der Ukraine vor dem Hintergrund der überarbeiteten Erweiterungsstrategie aus dem Jahr 2020 bereithält. Diese überarbeitete Erweiterungsstrategie wurde wiederum auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Aufnahme der osteuropäischen Staaten in die EU entwickelt.<sup>8</sup> Während zuvor die Übernahme des europäischen Acquis Communautaire eher als eine Übung zur Integration von Normen verstanden wurde, kommt es nunmehr stärker darauf an, inhaltliche Ziele zu erreichen (‚merit based approach‘). Es sollen konkrete Vorgaben formuliert werden, deren Erreichung positive Konsequenzen haben kann, wie etwa die Aufnahme in bestimmte Förderprogramme, deren Verfehlen aber auch negative Konsequenzen wie das Einfrieren der Verhandlungen nach sich ziehen kann.<sup>9</sup> Diese Fortschritte sollen stärker von der politischen Leitungsebene überwacht werden. Zudem wird ein besonderes Cluster ‚Grundlagen‘ in den Mittelpunkt gestellt, der alle anderen Verhandlungen zu den eher technischen Themen überwölben soll. Unter dieser Überschrift werden die besonders relevanten Themen verhandelt wie Rechtsstaatlichkeit, Reform der öffentlichen Verwaltung, Funktionsfähigkeit der demokratischen Strukturen und Justiz.

Dies wirft dann wiederum die grundlegende Frage auf, die sich aus der Geschichte der Europäischen Union ergibt. In ihren Anfängen war die EU ein Zusammenschluss etablierter demokratischer Staaten mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Vorgaben zur Ausgestaltung demokratischer Institutionen, der Justiz oder der öffentlichen Verwaltung erübrigten sich weitgehend, weil es sie in den Staaten bereits gab. Mit dem Beitritt einiger

---

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2023) 690 vom 8. November 2023 (‘Enlargement Package 2023’)

<sup>7</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final

<sup>8</sup> Commission Enlargement strategy and main challenges 2014 – 2015, COM (2014), 700.

<sup>9</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/revision-enlargement-methodology-questions-and-answers-2020-02-05\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/revision-enlargement-methodology-questions-and-answers-2020-02-05_en)

osteuropäischer Staaten ist diese Grundlage ins Wanken geraten, wie die Entwicklung insbesondere in Ungarn zeigt. Das aber heißt, die EU kann auf diesen Gebieten gar keine normativen Vorgaben machen, sondern lediglich auf die Wahrung insbesondere der in Art. 2 EUV genannten Werte achten.<sup>10</sup> Es fehlt insoweit an den Maßstäben, an denen die Entwicklung gemessen werden kann. Auf der anderen Seite handelt es sich hierbei auch nicht um ein gänzlich unbestelltes Feld. Einzelnen Ausprägungen wurden durch die Gerichte herausgearbeitet, so etwa die des Rechtsstaatsprinzip durch den Europäischen Gerichtshof<sup>11</sup> und die Standards des Menschenrechtsschutzes durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Zudem gibt es Bemühungen, im Wege der Rechtsvergleichung die allen Mitgliedstaaten der EU gemeinsamen Prinzipien auf einem Rechtsgebiet herauszuarbeiten.<sup>12</sup> Es steht zu erwarten, dass aus diesen Arbeiten in Zukunft wertvolle Hinweise entnommen werden können, welche Vorschriften als ein Mindestbestand angesehen werden könne, deren Übernahme Ländern, die auf diesen Rechtsgebieten weniger Erfahrungen haben, empfohlen werden kann. Insgesamt handelt es sich aber gerade bei dem Cluster der Grundlagen um Rechtsgebiete, bei denen es an konkreten Maßstäben, anhand derer das Recht der Beitrittskandidaten gemessen werden kann, fehlt. Dies mag der Grund dafür sein, dass die Berichte sehr einzelfallbezogen wirken.

## II. Der Ukraine 2023 Report vom 8.11.2023

Nachfolgend soll auf einige der mit diesem Bericht verbunden Punkte eingegangen werden. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen auf die ersten Kapitel zu dem Cluster ‚Grundlagen‘ entsprechend dem Urteilsvermögen des Autors. Die weiteren Kapitel, etwa zu den wirtschaftlichen Kriterien,<sup>13</sup> und die Cluster zum internen Markt und zur Wettbewerbsfähigkeit, sind nicht weniger interessant, bleiben hier aber außen vor.

In dem Report werden die wesentlichen Entwicklung in dem Zeitraum von Juni 2022 bis Juni 2023 beschrieben und die Umsetzung der in dem Bericht vom Juni 2022 enthaltenen Schritte bewertet. Dabei kommt die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis, dass vier der sieben Schritte erfolgreich abgeschlossen wurden.<sup>14</sup> Dazu gehören die Vorgaben hinsichtlich der Besetzung der Auswahlgremien der Justiz, die Umsetzung einzelner Vorgaben zur Bekämpfung der

---

<sup>10</sup> Art. 2 EUV: *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 Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.*

<sup>11</sup> Payandeh Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip, JuS 2021, 481

<sup>12</sup> So für das öffentliche Recht von Bogdandy Comparative public law for European society, ZaöR 2023, 209

<sup>13</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 70 ff

<sup>14</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 9 ff

Geldwäsche und die Verabschiedung eines neuen Mediengesetzes. Bei der Bewertung des Mediengesetzes hat es die Kommission dabei als ausreichend angesehen, dass dieses Gesetz mit den einschlägigen Normen der EU in Einklang gebracht wurde.<sup>15</sup> Als nicht ausreichend wurden hingegen die Maßnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, der De-Oligarchisierung und dem Schutz von Minderheiten angesehen.

In einem ersten Kapitel wird die Entwicklung zu den Themen ‚Demokratie‘, ‚Reform der öffentlichen Verwaltung‘ beschrieben. Dabei werden verschiedene Fakten zusammengetragen, die aber schwerlich erlauben, sich ein geordnetes Bild zu machen. Welche Auswirkungen die Verhängung des Kriegsrechts hat, wird kaum beschrieben, ebenso wie die politischen Parteien und ihre Finanzierung. Eingehender ist die Darstellung der Reform der Verwaltung unter Einbeziehung des strategischen Rahmens, der Reform des Managements der öffentlichen Finanzen und der Verabschiedung eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Eine Einschätzung wird jedoch nicht vorgenommen.

Dagegen wird im Rahmen des Kapitels 23, in dem die Justiz und die Grundrechte zusammengefasst werden, der Ukraine bescheinigt, ein grundlegendes Niveau der Vorbereitungen („some level of preparation“) erreicht zu haben.<sup>16</sup> Begründet wird dieses Urteil durch Verweis auf zahlreiche Fakten wie die Reform der Auswahlgremien für die Wahl der Richter des Obersten Gerichts und des Verfassungsgerichts. Erwähnung findet zudem der Fall des Distriktverwaltungsgerichts Kiew, der für Aufmerksamkeit gesorgt hat.<sup>17</sup> Auch zur Unabhängigkeit der Richter und der Staatsanwälte finden sich grundsätzlich positive Aussagen, ohne dass deutlich wird, worauf sich diese stützen. Lediglich in einer Fußnote zu Beginn des Berichts wird dazu angemerkt, dass der Bericht auf den Beiträgen verschiedener Quellen, darunter der Regierung der Ukraine, der EU-Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments sowie von NGO's und anderen Stakeholder beruht.<sup>18</sup> Unter der Überschrift ‚Effizienz der Justiz‘ greift der Bericht auf die rein quantitativen Merkmale der Commission for the Efficiency of Justice des Council of Europe (CEPEJ) zurück, allerdings ohne dies hinreichend deutlich zu machen.<sup>19</sup> Inhaltliche Aussagen zur Qualität der gerichtlichen Entscheidungen fehlen.

---

<sup>15</sup> Dazu *Opryshko* The new Ukrainian Media act - A step towards modern media legislation an EU-Standards, UKuR 2023, 115. Aussagen zur Medienlandschaft und zur Vielfalt der veröffentlichten Meinungen fehlen jedoch.

<sup>16</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 19 ff

<sup>17</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 20. Dazu *Weigelt/Chupryna* Liquidation of the Kiev District Administration court and related practical difficulties, UKuR 2023, 118.

<sup>18</sup> Vgl. Fußnote 2, Seite 3 des Berichts.

<sup>19</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 27 ff. Dazu CEPEJ <https://www.coe.int/en/web/cepej>

Detailliert beschrieben wird weiter die Bekämpfung der Korruption, dem die Autoren ebenfalls bescheinigen, auf einem grundlegenden Niveau der Vorbereitungen („some level of preparation“) zu sein.<sup>20</sup> Maßgebliches Kriterium scheint hier der sog. track record zu sein, also die Zahl der aufgedeckten und abgeurteilten Fälle. Steigerungen auf diesem Gebiet tragen maßgeblich zur positiven Einschätzung bei. Weiter werden die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, sowohl präventiv als auch repressiv, geschildert. Hervorgehoben werden hier zu Recht die Pflicht zur Vermögensdeklaration und das elektronische Vergabeverfahren, sowie die zuständigen Organisationen und einschlägigen Gesetze. Die Querverbindung zu einem funktionierenden präventiven Schutz durch die Verwaltungsgerichte wird allerdings nicht gezogen.

Der Abschnitt über den Schutz der Grundrechte ist ebenfalls ausführlich, da auf diesem Gebiet Dokumentationen, insbesondere des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vorliegen, die die Autoren zu Rate ziehen konnten.<sup>21</sup> Für die Bewertung der Pressefreiheit greifen die Autoren auf die Einschätzung der Reporter ohne Grenzen zurück, für den allgemeinen Zustand der Grundrechte auf den Bericht des Commissioners des Parlaments. Entscheidungen des Verfassungsgerichts spielen in diesem Abschnitt bemerkenswerter Weise keine Rolle.

Insgesamt hinterlässt die Lektüre dieser Kapitel einen zwiespältigen Eindruck. Ohne Zweifel wurde mit bemerkenswerter Akribie Fakten zu diesem Land zusammengetragen. Ein rechtes Bild von der Situation in diesem Land, von dem, was erreicht wurde, und von dem, was noch zu erledigen ist, will sich jedoch nicht einstellen. Zudem der Bericht den Anforderungen an wissenschaftliche Standards sicherlich nicht genügt. Zieht man die Bedeutung dieses Dokuments in Betracht, sollte die Methodologie eventuell noch einmal überdacht werden.

### III. Die nächsten Schritte<sup>22</sup>

Aufgrund des Beschlusses des Europäischen Rates können die Verhandlungen offiziell beginnen. Dazu wird zunächst durch die Kommission ein Verhandlungsrahmen, insbesondere ein grober Zeitplan festgelegt wird, ab wann zu welchen Themen („Clustern“) verhandelt werden soll. Von diesen Clustern gibt es neben dem bereits erwähnten ‚Grundlagen‘ fünf weitere, in denen die insgesamt 32 Kapitel des Acquis Communautaire thematisch zusammengefasst sind. Geführt werden die Verhandlungen auf Regierungsebene, wobei die Kommission zunächst einen Screening-Bericht zu dem Stand der Entwicklung auf den einzelnen Gebieten erstellt. Aufgrund dieser Berichte werden gemeinsam mit dem Kandidatenland die Zielvorgaben („benchmarks“) definiert, die das Kandidatenland im Laufe

<sup>20</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 31 ff.

<sup>21</sup> Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report, SWD (2023) 699 final, S. 38 ff

<sup>22</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en)

der Verhandlungen erreichen muss. Wobei der Begriff der Verhandlung ein Euphemismus ist, da die Inhalte der Übernahme des Acquis communautaire nicht verhandelbar sind. Zur Disposition stehen allen Zeiträume und Übergangsfristen. Während der Zeit der Verhandlungen kann das Kandidatenland bereits in einzelne Projekte mit aufgenommen werden oder als Beobachter an Gremiensitzungen teilnehmen. Zudem werden Unterstützungsprogramme technischer und finanzieller Art initiiert.

Unter der Voraussetzung, dass die Benchmark zu einem Kapitel erfüllt werden, können die Verhandlungen zu einem Kapitel abgeschlossen werden. Über den Abschluss der entscheiden wiederum die Mitgliedstaaten. Soweit die Verhandlungen zu allen Kapiteln abgeschlossen sind und damit dem Kandidatenland die Beitrittsreife attestiert wird, kommt es zur Verhandlung des Beitrittsvertrages, bei dem es auch um die Anpassung der Institutionen der EU im Rahmen der Aufnahme des neuen Mitglieds geht. Dieser Vertrag muss von den Gremien der EU und von allen Mitgliedstaaten gemäß den Vorschriften des nationalen Rechts gebilligt werden.

©Ostinstitut Wismar, 2023  
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