

Wolfgang Tiede, Sabina Krispenz

Die Ukraine auf dem Weg in die Europäische Union?

I. Einleitung

Nach den turbulenten Ereignissen um und nach der sog. „Orangen Revolution“ in der Ukraine war das Ziel der neu gebildeten Regierung unter Ministerpräsidentin Timošenko, die Verhältnisse im Land neu zu ordnen und die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes voranzubringen. Unter dem Motto, die Ukraine näher an die EU heranzuführen und letzten Endes den Beitritt zur Europäischen Union zu ermöglichen, schien das tief gesplante Land zunächst vereint. Doch die aktuelle Regierungskrise macht die dafür dringend notwendigen Reformen in der Ukraine schon seit einiger Zeit unmöglich¹. Der Zwist zwischen Präsident und Ministerpräsidentin angesichts der anstehenden Präsidentschaftswahlen lähmt das Parlament und den gesamten Regierungsapparat und behindert so notwendige Reformen auf dem Weg in die EU².

In die Zeit der aktuellen politischen Zerwürfnisse fiel auch die unmissverständliche Aussage seitens der EU, dass eine Beitrittsperspektive der Ukraine momentan nicht zur Debatte steht³. Stattdessen soll das neue und erweiterte Abkommen zwischen der EU und der Ukraine die ukrainisch-europäischen Beziehungen vertiefen. Eine Freihandelszone und Visumserleichterungen sollen auf der Basis der gemeinsamen Werte die Ukraine weiterhin der EU annähern, jedoch ohne die Aussicht auf eine vollständige Integration⁴. Die Bezeichnung des Abkommens als Assoziierungsabkommen hat dabei nicht nur die Ukrainer sichtlich verwirrt, war doch der Abschluss eines Assoziierungsabkommens bisher nach dem Modell der Europaabkommen und der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Westbalkan-Staaten stets mit einem Beitritt zur EU verbunden. Die nachfolgende Darstellung soll dazu dienen, das zukünftige Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine in die bisherige Heranführungskonzeption der Gemeinschaft einzuordnen, um zu ermitteln, welche Bedeutung dem Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU beizumessen ist. Dabei wird auch zu klären sein, welche Strategie die EU in den Beziehungen zur Ukraine verfolgt und ob ein Beitritt der Ukraine vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in absehbarer Zeit möglich erscheint.

¹ Eine Aufzählung der politischen Ereignisse während dieser und der vorherigen politischen Krisen in der Ukraine ist unter <http://de.rian.ru/trend/krise/index1.html> zu finden (letzter Zugriff 26.10.2008). Siehe dazu auch *Umland*, Much Ado About Nothing: Die Normalisierung der ukrainischen Politik und die Parlamentskrise 2008, Ukraine-Analysen 43/08, S. 2 ff.

² Schon die Parlamentskrise 2006 hat deutlich gezeigt, dass es um die politische Stabilität der Ukraine zurzeit nicht zum Besten bestellt ist.

³ Dies haben sowohl Bundeskanzlerin Merkel bei ihrem Besuch in der Ukraine wie auch der amtierende EU-Ratspräsident Sarkozy auf dem EU-Ukraine Gipfel am 9.9.2008 in Paris erklärt. Siehe dazu unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/10/303005/text> (letzter Zugriff 26.10.2008) und unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/592/309528/text> (letzter Zugriff 26.10.2008).

⁴ Siehe dazu die gemeinsame Erklärung des EU-Ukraine Gipfels vom 9.9.2008 unter http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0909_UE_Ukraine/09.09_UE-Ukraine_association_agreement_EN.pdf (letzter Zugriff 26.10.2008).

II. Die Voraussetzungen eines Beitritts zur Europäischen Union

Der EU-Vertrag regelt in Art. 49 EU die Anforderungen, die an einen Beitrittskandidaten zu stellen sind, um die Verhandlungen für eine Aufnahme zu eröffnen und schließlich die Mitgliedschaft zu ermöglichen. Danach muss es sich bei dem Bewerber um einen europäischen Staat handeln, der die in Art. 6 Abs. 1 EU genannten Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit erfüllt. Der Verweis auf Art. 6 Abs. 1 EU wurde 1997 in Amsterdam in den EU-Vertrag aufgenommen. Schon vor dieser Vertragsänderung wurden 1993 auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Kopenhagen die Anforderungen an den potentiellen künftigen Mitgliedsstaat durch die Kopenhagener Kriterien festgelegt⁵. Diese Kriterien erstrecken sich über drei Bereiche – das politische Kriterium, das wirtschaftliche Kriterium und das Kriterium des *acquis communautaire* – und geben dem Beitrittskandidaten konkrete Vorgaben bezüglich eines Beitritts zur EU an die Hand.

1. Das politische Kriterium

Die politischen Anforderungen an den potentiellen Kandidaten umfassen zum einen das Bekenntnis zu einer rechtsstaatlichen Demokratie und die Umsetzung derselben im eigenen Land, wobei nationale Abweichungen beispielsweise in Form einer präsidialen Demokratie nicht vollständig ausgeschlossen sind⁶. Zum anderen ist die Rechtsstaatlichkeit untrennbar mit dem Prinzip der Gewaltenteilung verbunden⁷. Ein potentieller Mitgliedsstaat muss also Exekutive, Legislative und Judikative strikt trennen und so einerseits die Unabhängigkeit dieser Gewalten voneinander sicherstellen, um andererseits gegenseitige Kontrolle zu ermöglichen⁸.

Die demokratische und freiheitliche Orientierung muss sich insbesondere in der Achtung der Menschenrechte und dem Minderheitenschutz widerspiegeln. So ist jeder Beitrittskandidat verpflichtet, der vom Europarat ausgearbeiteten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) beizutreten⁹. Dies gilt jedenfalls solange, wie die EU mangels eigener Rechtspersönlichkeit der EMRK nicht selbst beitreten kann¹⁰.

Die politische Stabilität des beitretenden Staates wird darüber hinaus an der Stabilität seiner Institutionen gemessen¹¹. Nur ein Land, das die Gewähr für die Fortdauer und die effektive Arbeit seiner Einrichtungen bietet, ist in der Lage, mit den europäischen Institutionen dauerhaft zusammenzuarbeiten und europäische Regelungen national umzusetzen.

⁵ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 9.

⁶ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 10.

⁷ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 10.

⁸ Zum Ziel der Gewaltenteilung vgl. Ipsen, Staatsrecht I, Rdnr. 769 ff.

⁹ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rdnr. 67.

¹⁰ Zur Rechtsnatur der EU vgl. Herdegen, Europarecht, § 6 Rdnr. 12 ff.

¹¹ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der EU, Rdnr. 65.

2. Das wirtschaftliche Kriterium

Neben den politischen müssen die Beitrittskandidaten auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EU erfüllen. Die EU ist eine Gemeinschaft von Staaten, die dem Prinzip der freien Marktwirtschaft folgen. Art. 4 Abs. 1, 98 Abs. 2, 105 Abs. 1, 157 Abs. 1 EG enthalten die Verpflichtung zu einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Dementsprechend müssen auch Beitrittskandidaten diesem Grundsatz entsprechen. Wirtschaftliches Ziel der EU ist die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, mit dem weitere Ziele wie die Förderung des Wirtschaftslebens oder ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht werden sollen (Art. 2 EG). Dieser Gemeinsame Markt ist vor allem auf den innergemeinschaftlichen Handel ausgerichtet¹². Das Wirtschaftsleben in der EU basiert auf den vier Grundfreiheiten, mit denen in Art. 14 Abs. 2 EG das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes beschrieben wird. Dieser umfasst die Gewährung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Ein neuer Mitgliedsstaat muss in der Lage sein, sich diesem freien Markt anzuschließen und seinem Wettbewerbsdruck standzuhalten. Dagegen besteht keine Verpflichtung zu einem Beitritt zur Währungsunion, der auch die Mitgliedsstaaten Großbritannien, Dänemark und Schweden nicht angehören¹³.

Bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien werden flexiblere Maßstäbe angesetzt als bei den politischen Kriterien, die wenig Verhandlungsspielraum lassen¹⁴. Bevor ein Beitritt stattfindet, unterstützt die EU den beitretenden Staat mit massiven Wirtschaftshilfen. Unterstützung erfolgt zwar auch bei Einhaltung der politischen Kriterien, auf wirtschaftlicher Seite kann die EU den Kandidaten aber vorbereiten, in dem sie den eigenen Markt schneller öffnet, als sie es von dem nationalen Markt des Beitrittskandidaten erwartet. Diese asymmetrische Marktöffnung, die auch der Osterweiterung 2004 zugrunde lag¹⁵, bereitet den nationalen Markt auf die Kräfte des Gemeinsamen und des Binnenmarktes vor, ohne ihn direkt dem vollen Wettbewerb auszusetzen. Hinzu kommen Übergangsregelungen, die auch nach dem Beitritt eine schrittweise Anpassung an die europäischen Wirtschaftsstandards ermöglichen¹⁶.

3. Das Kriterium des *acquis communautaire*

Um der EU beizutreten, müssen die Kandidaten schließlich ihr Land auf den Stand des *acquis communautaire* bringen. Ein beitretender Staat muss also in der Lage sein, das gesamte aus Primär- und Sekundärrecht bestehende europäische Regelwerk zu übernehmen¹⁷. Diese Anforderung steht bei den Beitrittsverhandlungen grundsätzlich nicht zur Disposition¹⁸. Insbesondere die Ausdehnung des umfangreichen sekundären Gemeinschaftsrechts stellt aber bereits technisch eine große Herausforderung dar. Insofern ist auch bei der Übernahme des *acquis communautaire* eine Übergangsregelung möglich¹⁹.

¹² Hailbronner/Jochum, Europarecht II, Rdnr. 3.

¹³ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 11.

¹⁴ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 11.

¹⁵ Schön, S. 140/141.

¹⁶ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 11.

¹⁷ Hobe, Europarecht, Rdnr. 83.

¹⁸ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 13.

¹⁹ Oppermann, Europarecht, § 32 Rdnr. 13.

III. Heranführungsstrategie der Europäischen Union für Bewerber um einen Beitritt in die EU

Die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien wäre angesichts der damit verbundenen hohen Anforderungen ohne eine enge Zusammenarbeit und eine stetige Unterstützung seitens der EU nicht möglich. Sowohl vor dem eigentlichen Antrag auf Mitgliedschaft als auch danach bilden eine umfassende finanzielle und technische Unterstützung sowie ein andauernder politischer Dialog die Basis für eine Heranführung des Beitrittskandidaten an die Europäische Union. Den Rahmen für einen möglichen späteren Beitritt schafft die Europäische Union mit dem Abschluss von Assoziierungsabkommen mit den betreffenden Kandidaten. In diesen Abkommen stellt die Europäische Union grundsätzlich die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht. Solche Assoziierungsabkommen hat die EU bisher mit den Ländern von Ost- und Mitteleuropa abgeschlossen, für die der Assoziierungsprozess bereits in die Mitgliedschaft in der EU mündete (Konzept der Europaabkommen). Für die Assoziierung der Westbalkan-Staaten hat die EU einen gesonderten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess entwickelt, der ebenfalls auf dem Abschluss eines Assoziierungsabkommens beruht. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess gilt seitdem als das neue Instrument der EU, um Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstreben, frühzeitig zu stabilisieren und so den Beitritt vorzubereiten. Nachfolgend sollen nun die beiden Heranführungskonzepte und insbesondere die zu Grunde liegenden Abkommen beleuchtet werden, um daraus mögliche Schlüsse auf die Beurteilung des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine zu ziehen.

1. Das Konzept der Europaabkommen

Nach den politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa nach 1989 war die Europäische Gemeinschaft darauf bedacht, die tief greifenden politischen und wirtschaftlichen Reformen in den ost- und mitteleuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu unterstützen und die neuen Entwicklungen zu mehr Demokratie und Marktwirtschaft zu stabilisieren. Zu diesem Zweck wurden Assoziierungsabkommen mit Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Rumänien, der Tschechischen Republik und Ungarn auf der Grundlage von Art. 310 EG abgeschlossen²⁰, der die Gemeinschaft ermächtigt, mit mehreren Staaten Abkommen zu schließen, die „eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen“.

a. *Inhalt der Europaabkommen*

Die Abkommen wurden inhaltlich an die spezifische Situation jedes Partnerlandes angepasst, wobei jedoch gemeinsame politische, wirtschaftliche und handelsbezogene Zielsetzungen verfolgt wurden. So schrieben die Europaabkommen die Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit fest. Zudem wurde der Grundsatz der Marktwirtschaft verankert. Der handelspolitische Teil des Abkommens sah die

²⁰ Europaabkommen hat die EG zuerst mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei im Dezember 1991 abgeschlossen. Die Europa-Verträge mit Polen und Ungarn sind am 1.2.1994 in Kraft getreten. Am 1.2.1995 kamen Abkommen mit Bulgarien, Rumänien, der Tschechischen Republik und der Slowakei hinzu. Mit Estland, Lettland und Litauen wurden die Verträge am 12.6.1995, mit Slowenien am 10.6.1996 unterzeichnet.

Schaffung einer Freihandelszone für Industrieprodukte innerhalb von zehn Jahren vor. Im Bereich des Warenverkehrs baute die EU ihre Beschränkungen zum Schutz der eigenen Wirtschaft jedoch früher ab als die jeweiligen Vertragspartner. Ein weiterer Bestandteil des Abkommens war die Angleichung der Rechtsvorschriften, insbesondere in den Bereichen Wettbewerb und geistiges Eigentum. Zur Überwachung des Assoziierungsprozesses wurden ein Assoziationsrat und ein Assoziationsausschuss eingerichtet, die für die Umsetzung der Europaabkommen zuständig waren.

b. *Entwicklung der Europaabkommen zum Rechtsrahmen für einen Beitritt zur EU*

Obwohl der Assoziierungsprozess zunächst nur dazu dienen sollte, die wirtschaftliche und politische Ordnung der Vertragsstaaten zu stabilisieren und diese auf dem Weg zu einer Demokratie und zur Marktwirtschaft zu unterstützen, entwickelten sich die Abkommen zum Mittel, mit dem die Länder auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereitet wurden. Der Beitritt stand den Vertragsstaaten seit dem EU-Gipfel von Kopenhagen 1993 offen. Damit bildeten die Europaabkommen den Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Ländern Mittel- und Osteuropas bis zum Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union im Jahre 2004 und 2007. Die Assoziierungsabkommen wurden ab diesem Zeitpunkt durch Beitrittsverträge ersetzt.

c. *Finanzielle und technische Hilfsinstrumente im Rahmen der Heranführungsstrategie der Europaabkommen*²¹

Neben dem Abschluss der Assoziierungsabkommen wurden neue Programme ins Leben gerufen, die eine finanzielle und technische Unterstützung der potentiellen Beitrittskandidaten ermöglichen sollten.

aa) Das PHARE-Programm (*Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*) wurde 1989 eingesetzt und trat zunächst 1990 für Polen und Ungarn in Kraft. Mit Hilfe dieses Programms sollte vorrangig die wirtschaftliche Umgestaltung der Privatwirtschaft unterstützt werden. Im Zuge der Heranführung der ost- und mitteleuropäischen Staaten an die EU wurde das Programm auch auf die übrigen Beitrittskandidaten ausgeweitet. In der ersten Phase des Übergangs konzentrierte sich die Hilfe zunächst auf die Vermittlung von Fachwissen sowie auf die Bereitstellung von technischer sowie erforderlichenfalls von humanitärer Hilfe.

bb) Nach der Veröffentlichung der Agenda 2000 und der darauf folgenden Intensivierung des Erweiterungsprozesses wurde PHARE neu auf die Vorbereitung der Beitrittskandidaten ausgerichtet und durch zwei weitere Instrumente ergänzt: das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA)²², welches für die großen In-

²¹ Siehe dazu ausführlich das Programm PHARE, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/e50004.htm> (letzter Zugriff 14.9.2008).

²² Verordnung Nr. 1267/1999 des Rates vom 21.6.1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, Abl. Nr. L 161/73.

frastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr ausgelegt ist und das Heranführungsinstrument für die Landwirtschaft (SAPARD)²³.

d. *Bewertung der Assoziierungsabkommen mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas*

Die Assoziierungsabkommen mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten bildeten die Grundlage für das Konzept der Assoziierungsabkommen, welches die EU heute insbesondere auf die Staaten des westlichen Balkans anwendet und als Heranführungsstrategie für andere potentielle Beitrittskandidaten heranzieht. Auch hier soll über eine engere Zusammenarbeit zunächst eine Stabilisierung der Länder erreicht werden. Die Beitrittsperspektive bildete einen festen Bestandteil der Assoziierungsabkommen mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas. So wird z.B. in Art. 1 Abs. 2 des Europaabkommens zwischen der EU und Polen ausdrücklich das Ziel einer Integration Polens in die Gemeinschaft festgeschrieben²⁴. Seit dieser Zeit ist der Gedanke eines potentiellen Beitritts zur Europäischen Union eng mit dem Abschluss eines Assoziierungsabkommens verbunden.

2. Das Konzept des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP)

Der SAP orientiert sich an dem Konzept der Europaabkommen, mit denen die EU die mittel- und osteuropäischen Staaten (zuletzt Rumänien und Bulgarien) auf den EU-Beitritt vorbereitet hat. Komplexer wird er dadurch, dass der westliche Balkan Staaten umfasst, deren Unabhängigkeit – historisch gesehen – noch nicht lange währt. Es stellen sich dort nicht zuletzt aus diesem Grund Probleme, die mit den Staaten der Europaabkommen nicht oder in geringerem Maße auftraten: ungelöste Statusfragen, mangelnde politische Stabilität, strukturelle Probleme, Schwierigkeiten im sozialen Bereich und noch immer mangelnde Sicherheit²⁵.

Mit dem SAP sollen daher zunächst Frieden, Stabilität und die Wirtschaftsentwicklung gefördert werden. Längerfristig geht es dennoch um die Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU für die ehemaligen jugoslawischen Staaten. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ist der Bezugsrahmen der EU, der die Länder des westlichen Balkans bis zu ihrem möglichen Beitritt zur EU begleitet. Die Grundzüge des SAP legte die Kommission bereits am 26. Mai 1999 fest²⁶, formell fand eine Einigung über die Durchführung des SAP zwischen der EU und den Westbalkan-Staaten am 24. November 2000 auf dem Gipfel in Zagreb statt.

²³ Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21.6.1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums, Abl. Nr. L 161/87.

²⁴ Europaabkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, Abl. Nr. L 348/2.

²⁵ *Dzihić*, in: Bilanz Balkan, S. 249 (258).

²⁶ *Europäische Kommission*, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 26.5.1999, KOM (99) 235.

a. *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)*

Die Grundlage des SAP bilden die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die auf der Grundlage von Art. 310 EG zwischen der EU und einzelnen Balkanstaaten geschlossen wurden. Dem Abschluss der Abkommen geht ein Unterstützungsprozess voraus, mit dem die Länder auf den Abschluss der SAA vorbereitet werden. Entsprechende Maßnahmen dienen teilweise noch dem Wiederaufbau, der Rückkehr von Flüchtlingen und der Versöhnung verschiedener Völkergruppen. Erst wenn in den Ländern des Westbalkans die politische Grundlage für Vertragsverhandlungen geschaffen ist, können SAA ausgehandelt werden. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bestehen bereits mit allen Staaten des westlichen Balkans mit Ausnahme des Kosovo²⁷.

aa) *Inhalt der SAA*

Das SAA umfasst in Anlehnung an die Kopenhagener Kriterien Regelungen zur wirtschaftlichen Assoziierung, zur Übernahme von Teilen des *acquis communautaire* und zur Kooperation in einer Vielzahl von Politikbereichen. Damit ähneln die SAA inhaltlich den Europaabkommen. Sie sehen im Rahmen der wirtschaftlichen Assoziierung insbesondere die Errichtung einer Freihandelszone vor, wobei nur eine Übergangsfrist von sechs Jahren eingeräumt wird und eine Ausweitung der vier Grundfreiheiten auf den Vertragspartner vorgesehen ist²⁸.

bb) *Beitrittsperspektive in den SAA*

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der Westbalkan-Staaten soll den Beitritt zur Europäischen Union vorbereiten. Die Westbalkan-Staaten sind als potentielle Kandidaten für den EU-Beitritt vorgesehen. Obwohl das Ziel der vollständigen Integration, im Gegensatz zu den Europaabkommen, nicht ausdrücklich in den Zielen des SAA aufgenommen ist²⁹, wurde die Beitrittsperspektive auf dem Treffen der EU-Außenminister in Feira im Juni 2000 ausdrücklich bestätigt³⁰ und ist zumindest für Kroatien mit Eröffnung der Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 in greifbare Nähe gerückt. Damit bestätigt sich auch hier der Zusammenhang zwischen dem Abschluss eines Assoziierungsabkommens und einer Beitrittsperspektive zur Europäischen Union.

b. *Außerordentliche Handelsmaßnahmen und Finanzhilfen*

Auch im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses werden von der EU flankierend Handelsmaßnahmen und Finanzhilfen zur Verfügung gestellt, um die Integrationsbemühungen zu unterstützen.

²⁷ Das SAA mit Mazedonien ist am 1.4. 2004 in Kraft getreten, das SAA mit Kroatien ist seit 1.2.2005 in Kraft. Am 12.6.2006 hat Albanien als drittes Westbalkan-Land ein SAA unterzeichnet, Montenegro am 15.10.2007. Serbien und Bosnien-Herzegowina haben am 29.4.2008 und am 16.6.2008 ebenfalls SAAs unterzeichnet.

²⁸ *Europäische Kommission* in oben angegebener Mitteilung: KOM (99) 235.

²⁹ So sagt z.B. Art. 1 Abs. 2 des zwischen der EU und Kroatien geschlossenen SAA im Gegensatz zum Europaabkommen mit Polen nichts zu einer vollständigen Integration, Abl. Nr. L 026/1; siehe auch Art. 1 Abs. 2 des SAA der EU und Mazedonien, Abl. Nr. L 084/13.

³⁰ Unter Bezug auf Feira erneut bestätigt von der *Europäischen Kommission* mit Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 21.5.2003, KOM (2003) 285 final.

aa) Außerordentliche Handelsmaßnahmen

Bereits im Rahmen der Vorbereitung auf die SAA führte die EU im September 2000 für die westlichen Balkanländer außerordentliche Handelsmaßnahmen ein³¹. Waren aus dieser Region erhalten so umfassenden und freien Zugang zum europäischen Markt und damit einen bedeutenden einseitigen Handelsvorteil. Eine Präferenzregelung dieses Umfangs ist bisher einmalig und in dem besonderen Interesse begründet, das die EU an der Stabilisierung ihrer Nachbarregion hat.

bb) Finanzhilfe

Die Finanzhilfe der Europäischen Union für die Region stammt in erster Linie aus dem CARDS-Programm (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)³², welches bis 2007 mittels spezieller, auf die einzelnen Länder zugeschnittener Strategiepapiere und mehrjähriger Programme die Reformen und den Aufbau staatlicher Institutionen auf dem Westbalkan unterstützte. Das CARDS-Programm wurde am 1. Januar 2007 durch IPA, das Instrument für Heranführungshilfe, ersetzt. IPA sieht für die Westbalkan-Staaten für 2007 bis 2010 Hilfen in Höhe von ca. 2, 7 Milliarden Euro vor, wobei die Mittel, auch über 2010 hinaus, jährlich ansteigen. Schwerpunkte von IPA sind insbesondere der Institutionsaufbau, die Demokratisierung, die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie für die Beitrittskandidaten auch die Heranführung an den *acquis* und die Vorbereitung auf Mittel der Strukturfonds und Agrarfonds.

IV. Bewertung der Assoziierungsstrategien der EU vor dem Hintergrund des neuen und erweiterten Abkommens mit der Ukraine

Die Assoziierung potentieller Beitrittskandidaten vollzieht sich innerhalb der EU nach einem bestimmten Verfahren, das seinen Ursprung in dem Konzept der Europaabkommen hat. Waren die Europaabkommen zunächst gar nicht auf den Beitritt der MOE-Staaten ausgelegt, haben sich die Instrumente der Assoziierungsabkommen, der Finanzhilfen und der Handelsmaßnahmen in ihrem Zusammenspiel als Heranführungshilfen bewährt. Das Konzept des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses für die Westbalkan-Staaten folgt diesem Muster konsequent, wobei Anpassungen an die jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten unumgänglich sind. Grundlage des Assoziierungskonzepts bildet stets das Assoziierungsabkommen, das den Beitritt zur EU ausdrücklich zum Ziel des Assoziierungsprozesses erklärt.

Die rechtlichen Grundlagen für den Abschluss der Assoziierungsabkommen finden sich in Art. 310 EG. Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften zum Abschluss dieser Abkommen ist in Art. 310 EG festgeschrieben. Inhaltlich soll das Abkommen eine

³¹ Verordnung (EG) Nr. 2007/2000 des Rates vom 18.9.2000 zur Einführung besonderer Handelsmaßnahmen für die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der Europäischen Union teilnehmenden oder damit verbundenen Länder und Gebiete sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1763/1999 und (EG) Nr. 6/2000, Abl. Nr. L 240/1.

³² Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5.12.2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG, Abl. Nr. 306/1.

Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren, ermöglichen. Ein Beitritt ist dabei aber nicht notwendige Folge bzw. notwendiger Inhalt dieses Abkommens. Die EU ist darüber hinaus in der Ausgestaltung der Abkommen und der Wahl der Bezeichnungen frei. Eine verbindliche Festlegung darauf, dass ein Assoziierungsabkommen stets die Beitrittsmöglichkeit beinhaltet, existiert folglich nicht. Dennoch bricht die EU mit dieser Bezeichnung des Abkommens mit der Ukraine aus dem bisherigen Schema aus. Da sich die Gründe für diese Abweichung nicht in den primärrechtlichen Grundlagen finden lassen, spielt womöglich eher die aktuelle politische Situation in der Ukraine eine Rolle.

V. Die aktuelle politische Situation in der Ukraine – Gründe für die Verweigerung einer Beitrittsaussicht

Die Gründe, der Ukraine kein Beitrittsversprechen zuzubilligen, sind sicherlich vielschichtiger, als es die nachfolgende Darstellung aufzuzeigen vermag. Doch die Zurückhaltung der Europäischen Union wird insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Instabilität in der Ukraine verständlich. Eine erneute Regierungskrise, deren Ende noch lange nicht in Sicht ist, macht es zurzeit unmöglich, notwendige Gesetzesvorhaben, wie z.B. die seit langem überfällige Reform des Gerichtswesens in der Ukraine, endlich zu verabschieden und in die Praxis umzusetzen³³. Die internen Machtkämpfe werden auch nicht durch den vormals vereinenden Gedanken an einen Beitritt zur EU überwunden. Obwohl der pro-westliche Kurs innerhalb der politischen Eliten und auch innerhalb der Bevölkerung eine große Mehrheit genießt³⁴, reicht diese Mehrheit noch lange nicht aus, um die vorhandenen tiefen Gräben zwischen den verfeindeten Lagern zu schließen. Und auch der Teil der Bevölkerung, der pro-östlich eingestellt ist, darf, obwohl er sich in der Minderheit befindet, nicht vernachlässigt werden. Die Aufnahme der Ukraine in die EU oder auch nur die Aussicht eines Beitritts in die EU könnte das ohnehin politisch gebeutelte Land noch weiter spalten. Der Beitritt der Ukraine zur EU könnte aber auch die Stabilität innerhalb der Gemeinschaft, die seit dem „Nein“ der Iren zum Reformvertrag bedrohlich ins Wanken gekommen ist, erheblich gefährden.

Die Tatsache, dass die Ukraine noch weit von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien entfernt ist, lässt die Frage aufkommen, warum eine Beitrittsperspektive für die Ukraine überhaupt so wichtig ist. Sicherlich spielt dabei der Gedanke eine Rolle, Anreize zu schaffen, um die notwendigen Reformen schneller voranzutreiben³⁵. Eine Aussicht auf einen Beitritt wäre dabei der deutlichste und beste Anreiz, ohne sich politisch festlegen zu müssen. Denn eine Beitrittsperspektive bedeutet noch lange nicht, dass der erhoffte und angestrebte Beitritt auch tatsächlich stattfindet. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, dass die EU mit der Bezeichnung des neuen Abkommens als Assoziierungsabkommen durchaus einen Schritt hin zu einer möglichen Beitrittsperspektive getan hat.

Die Beziehungen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union beruhen bisher auf dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit aus dem Jahre 1994, welches die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine festigen und als Basis für eine

³³ Siehe dazu *Thomas*, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine, WiRO 2008, im Erscheinen.

³⁴ *Jilge*, Der Bruch der Regierungskoalition und die ukrainischen Zukunftsperspektiven, Ukraine-Analysen 44/08, S. 2 ff.

³⁵ *Jilge*, Der Bruch der Regierungskoalition und die ukrainischen Zukunftsperspektiven, Ukraine-Analysen 44/08, S. 4.

Kooperation zur Stärkung der ukrainischen Entwicklung dienen sollte³⁶. Solche Partnerschafts- und Kooperationsabkommen hat die EU mit neun „Neuen Unabhängigen Staaten“ (NUS) seit dem Ende der neunziger Jahre abgeschlossen, um die Bereitstellung eines geeigneten Rahmens für den politischen Dialog und die Unterstützung der Anstrengungen dieser Länder zur Konsolidierung ihrer Demokratie zu gewährleisten³⁷. Darüber hinaus sollte auch die Entwicklung der Wirtschaft hin zu einem Übergang zur Marktwirtschaft begleitet werden. Schließlich schafft das Abkommen eine Grundlage für die Zusammenarbeit in den Bereichen Gesetzgebung, Wirtschaft, Soziales, Finanzen, zivile Wissenschaft und Technik und Kultur. Trotz der intensiven politischen und wirtschaftlichen Beziehungen ist der Abschluss eines PKA mit der EU für die betreffenden Staaten ein klares Signal dafür, dass ein Beitritt weder in Aussicht steht noch von den einzelnen Staaten selbst angestrebt wird. Die Ukraine fand sich also bis heute in der Gruppe der nicht beitriffähigen Staaten wieder.

Das erweiterte Abkommen, das nun Gegenstand der Verhandlungen zwischen der EU und der Ukraine ist und auf dem Gipfel am 9. September 2008 ausführlich diskutiert wurde, löst die Ukraine aus der Gruppe der bisher beitriffunfähigen oder -unwilligen Staaten und eröffnet eine neue Kategorie von Beziehungen für die Ukraine. Möglicherweise ist gerade dies der richtige Weg, ähnlich wie bei der Anpassung des Konzepts der Europaabkommen an das Konzept der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, um der besonderen Situation der Ukraine gerecht zu werden. Die von *Sarkozy* betonten gemeinsamen Werte der EU und der Ukraine können eine Basis für die weiteren intensiven Beziehungen bilden; sie können alleine aber noch nicht die notwendigen Reformen und Veränderungen im Land ersetzen, die für eine Integration notwendig sind. Das Land muss noch einige Anstrengungen unternehmen, um den Willen, der EU beizutreten, auch sichtbar werden zu lassen.

Die Verhandlungen zum neuen Abkommen müssen dazu genutzt werden, inhaltlich positive Anreize zu setzen, um die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine voranzutreiben. Die Bezeichnung des Abkommens als Assoziierungsabkommen sollte dabei als positives Signal verstanden werden, und zwar trotz der fehlenden ausdrücklichen Beitrittsperspektive. Die Ukrainer werden sich sicherlich auch angesichts der Schwierigkeiten in der EU selbst, die mit der bisherigen Erweiterung verbunden sind, darauf einstellen müssen, dass der Weg in die EU kein leichter sein wird.

³⁶ Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vom 26.1.1998 unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998D0149:EN:NOT> (letzter Zugriff 26.10.2008).

³⁷ Siehe dazu ausführlich unter <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r17002.htm> (letzter Zugriff 26.10.2008).