



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.6.2022
COM(2022) 407 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen
Union**

A. EINLEITUNG

Das Streben nach Zugehörigkeit zur Europäischen Union ist seit vielen Jahren eine wichtige Priorität für die Ukraine, ihre Regierungen und ihre Bürgerinnen und Bürger. In den letzten zehn Jahren war dies ein wesentliches Motiv für demokratische Veränderungen und Antrieb für eine Reihe wichtiger, an europäischen Werten ausgerichteter Reformen. Ende 2013 löste die Entscheidung des damaligen Präsidenten, das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine – für viele Ukrainerinnen und Ukrainer ein Symbol für den Weg in die Europäische Union – nicht zu unterzeichnen, Massenproteste gegen die Regierung aus. Daraufhin wandte sich die Russische Föderation, die die unabhängige Entscheidung des ukrainischen Volkes nicht akzeptierte, gegen die Ukraine. Obwohl die Ukraine die Kontrolle über einen Teil ihres Hoheitsgebiets verlor und der Konflikt im Osten des Landes Menschenleben kostete und zu wirtschaftlichen Verlusten führte, blieb sie über die Jahre eine resiliente Demokratie, die sich der Europäischen Union annäherte und die schrittweise Angleichung an den Besitzstand vorantrieb.

a) Beitrittsantrag

Am 28. Februar 2022, fünf Tage nach Beginn des groß angelegten unprovokierten und ungerechtfertigten Angriffs durch Russland, stellte die Ukraine ihren Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union. Am 7. März 2022 forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission auf, zu diesem Beitrittsantrag Stellung zu nehmen. Die Staats- und Regierungschefs der EU billigten diesen Beschluss auf ihrer informellen Tagung in Versailles¹.

In Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.“

In Artikel 2 heißt es: „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.“

Diese Artikel bilden die rechtliche Grundlage für die Stellungnahme der Kommission.

Der Europäische Rat kam im Juni 1993 auf seiner Tagung in Kopenhagen zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Der Beitritt kann erfolgen, sobald ein [...] Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat

¹ [20220311-versailles-declaration-de.pdf \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-room/media/30686/en/statement/20220311-versailles-declaration-de)

- *eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;*
- *sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.*
- *[Sie] setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“*

Im Dezember 1995 hob der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid die Notwendigkeit hervor, „*die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser [antragstellenden] Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.*“

Im Dezember 2006 war sich der Europäische Rat darin einig, „*dass die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie, verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung bildet.*“

In der vorliegenden Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag der Ukraine auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Jahr 1993 und in Madrid im Jahr 1995 aufgestellten Kriterien, insbesondere hinsichtlich der Verwaltungskapazität des Landes, zu erfüllen. In der Stellungnahme werden auch die Bemühungen der Ukraine bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen berücksichtigt, die sich aus dem am 1. September 2017 in Kraft getretenen Assoziierungsabkommen (AA) und der darin vorgesehenen vertieften und umfassenden Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) ergeben. Die Kommission wird die Auswirkungen des Beitritts der Ukraine in den einzelnen Bereichen der EU-Politik zu einem späteren Zeitpunkt bewerten.

Diese Stellungnahme wurde nach der gleichen Methodik erstellt wie frühere Stellungnahmen der Kommission. Die Ukraine erhielt am 8. April 2022 Fragen zu den politischen und wirtschaftlichen Kriterien und am 13. April Fragen zu den Kapiteln des EU-Besitzstandes und übermittelte die Antworten am 17. April bzw. 9. Mai. Bei dieser Stellungnahme handelt es sich um eine strukturelle Bewertung anhand festgelegter Kriterien, die auf dem Wissen und den Erfahrungen aus der langjährigen engen Zusammenarbeit der EU mit der Ukraine aufbaut.

b) Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine

Acht Jahre nach der rechtswidrigen Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine im Jahr 2014 startete Russland am 24. Februar 2022 eine groß angelegte militärische Invasion des gesamten Landes. Mehr als sieben Millionen Menschen sind in andere Länder geflohen, insbesondere in die EU-Mitgliedstaaten und die Republik Moldau, und in der Ukraine selbst gibt es fast acht Millionen Binnenvertriebene. Die EU hat mehrere Pakete beispielloser Sanktionen gegen Russland verabschiedet.² Außerdem hat sie ihre politische, finanzielle, humanitäre und militärische Unterstützung erheblich verstärkt. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger haben durch unzählige private Initiativen eine beispiellose Solidarität an den Tag gelegt. Die ukrainische Regierung hat im Krieg ein bemerkenswertes Maß an institutioneller Stärke, Entschlossenheit und Funktionsfähigkeit

² EU-Sanktionskarte – <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

unter Beweis gestellt. Sie beantwortete engagiert und zügig den EU-Fragebogen zu ihrem Beitrittsantrag.

Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine gehen auf die Zeit nach der Unabhängigkeitserklärung der Ukraine im Jahr 1991 zurück. Im Juni 1994 unterzeichnete die EU ein Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Ukraine, das im März 1998 in Kraft trat. Die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde 2004 intensiviert, als die Ukraine zu einem vorrangigen Partner der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde, und mit der Einleitung der Östlichen Partnerschaft im Jahr 2009 weiter gestärkt.

Die Integration mit der Europäischen Union ist für die Ukraine seit vielen Jahren eine wichtige außen- und innenpolitische Dimension. 2004 ging es bei der *Orangen Revolution*, die sich gegen Wahlbetrug und Korruption richtete, auch um die westliche Ausrichtung der Ukraine und ihre Integration mit der EU. Nach den Parlamentswahlen im März 2006 beschloss die EU, Konsultationen aufzunehmen, um ein neues verbessertes Abkommen mit der Ukraine auszuhandeln. Die Verhandlungen begannen im März 2007. Der Entwurf des Assoziierungsabkommens wurde im März 2012 paraphiert. Die *Revolution der Würde* im Jahr 2014 wurde durch die Weigerung des damaligen ukrainischen Präsidenten ausgelöst, das Assoziierungsabkommen einschließlich der vertieften und umfassenden Freihandelszone (AA/DCFTA) zu unterzeichnen.

Nach der *Revolution der Würde* annektierte Russland die Krim rechtswidrig und unterstützte illegale bewaffnete Gruppen in der Ostukraine. Die EU und die internationale Gemeinschaft verurteilten diese schwerwiegenden Verstöße gegen das Völkerrecht und die EU verhängte Sanktionen gegen die Russische Föderation.

Die neue Regierung der Ukraine, die nach der *Revolution der Würde* ins Amt kam, unterzeichnete im März 2014 den politischen Teil des Assoziierungsabkommens. Der wirtschaftliche Teil des AA/DCFTA wurde nach den Präsidentschaftswahlen im Mai 2014 unterzeichnet. Größere Teile des Abkommens wurden bereits seit 2014 vorläufig angewandt. Im September 2017 trat das AA/DCFTA vollständig in Kraft.

Das AA/DCFTA bildet die Grundlage für die politische Assoziierung und die wirtschaftliche Integration zwischen der Europäischen Union und der Ukraine. In seiner Präambel erkannte die EU die auf Europa gerichteten Bestrebungen der Ukraine an und begrüßte deren Entscheidung für Europa, einschließlich ihrer Zusage, eine vertiefte und tragfähige Demokratie und eine Marktwirtschaft aufzubauen. Derzeit ist dieses Abkommen das wichtigste bilaterale Rechtsinstrument und dient als Grundlage für die Vertiefung der politischen Beziehungen, stärkere wirtschaftliche Verbindungen, die Förderung gemeinsamer Werte und eine verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen von beiderseitigem Interesse. Auf der Grundlage des AA/DCFTA hat die Ukraine in vielen Bereichen eine Reihe anspruchsvoller Reformen durchgeführt und ihre Rechtsvorschriften erfolgreich an die der EU angeglichen.

Die Plattform der Zivilgesellschaft EU-Ukraine ist eines der im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Ukraine eingerichteten Gremien. Sie ermöglicht es den Organisationen der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten, den Umsetzungsprozess zu überwachen und Empfehlungen für die zuständigen Behörden auszuarbeiten.

Im Jahr 2019 wurde in einer Verfassungsänderung, die von 335 der 450 Mitglieder des ukrainischen Parlaments unterstützt wurde, die „Vollmitgliedschaft der Ukraine in der

Europäischen Union und der Nordatlantikvertrags-Organisation“ als strategische Ausrichtung des Staates festgeschrieben.

Die Ukraine ist Vertragspartei des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft und des Abkommens über den gemeinsamen Luftverkehrsraum, die zur Annäherung der ukrainischen Rechtsvorschriften an den Besitzstand der EU beitragen. Die Ukraine gehört zum erweiterten TEN-V-Netz.

Ukrainische Staatsangehörige können seit dem 11. Juni 2017 visumfrei in den Schengen-Raum einreisen. Ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine ist seit 2007 in Kraft.

Seit 1997 kommen die EU und die Ukraine auf hoher Ebene zusammen. Insgesamt fanden auf Präsidentenebene 23 Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine statt. Seither haben sich die Beziehungen weiterentwickelt, wobei das Engagement und die Dynamik zugenommen haben. Die neuen Dialoge zwischen der EU und der Ukraine über den Grünen Deal und die Cybersicherheit, die 2021 eingeleitet wurden, sind gute Beispiele für die Ausweitung der Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem strategischem Interesse. Zusammen mit vielen anderen internationalen Partnern schloss sich die EU 2021 der von der Ukraine als Beratungs- und Koordinierungsformat eingerichteten Internationalen Krim-Plattform an, mit der die rechtswidrige Annexion der Halbinsel durch Russland friedlich beendet werden soll.

Die Ukraine ist Vollmitglied der Vereinten Nationen und des Europarats und ein Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Die EU hat die Ukraine in erheblichem Umfang **finanziell unterstützt** – im Zeitraum 2014 bis 2021 mit 1,7 Mrd. EUR an Finanzhilfen im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstruments, 5,6 Mrd. EUR als Darlehen im Rahmen von fünf Makrofinanzhilfeprogrammen, 194 Mio. EUR im Rahmen der humanitären Hilfe und 355 Mio. EUR über außenpolitische Instrumente. Unter enger Einbindung der Mitgliedstaaten nach dem „Team Europa“-Konzept unterstützt die EU die Ukraine bei der Entwicklung politischer Strategien und bei der Umsetzung umfassender Reformen. Im Zuge der derzeitigen mehrjährigen Programmplanung hat die Kommission ihren Schwerpunkt verstärkt auf Schlüsselinvestitionen und Prioritäten im Rahmen eines Wirtschafts- und Investitionsplans³ gelegt, der darauf abzielt, bis zu 6,5 Mrd. EUR an öffentlichen und privaten Investitionen für das Land zu mobilisieren, und eine Grundlage für den künftigen Wiederaufbau schafft. Der im Rahmen des Wirtschafts- und Investitionsplans entwickelte Ansatz wird als gute Grundlage für alle künftigen Wiederaufbaupläne dienen.

Seit der russischen Invasion hat die EU ihre Unterstützung verstärkt und rund 4,1 Mrd. EUR für die allgemeine wirtschaftliche, soziale und finanzielle Widerstandsfähigkeit der Ukraine mobilisiert – in Form von sofortigen Makrofinanzhilfen, Budgethilfe, Soforthilfe, Krisenreaktion und humanitärer Hilfe. Dazu gehören auch Maßnahmen zur militärischen Unterstützung der Ukraine im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität in Höhe von 2 Mrd. EUR, um EU-Mitgliedstaaten für ihre militärische Sachhilfe für die Ukraine zu entschädigen.

Im Vorfeld und während des russischen Angriffskriegs hat die EU eng mit Finanzinstitutionen zusammengearbeitet, um die Ukraine zu unterstützen. Seit 2014 haben die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung Darlehen in Höhe von über 9,5 Mrd. EUR für die Ukraine mobilisiert. Davon hat die EIB in den letzten

³ SWD(2021) 186 final.

Wochen 668 Mio. EUR für den ukrainischen Haushalt ausgezahlt. Zudem arbeitet die EU eng mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds zusammen, die seit 2014 die ukrainischen Bemühungen maßgeblich unterstützen.

Mit der Einrichtung der Unterstützungsgruppe für die Ukraine hat die EU ab 2014 ihre Hilfsprogramme umgestaltet. Statt um einzelne Projekte geht es nun um größere kohärente Unterstützungspakete für zentrale Reformen und den Aufbau staatlicher Institutionen. Diese bedeutende Veränderung wird für den Wiederaufbau und die Reformen in der Ukraine nach dem Krieg sehr wichtig sein.

Seit 2016 hat die Ukraine ihre **Teilnahme an EU-Programmen** mit teilweiser Kofinanzierung durch die EU nach und nach ausgeweitet. Insbesondere nimmt die Ukraine an den Programmen Horizont 2020 und Horizont Europa, Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung, COSME, Kreatives Europa und EU4Youth teil. Darüber hinaus können Organisationen und Einzelpersonen aus der Ukraine an bestimmten Maßnahmen der Programme Erasmus+ und Europäisches Solidaritätskorps teilnehmen. Bei einigen anderen Programmen wie dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds oder dem EU-Katastrophenschutzverfahren beteiligt sich die Ukraine ad hoc an ausgewählten Maßnahmen. Die Ukraine nimmt an mehreren Interreg-Programmen und an der makroregionalen Strategie der EU für den Donauraum teil.

Die Ukraine hat mit einer Reihe von EU-Agenturen Arbeitsvereinbarungen, Kooperationsabkommen oder Absichtserklärungen unterzeichnet; dazu gehören die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), das Europäische Polizeiamt (Europol), das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA), die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), die Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA), die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF), die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA), die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA), das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und andere. Die Ukraine beteiligt sich – ohne Stimmrecht – am Büro des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK). Die verfahrenstechnischen Vorkehrungen für die Teilnahme der Ukraine am Programm LIFE wurden abgeschlossen.

Die Ukraine ist Mitglied der Östlichen Partnerschaft. Die **Östliche Partnerschaft** beruht auf dem Grundsatz der Inklusivität und Differenzierung. Russlands Krieg in der Ukraine hat gezeigt, dass die multilaterale Zusammenarbeit und der multilaterale Zusammenhalt wichtiger denn je sind, ebenso wie die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Region. Auch künftig wird es wichtig sein, einen Schwerpunkt auf die bilateralen Beziehungen zu legen und dazu beizutragen, dass die Ukraine wichtige Reformen, darunter in den Bereichen Regierungsführung, Justiz und Rechtsstaatlichkeit, durchführen kann.

B. BEITRITTSKRITERIEN

1. POLITISCHE KRITERIEN

Grundlage dieser Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und die Achtung und den Schutz von Minderheiten.

1.1 Demokratie

Gemäß ihrer **Verfassung** ist die Ukraine eine parlamentarisch-präsidentielle Demokratie, in der die Gesetzgebungsbefugnisse von der Parlamentarischen Versammlung (*Verchowna Rada*) und die Exekutivbefugnisse von der Regierung ausgeübt werden, wobei wichtige Exekutivbefugnisse beim Präsidenten liegen.

In der Verfassung sind die wesentlichen Grundsätze eines demokratischen Staats verankert, einschließlich Rechtsstaatlichkeit, freier Wahlen und des Schutzes der Menschenrechte. Der Vorrang des Völkerrechts ist in der Verfassung ausdrücklich festgeschrieben, sodass die geltenden internationalen Verträge bindend und ein integraler Bestandteil des nationalen Rechts der Ukraine sind.

Das **Verfassungsgericht der Ukraine** darf als einziges Organ die Verfassung auslegen und die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften feststellen. Es muss noch gemäß den Empfehlungen der Venedig-Kommission dringend reformiert werden. Von zentraler Bedeutung für diese Reform ist die Einführung eines glaubwürdigen und transparenten Auswahlverfahrens für die Ernennung von Verfassungsrichtern, einschließlich einer Integritätsprüfung. Die entsprechenden Rechtsvorschriften müssen noch vom Parlament verabschiedet werden.

Gemäß der Verfassung ist der **Präsident** der Ukraine das Staatsoberhaupt und wird von den Bürgern für eine Amtszeit von fünf Jahren direkt gewählt. Die Außenpolitik fällt formal in die Zuständigkeit des Präsidenten, der auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist. Der Präsident hat das Recht, den Verteidigungs- und den Außenminister zu bestimmen und die lokalen Gouverneure zu ernennen. Die **Exekutivgewalt** wird von der Regierung ausgeübt, die sich aus einem Ministerpräsidenten, einem Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten, drei weiteren Stellvertretenden Ministerpräsidenten und 18 Ministern zusammensetzt. Die Regierung verfügt insgesamt über angemessene Kapazitäten für die Politikgestaltung. Während des Kriegs hat die ukrainische Regierung institutionelle Resilienz und Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt und ist ein verlässlicher internationaler Partner geblieben.

Das **Parlament**, die *Verchowna Rada*, ist das Gesetzgebungsorgan der Ukraine und übt eine wirksame demokratische Kontrolle über die Exekutive aus. Das Parlament spielt eine zentrale Rolle bei der Ernennung und Entlassung der Regierung sowie der Leiter und Mitglieder einer Reihe anderer öffentlicher Institutionen. Es setzt sich aus 450 Abgeordneten zusammen, die für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden. Jedoch sind 26 Sitze in der *Verchowna Rada* vakant, da die Wahlen zu ihrer Besetzung in der von der Russischen Föderation rechtswidrig annektierten Autonomen Republik Krim und der dortigen Stadt Sewastopol sowie in den nicht von der Regierung kontrollierten Teilen der Oblaste Donezk und Luhansk nicht abgehalten wurden. Das Parlament billigte den Beschluss des Präsidenten, aufgrund des groß angelegten militärischen Angriffs durch Russland im Februar 2022 das Kriegsrecht zu verhängen, doch setzt es die Gesetzgebungsarbeit unterdessen fort.

Aufgrund der politischen Entwicklungen in der Ukraine und der Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen wurde das für Parlamentswahlen geltende **Wahlsystem** wiederholt geändert. 2019 wurde ein neues Wahlgesetz verabschiedet, das alle Arten von Wahlen regelt, um das gesamte Wahlrecht mit den einschlägigen internationalen Standards in Einklang zu bringen. Mit dem Gesetz wurde unter anderem ein Verhältniswahlsystem auf der Grundlage offener Listen eingeführt, Binnenvetribenen das Wahlrecht verliehen und für ein ausgeglicheneres Geschlechterverhältnis gesorgt. Es wurde erstmals bei den Kommunalwahlen 2020 erprobt. Daraus ergab sich weiterer Änderungsbedarf in Bezug auf die Transparenz der Wahlkampffinanzierung, eine ausgewogene und unparteiische Berichterstattung in den Medien und bestimmte Verfahrensasperte im Zusammenhang mit Wahlbeschwerden und -einsprüchen. Das Gesetz über nationale Referenden wurde im Januar 2021 verabschiedet und an dem Gesetz über lokale Referenden wird gearbeitet. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) gelangte zu der Einschätzung, dass bei den beiden Wahlgängen der jüngsten Präsidentschaftswahlen und den vorgezogenen Parlamentswahlen im Jahr 2019 ein echter Wettbewerb gegeben war und die Grundrechte und Grundfreiheiten insgesamt gewahrt wurden. Es wurden einige Empfehlungen ausgesprochen, die derzeit umgesetzt werden.

Der Rückgriff auf Dringlichkeitsverfahren für den Erlass von Rechtsvorschriften, einschließlich in Bereichen, die für den EU-Besitzstand relevant sind, ist relativ selten. Umfassende Folgenabschätzungen zu vorgeschlagenen Rechtsvorschriften und die legislative Kontrolle der Exekutive, einschließlich der Überwachung der Umsetzung der Rechtsvorschriften, müssen gestärkt werden.

Zur Stärkung der finanziellen und institutionellen Kapazitäten politischer Parteien wurde 2016 deren öffentliche Finanzierung eingeführt. Das Parlament muss noch seine Zustimmung dazu erteilen, dass die Verpflichtungen der politischen Parteien zur Finanzberichterstattung, die während der COVID-19-Pandemie ausgesetzt wurden, in vollem Umfang wiedereingeführt werden. Nach Beginn des groß angelegten militärischen Angriffs durch Russland im Februar 2022 beschlossen die ukrainischen Behörden, elf politische Parteien zu verbieten, die ihrer Auffassung nach russische Interessen fördern.

In der Ukraine gibt es eine dynamische **Zivilgesellschaft**, die eine aktive Rolle bei der Förderung und Kontrolle von Reformen spielt. Das Fachwissen der ukrainischen Organisationen der Zivilgesellschaft über zentrale Sektorreformen macht sie zu einem wertvollen Partner für die Regierung und zu einem wichtigen Akteur bei der Erbringung lokaler Dienstleistungen. Der Rechtsrahmen gewährleistet den Schutz der Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Maßnahmen wurden ergriffen, um die Registrierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu unterstützen und die Melde- und Steuervorschriften zu vereinfachen. Obwohl der zivilgesellschaftliche Raum sehr offen ist, kam es zu Druck und Drohungen gegen Aktivisten aufgrund lokaler Partikularinteressen, was in einigen Fällen in Gewalt mündete. Die Behörden verurteilen derartige Angriffe und die Ermittlungen wurden intensiviert, doch sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass solche Vergehen nicht ungestraft bleiben.

1.2. Reform der öffentlichen Verwaltung

Die Ukraine hat bei der Verbesserung ihrer öffentlichen Verwaltung seit 2014 Fortschritte erzielt. Der Rechtsrahmen für eine moderne öffentliche Verwaltung ist weitgehend vorhanden. Jedoch wird er noch nicht vollständig umgesetzt.

Die Ukraine verfügt über einen gut entwickelten **strategischen Rahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung** und hat seit 2016 Strategien für die Reform der öffentlichen Verwaltung ausgearbeitet und umgesetzt, die den Standards der europäischen Grundsätze für die öffentliche Verwaltung entsprechen. Weitere Fortschritte setzen ein intensiveres Engagement auf höchster politischer Ebene voraus. Die Ukraine muss weitere Anstrengungen unternehmen, um für angemessene Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften zu sorgen, insbesondere in Bezug auf Kontrollen.

Eine wirksame und effiziente **Erbringung öffentlicher Dienstleistungen** ist seit 2014 ein klares politisches Gebot. Seit 2019 hat die Regierung unter anderem folgende Maßnahmen eingeführt: Vereinfachung und Überwachung der Erbringung von Dienstleistungen, Vermeidung von Überschneidungen bei den Anlaufstellen und Verbesserung des Feedbacks. Darüber hinaus hat sie ein Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsgebühren entworfen, die Voraussetzungen für elektronische Dienstleistungen geschaffen (Webportale, Einführung von Online-Verwaltungsdiensten und Interoperabilität) und die Modalitäten der Erbringung öffentlicher (elektronischer) Dienstleistungen gesetzlich festgelegt. Die Ukraine verfügt über fortschrittliche **elektronische Behördendienste**, die den Bürgern über eine Online-Plattform und eine Anwendung für Mobiltelefone leicht zugänglich sind. Die Zahl der Nutzer ist in weniger als zwei Jahren auf 14 Millionen gestiegen. Die digitale Governance hat die Effizienz und Transparenz der Regierung erhöht und den Dialog zwischen Regierung und Bürgern erleichtert.

Die Ukraine hat die **Verwaltung der öffentlichen Finanzen** seit ihrer ersten diesbezüglichen Strategie aus dem Jahr 2013 erheblich verbessert. Die Strategie und der Aktionsplan für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen im Zeitraum 2022-2025 wurden im Dezember 2021 angenommen. Diese neue Strategie steht im Einklang mit der Methodik für öffentliche Ausgaben und finanzielle Rechenschaftspflicht (PEFA), EU-Standards und internationalen Standards. 2018 führte die Regierung eine mittelfristige Haushaltsplanung ein. 2021 wurde erstmals eine Haushaltserklärung für drei Jahre (2022-2024) angenommen, die dem Haushalt 2022 zugrunde liegt. Der Haushaltsplan 2020 wurde gemäß den im Haushaltsgesetz vorgesehenen Indikatoren ausgeführt. Die Ukraine hat die Haushaltstransparenz seit 2017 weiter erhöht. Die Legislative und die oberste Rechnungskontrollbehörde überwachen gemeinsam das Haushaltsverfahren in vorbildlicher Weise. Die Haushaltsdokumente bieten einen guten Überblick über die Haushaltseinnahmen und -ausgaben. Im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen wurden Fortschritte bei der stärkeren Mobilisierung inländischer Einnahmen sowohl im Steuer- als auch im Zollbereich erzielt. Die Überwachung der außerbudgetären Konten und die Anwendung internationaler Standards durch den Rechnungshof der Ukraine müssen weiter verbessert werden.

Im Kontext der **Mehrebenen-Governance** ist die **Dezentralisierung** in der Ukraine seit 2014 vorangekommen. Dies ist eine der wirksamsten und erfolgreichsten Reformen, die im Land durchgeführt wurden. Sie wurde zu einem entscheidenden Faktor für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zentraler Aspekt der Reform war die Fusion von mehr als 10 000 kleinen und verstreuten lokalen Verwaltungseinheiten zu 1470 größeren Gemeinden (*Hromadas*) mit größeren administrativen und wirtschaftlichen Kapazitäten, sodass sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen können. Über ein landesweites Netz lokaler Anlaufstellen der Verwaltung erhalten Bürger und Unternehmen hochwertige Dienstleistungen. Die Reform wurde durch eine fiskalische Dezentralisierung (einschließlich der Zuweisung eines Einkommensteueranteils von derzeit 64 % an die Gemeinden) untermauert, um stabile Ressourcen zu sichern, die für die Wahrnehmung der neuen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung benötigt werden. Den Gemeinden wurde auch Eigentum übertragen und sie erhielten Möglichkeiten, den Handel mit Grundstücken in ihrem Hoheitsgebiet zu regulieren.

Die sektorale Dezentralisierung machte in den Bereichen Gesundheit und Bildung Fortschritte.

Was die **Verwaltung des öffentlichen Dienstes und der Humanressourcen** angeht, so trat 2016 ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst in Kraft. Das Gesetz schafft die Grundlage für einen modernen öffentlichen Dienst. Der Aufbau eines professionellen und leistungsorientierten öffentlichen Dienstes würde jedoch eine detailliertere Ausgestaltung sowohl des Rechtsrahmens als auch der operativen Praxis erfordern. Die Reform des Besoldungssystems für den öffentlichen Dienst muss abgeschlossen werden, um qualifizierte Fachkräfte zu halten und neue Talente anzuziehen. Unmittelbar vor dem Kriegsausbruch stand die Ukraine kurz vor der Verabschiedung eines wichtigen Gesetzes über Verwaltungsverfahren. Die institutionelle Architektur der staatlichen Verwaltung ist umfassend geregelt, aber ihre Organisations- und Lenkungsmechanismen sollten verbessert werden, um eine wirksame, ergebnisorientierte und effiziente Governance zu gewährleisten.

Die **Politikformulierung und -koordinierung** hat in einigen Ministerien ein gutes Niveau erreicht, während in anderen Ministerien noch Verbesserungsbedarf besteht. Der regulatorische Rahmen für die Politikformulierung muss aktualisiert werden, um die Analysekapazitäten zu verbessern und eine realistischere Planung – insbesondere unter stärkerer Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsmittel – zu ermöglichen. Das Verfahren für öffentliche und interministerielle Konsultationen muss weiter verbessert werden.

In Bezug auf die **Rechenschaftspflicht** sind in allen Bereichen Verbesserungen zu verzeichnen, beispielsweise durch die Einführung von Leistungsindikatoren in allen Ministerien. Der Rechtsrahmen enthält nicht immer kohärente Vorgaben für die Rechenschaftspflicht und Governance-Regelungen zwischen Aufsichts- und nachgeordneten Stellen. Bei der Gewährung von Autonomie für nicht-ministerielle Stellen wurde der Aspekt der Rechenschaftslegung für die Ergebnisse vernachlässigt.

1.3. Rechtsstaatlichkeit

Seit der *Revolution der Würde* im Jahr 2014 hat die Ukraine zwei Runden von Justiz- und Antikorruptionsreformen durchgeführt (2014-2016 und 2020-2021), um das Justizsystem an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit anzugleichen, die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz zu stärken und unabhängige Korruptionsbekämpfungsstellen einzurichten. Ziel dieser Reformen war es auch, das System effizienter und transparenter zu gestalten. Hintergrund dieses Reformbedarfs waren die unzureichende Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive und Legislative, eine unzureichende Rechenschaftspflicht, ein hohes Maß an Korruption und ein starker Einfluss oligarchischer Interessen.

a) Justiz

Die Ukraine hat die Reform des Justizsektors eingeleitet, und ein entsprechender **strategischer Ansatz** ist vorhanden.

Der Hohe Justizrat ist das Hauptorgan für die Selbstverwaltung der Justiz. Der Verfassungs- und Rechtsrahmen garantiert die **Unabhängigkeit** und Unparteilichkeit **der Justiz**. Es gibt Ethikkodizes für Richter und Staatsanwälte sowie ein integriertes Fallbearbeitungssystem mit automatisierter Fallzuweisung. Die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten erfolgt prinzipiell nach Maßgabe von Verdiensten und objektiven Kriterien auf der Grundlage von öffentlichen Auswahlverfahren. Jedoch geben Versuche einer unzulässigen Einmischung in die Justiz von innen oder außen nach wie vor Anlass zur Sorge.

Mit der ersten Runde der Justizreformen, die 2016 in Verfassungsänderungen gipfelte, konnte das Gerichtssystem von vier auf drei Ebenen reduziert werden. Außerdem wurden neue

Prüfungen und Integritätsprüfungen für alle amtierenden Richter eingeführt, woraufhin mehr als ein Viertel der Richterschaft, d. h. etwa 2000 Richter, aus dem Amt ausschied. Die Justiz ist derzeit stark unterbesetzt, da die für die Auswahlverfahren zuständige Stelle Ende 2019 aufgelöst wurde. Neue Mitglieder des **Obersten Gerichtshofs** wurden auf transparente Weise ernannt, doch im Falle einiger Richter ist die Integrität fragwürdig. Das Richteramt wurde für alle Rechtsberufe geöffnet und ein transparenteres System für die Auswahl von Richtern eingeführt. Eine wichtige Ergänzung des Justizsystems war die Einrichtung des Obersten Antikorruptionsgerichts im Jahr 2019, wozu auch das große Engagement der ukrainischen Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft beigetragen hatte.

Die Justiz gilt immer noch als eine der am wenigsten vertrauenswürdigen und glaubwürdigen Institutionen. Bei Kriegsausbruch stand die Ukraine kurz vor dem Abschluss einer grundlegenden Justizreform (2020-2022), die bei vollständiger Umsetzung zu systemischen Veränderungen führen würde. Die wichtigsten Aspekte dieser Reformen sind in eine neue umfassende **Strategie für die Entwicklung des Justizsystems und der Verfassungsgerichtsbarkeit** für den Zeitraum 2021-2023 eingebettet.

Was die **Effizienz** des Justizsystems angeht, so ergibt sich ein gemischtes Bild, wobei bei Zivil- und Handelsverfahren ein positiver Trend und bei Verwaltungsverfahren ein negativer Trend zu verzeichnen ist. Das gravierendste Problem ist der Rückstau von insgesamt 578 750 Fällen (im Jahr 2018), der insbesondere den Obersten Gerichtshof betrifft (Rückstand von derzeit 24 000 Fällen). Die Dispositionszeit in zivil- und handelsrechtlichen Streitsachen ging auf 122 Tage im Jahr 2020 gegenüber 129 Tagen im Jahr 2018 und damit auf ein Standardniveau zurück, was die Effizienz angeht. Die Verfahrensabschlussquote stieg auf 98 % (97 % im Jahr 2018).

Der Gesamthaushalt 2018 belief sich auf 632,1 Mio. EUR (0,56 % des BIP). Während 78 % der Haushaltsmittel der Gerichte auf Löhne und Gehälter entfallen, wurden nur sehr wenige Mittel für Investitionen (0,2 %) und Fortbildungsmaßnahmen (0,004 %) bereitgestellt. In der Ukraine gibt es 13 Richter und 21 Staatsanwälte pro 100 000 Einwohner (gegenüber dem europäischen Durchschnitt von 21 Richtern und 12 Staatsanwälten pro 100 000 Einwohner).⁴

Im Juli 2021 wurden in vollständigem Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission neue Rechtsvorschriften zur Einführung von **Integritäts- und Berufsethikprüfungen** für die wichtigsten Justizverwaltungsorgane (Hoher Justizrat, zu dessen Hauptaufgaben die Ernennung und Entlassung von Richtern gehört, und Hohe Qualifikationskommission für Richter, die die Auswahlverfahren für neue Richter durchführt) verabschiedet. Die mit der Durchführung der Integritätsprüfungen beauftragten Stellen wurden eingerichtet und haben ihre Tätigkeit aufgenommen. Nachdem die Arbeit ab dem 24. Februar 2022 wegen des Kriegs zunächst ausgesetzt worden war, wurde die Integritätsprüfung der derzeitigen Mitglieder des Hohen Justizrats am 7. Mai 2022 abgeschlossen; von 21 Mitgliedern des Hohen Justizrats sind nur drei verblieben. Diese Reformen haben das Potenzial, nicht nur eine unabhängige und rechenschaftspflichtige Justiz zu schaffen, sondern auch den Einfluss von Partikularinteressen zurückzudrängen, die das bisherige Justizverwaltungssystem dazu genutzt haben, die Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine zu untergraben.

Um das systemische Problem der Nichtvollstreckung ukrainischer Gerichtsentscheidungen anzugehen, nahm die Regierung im Jahr 2020 eine Strategie zur Lösung von Fällen an, in denen gerichtliche Entscheidungen gegen staatliche Einrichtungen oder staatseigene Unternehmen als Schuldner nicht vollstreckt wurden. 2021 nahm das Parlament den

⁴ Bericht der im Europarat angesiedelten Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz.

Gesetzesentwurf zur Reform der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in erster Lesung an.

Ende 2019 wurde eine ehrgeizige Reform der **Staatsanwaltschaft** eingeleitet. Kernelement war die Überprüfung aller 11 700 Staatsanwälte auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene anhand von Professionalitäts- und Integritätskriterien. 30 % der Staatsanwälte scheiterten und mussten aus dem Dienst ausscheiden. Etwa 2000 Gerichtsverfahren zur Anfechtung des Ergebnisses der individuellen Überprüfung wurden eingeleitet, von denen die meisten noch anhängig sind. 2021 lancierte die Generalstaatsanwältin erfolgreich ein neues Pilotverfahren für eine transparente und leistungsorientierte Auswahl leitender Staatsanwälte. 2022 wurde damit begonnen, dieses Interimsverfahren in ein permanentes Verfahren umzuwandeln und das Disziplinarsystem für Staatsanwälte zu verbessern.

b) Korruptionsbekämpfung

Die Verhütung und die Bekämpfung von Korruption stehen seit der *Revolution der Würde* besonders weit oben auf der ukrainischen Reformagenda. Mehr Transparenz und Präventivmaßnahmen haben zu greifbaren Ergebnissen geführt und den Spielraum für Korruption in den einzelnen Bereichen verringert. Jedoch bestehen immer noch zahlreiche Herausforderungen. Korruption ist nach wie vor ein ernstes Problem, das weiterhin Aufmerksamkeit erfordert, da sie erhebliche Kosten für den Staatshaushalt, die Unternehmen und die Bevölkerung mit sich bringt, abschreckend auf in- und ausländische Investitionen wirkt und die Rechtsstaatlichkeit untergräbt.

Das Land ist Vertragspartei aller wichtigen internationalen Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung, darunter des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC). Eine Reihe von Empfehlungen einschlägiger internationaler Mechanismen zur Überwachung der Korruptionsbekämpfung, einschließlich der GRECO, sind noch umzusetzen. Alle Formen der Korruption, auch illegale Bereicherung, werden unter Strafe gestellt und der Umgang mit Interessenkonflikten, der Schutz von Hinweisgebern und die Gewährleistung der Transparenz der Parteienfinanzierung sind gesetzlich geregelt. In einem inklusiven Verfahren wurde eine neue **nationale Antikorruptionsstrategie** mit Schwerpunkt auf den einschlägigen Bereichen ausgearbeitet; ihre endgültige Annahme durch die *Verchowna Rada* steht jedoch noch aus. Für Schlüsselbereiche der öffentlichen Verwaltung und der Justiz liegen Integritätspläne und Verhaltenskodizes vor, deren Durchsetzung durch interne Kontrollstellen und entsprechende Disziplinargremien schrittweise sichergestellt wird.

Die Ukraine hat umfangreiche Reformen zur Korruptionsprävention und zum Schutz des Staatshaushalts erfolgreich durchgeführt, insbesondere in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, Energie, Banken und Gesundheitswesen. Studien zufolge belaufen sich die jährlichen Einsparungen aufgrund dieser Maßnahmen de facto auf rund 6 % des BIP. Seit 2016 gibt es transparente, umfassende elektronische Systeme für Vermögenserklärungen von öffentlichen Bediensteten. Dadurch sind automatische Überprüfungen und der Zugang der Öffentlichkeit zu den eingereichten Erklärungen möglich. Außerdem wurde ein neues, international ausgezeichnetes elektronisches System für die Vergabe öffentlicher Aufträge namens *ProZorro* (und dessen Spin-off *ProZorro.Sale*) eingeführt, um die zuvor undurchsichtigen Vergabeverfahren transparenter zu machen. Zuverlässigen Quellen zufolge wurden dank dieser Systeme jedes Jahr reale Einsparungen von 1 % des BIP erreicht, wovon auch künftig auszugehen ist.

Nach 2014 haben die ukrainische Zivilgesellschaft und die internationale Gemeinschaft eine wichtige unterstützende Rolle bei der Einrichtung **spezialisierter**

Korruptionsbekämpfungsstellen gespielt: des Nationalen Amtes für Korruptionsbekämpfung, der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung, der Nationalen Agentur für Korruptionsprävention, der Agentur für die Vermögensabschöpfung und -verwaltung und des Obersten Antikorruptionsgerichts. Diese Stellen verfügen über umfassende Mandate im Einklang mit internationalen Standards und arbeiten zunehmend unabhängig, wobei die erforderlichen Ressourcen weitgehend vorhanden sind, während die Koordinierung zwischen ihnen noch verbessert werden könnte. Einige dieser Stellen (z. B. das Nationale Amt für Korruptionsbekämpfung, das Oberste Antikorruptionsgericht) haben früher als andere (z. B. die Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung, die Nationale Agentur für Korruptionsprävention) begonnen, erfolgreich zu arbeiten. Die Unabhängigkeit aller Korruptionsbekämpfungsstellen ist weiterhin von entscheidender Bedeutung. Ihr Führungspersonal sollte in transparenten und kompetenzbasierten Verfahren ausgewählt werden, bei denen auch die Integrität potenzieller Kandidaten und Kandidatinnen geprüft wird. Besonders wichtig sind die rasche Besetzung des Leitungspostens der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung durch Bestätigung der Person, die das Auswahlverfahren gewonnen hat, und die Auswahl und Ernennung einer Person für den Direktionsposten des Nationalen Amtes für Korruptionsbekämpfung.

Was die Prävention betrifft, so ist die Nationale Agentur für Korruptionsprävention für Interessenkonflikte, die Überprüfung der Vermögenserklärungen, die Prüfung der Ausgaben politischer Parteien und den Schutz von Hinweisgebern zuständig. Was die Strafverfolgung anbelangt, so gehört das Nationale Amt für Korruptionsbekämpfung zu den Institutionen, denen das größte Vertrauen entgegengebracht wird; es hat zunehmend seine institutionellen Kapazitäten ausgebaut und eine proaktive Haltung bei der Bekämpfung mutmaßlicher Korruptionsfälle, an denen hochrangige Beamte beteiligt sind, eingenommen. Das Nationale Amt für Korruptionsbekämpfung, die Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung und das Oberste Antikorruptionsgericht haben ein modernes elektronisches Fallverwaltungssystem eingeführt, um Ermittlungen und gerichtliche Entscheidungen in Korruptionsfällen auf hoher Ebene zu erleichtern. Die Einrichtung des Obersten Antikorruptionsgerichts im Jahr 2019, bei der Richter und sonstiges Personal in einem transparenten und leistungsorientierten Verfahren rekrutiert wurden, hat die Arbeit der Korruptionsbekämpfungsstellen erheblich erleichtert und zu einer insgesamt wirksameren Rechtsprechung in Korruptionsfällen geführt.

Während die Ukraine im Bereich der Korruptionsbekämpfung bemerkenswerte Erfolge bei der Prävention erzielt hat, besteht bei der Ahndung noch erheblicher Handlungsbedarf. Die Zahl hochrangiger Beamter, die wegen Korruption vor Gericht gestellt werden, ist nach wie vor begrenzt. Korruptionsermittlungen sind mitunter zu parteilich und die Strafverfolgungsbehörden sind mit politischen Einmischungen konfrontiert.

Was die **Erfolgsbilanz** bei Korruptionsfällen auf hoher Ebene betrifft, so hat das Oberste Antikorruptionsgericht seit 2019 insgesamt 72 Urteile erlassen, von denen 39 rechtskräftig sind, unter anderem gegen Parlamentsmitglieder, Richter, Staatsanwälte, Mitglieder von Gemeinderäten und Leiter staatseigener Unternehmen.

Im November 2021 wurde ein sogenanntes Anti-Oligarchen-Gesetz mit dem strategischen Ziel unterzeichnet, den übermäßigen Einfluss von Oligarchen durch Beschneidung ihrer Rolle im wirtschaftlichen, politischen und öffentlichen Leben der Ukraine zu begrenzen. Die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften ist von entscheidender Bedeutung.

c) Organisierte Kriminalität

2019 wurde eine umfassende Polizeireform durchgeführt. Ziel war es, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei zu erhöhen und deren Fähigkeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu stärken. Polizeisondereinheiten zur Bekämpfung von Terrorismus, Cyberkriminalität und Drogen wurden eingerichtet. Das Innenministerium fungiert als nationaler Koordinator für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Der Polizei fehlt es jedoch nach wie vor an Ausrüstung und Fachwissen für die Durchführung komplexer Finanzermittlungen. Die Polizeireform muss fortgesetzt werden, einschließlich der Einführung eines wirklich professionellen Managementsystems.

Die Ukraine hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie seine Protokolle über den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten ratifiziert. Die Rechtsvorschriften des Landes zur **Bekämpfung von Geldwäsche** entsprechen teilweise den Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) und den einschlägigen internationalen Rechtsvorschriften, doch steht die Umsetzung von Empfehlungen des Expertenausschusses des Europarates für die Bewertung von Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (MONEYVAL) noch aus, weshalb die Ukraine MONEYVAL im Rahmen eines verschärften Follow-up-Verfahrens Bericht erstattet. Weitere Reformen sind erforderlich, damit die Ukraine die FATF-Standards besser einhalten kann, insbesondere in Bezug auf virtuelle Vermögenswerte, wirtschaftliches Eigentum und die Aufsicht über Unternehmen und Berufe außerhalb des Bankensektors. Ermittlungen gegen größere Geldwäschestrukturen und ihre strafrechtliche Verfolgung sollten vorangetrieben werden. Die Schaffung eines umfassenden Rahmens für die Bekämpfung von Finanzkriminalität und Geldwäsche und die Gewährleistung seiner wirksamen Umsetzung sind von entscheidender Bedeutung, um den erheblichen Risiken entgegenzuwirken, die von solchen Aktivitäten ausgehen. Es gibt eine Agentur für die Vermögensabschöpfung und -verwaltung, doch ist sie seit Ende 2019 ohne ständige Leitung. Die Rechtsvorschriften über die Verwaltung beschlagnahmter Vermögenswerte sollten verbessert und eine einschlägige nationale Strategie für die Vermögensabschöpfung verabschiedet werden.

Auf nationaler Ebene hat die Ukraine 2020 eine Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität angenommen; die Ausarbeitung und Genehmigung des dazugehörigen Aktionsplans sind derzeit im Gange. 2022 wurde eine Regierungsverordnung über die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA) verabschiedet und landesweit wurden regionale Taskforces zur Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität eingerichtet.

Die Ukraine hat eine Arbeitsvereinbarung mit der Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL), ein Abkommen über operative und strategische Kooperation mit der Strafverfolgungsagentur der Europäischen Union (Europol) und eine Absichtserklärung mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) geschlossen. Die Ukraine beteiligt sich aktiv an der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) und ist Mitglied von Interpol. Mit Unterstützung von Eurojust nimmt sie an gemeinsamen Ermittlungsgruppen teil.

Das Land befindet sich an einem wichtigen Knotenpunkt für den Schmuggel illegaler Waren in die EU, darunter auch Waffen und Drogen. Der illegale Holzeinschlag ist weitverbreitet und trotz der Anstrengungen der letzten Jahre wird immer noch illegal mit Holz gehandelt.

Die Ukraine ist auch Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsland für Menschenhandel. Die Zahl der abgeschlossenen strafrechtlichen Ermittlungen im Zusammenhang mit Straftaten, die von organisierten Gruppen und kriminellen Vereinigungen begangen wurden, ist in den letzten Jahren allmählich gestiegen, aber nach wie vor relativ niedrig (2021 – 499 Fälle, 2020 – 377 Fälle, 2019 – 293 Fälle), insbesondere im Zusammenhang mit mutmaßlichem Menschenhandel (2021 – 45 Fälle, 2020 – 57 Fälle, 2019 – 10 Fälle).

Insgesamt muss die Reform im Bereich der Strafverfolgung auf der Grundlage eines übergreifenden strategischen Plans fortgesetzt werden.

1.4. Grundrechte

a) Internationaler Rahmen

Die Ukraine hat die wichtigsten internationalen Menschenrechtsinstrumente ratifiziert, und ihr innerstaatlicher rechtlicher und institutioneller Rahmen zur Regelung der **Grundrechte** entspricht im Großen und Ganzen europäischen und internationalen Standards. Das Land hat das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) nicht ratifiziert.

b) Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Regelung der Grundrechte ist vorhanden, und die Gesetze entsprechen im Allgemeinen europäischen und internationalen Standards. Die Umsetzung sollte jedoch verbessert werden, und die Kapazitäten der für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte zuständigen Institutionen sowie die Umsetzung bestehender Strategien und Aktionspläne sind nach wie vor begrenzt. Dies behindert manchmal die wirksame Durchsetzung der Menschenrechte.

Im Jahr 2021 verabschiedete die Ukraine eine neue **nationale Menschenrechtsstrategie für den Zeitraum 2021-2023** und einen **Aktionsplan**, um die Bemühungen zur Angleichung der Strukturen und Verfahren ihrer öffentlichen Verwaltung an den internationalen Rahmen zu verstärken.

Die Ombudsstelle – der/die Menschenrechtsbeauftragte des ukrainischen Parlaments – wurde als nationale Menschenrechtsinstitution benannt und von der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit dem Status „A“ akkreditiert, da sie weitgehend den Pariser Grundsätzen entspricht.

c) Wesentliche Grundrechtsfragen

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 501 Urteile gegen das Land erlassen, die in Erwartung ihrer Vollstreckung einer verstärkten Überwachung unterliegen. Die meisten Fälle sind ähnlich gelagert und betreffen Verstöße gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, die Dauer von Strafverfahren, Misshandlungen einschließlich schlechter Haftbedingungen, die Dauer der Untersuchungshaft sowie das Recht auf Freiheit und Sicherheit.

Die Bürgerinnen und Bürger der Ukraine genießen das **Recht auf freie Meinungsäußerung**, und es gibt einen lebendigen öffentlichen zivilgesellschaftlichen Raum. Auch die **Medienfreiheit** hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert, insbesondere dank Online-Medien. Medien, die von Oligarchen kontrolliert werden, haben einen unverhältnismäßig großen Einfluss, insbesondere im Fernsehsegment. Die Ukraine hat ein insgesamt gutes Gleichgewicht erreicht zwischen der Wahrung der Medienfreiheit und Maßnahmen gegen

allgegenwärtige russische hybride und massive Desinformationsangriffe, die durch einige lokale Medien multipliziert werden.

Die ukrainische Verfassung garantiert den Schutz vor **Diskriminierung**, und das Strafgesetzbuch und mehrere Strafgesetze enthalten eigenständige Bestimmungen zu **Hassverbrechen**. Die sexuelle Ausrichtung und die Geschlechtsidentität werden jedoch in den Antidiskriminierungsvorschriften nicht als Schutzgründe anerkannt. Die zur Angleichung an den Besitzstand der EU erforderlichen Rechtsvorschriften sind in der nationalen Menschenrechtsstrategie für den Zeitraum 2021-2023 festgelegt, müssen aber noch umgesetzt werden.

Die Ukraine kommt bei ihrer Agenda für die **Gleichstellung der Geschlechter** schrittweise voran; die politische Vertretung von Frauen hat zugenommen (20,5 % der 2019 gewählten Parlamentsmitglieder sind Frauen), aber das geschlechtsspezifische Lohngefälle besteht nach wie vor und Frauen verdienen im Jahr 2019 durchschnittlich insgesamt 23 % weniger als Männer. Die Ukraine hat das Übereinkommen von Istanbul nicht ratifiziert und geschlechtsspezifische Gewalt ist nach wie vor ein Thema. Die Toleranz gegenüber und die Akzeptanz von lesbischen, schwulen, bi-, trans-, intersexuellen oder queeren Personen (**LGBTIQ**) nimmt in der ukrainischen Gesellschaft zu, und die Strafverfolgungsbehörden helfen beim Schutz von LGBTIQ-Veranstaltungen.

Die Ukraine hat verschiedene rechtliche Initiativen ergriffen, um die **Rechte des Kindes** zu verbessern. Sie hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ratifiziert und ist den drei Fakultativprotokollen zu dem Übereinkommen beigetreten. Sie hat ferner die Pariser Verpflichtungen zum Schutz von Kindern vor illegaler Rekrutierung oder dem illegalen Einsatz durch bewaffnete Gruppen gebilligt. Gleichzeitig weist die Ukraine weltweit eine der höchsten Heimunterbringungsraten bei Kindern auf (etwa 1,5 % aller Kinder), was ein ernstes Problem darstellt und dringend angegangen werden muss. Auch für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen (ca. 6 % der Bevölkerung) sind die Ressourcen nach wie vor unzureichend, und für den Übergang zu einer gemeindenahen Betreuung von Menschen mit Behinderungen ist ein Prozess der Deinstitutionalisierung erforderlich.

Die Rechte von Personen, die **Minderheiten** angehören, sind in der Ukraine verfassungsrechtlich garantiert. Die Achtung der Rechte von Personen, die nationalen Minderheiten angehören, in den Bereichen Bildung und Sprache und ihre Vertretung in gewählten Gremien auf allen Ebenen des öffentlichen Lebens müssen durch die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarates zum Bildungsgesetz, die Umsetzung der Empfehlungen zum Gesetz über die Staatssprache und die Berücksichtigung des letzten Überwachungszyklus des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten sichergestellt werden. Die Ukraine hat zwar Schritte unternommen, um den Empfehlungen der Venedig-Kommission nachzukommen, muss aber ihre Reform des Rechtsrahmens für nationale Minderheiten abschließen und wirksame Umsetzungsmechanismen einführen.

Frühere Mängel bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von **Folter und Misshandlung** durch Strafverfolgungsbeamte werden durch die Einrichtung der Abteilung für die verfahrensrechtliche Überwachung von Strafverfahren wegen Folter und anderer schwerer Verstöße durch Strafverfolgungsbehörden bei der Generalstaatsanwaltschaft im Oktober 2019 behoben. Die Justiz in der Ukraine ist unterbesetzt, weshalb Gerichtsverfahren nicht innerhalb angemessener Fristen abgeschlossen werden und Opfern schwerer Straftaten keine hinreichenden wirksamen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Auch ist das

Strafvollzugssystem nicht ausreichend ausgestattet und die Bedingungen an Orten der Freiheitsentziehung sind schlecht.

2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

Grundlage dieser Bewertung sind die Kopenhagener Kriterien in Bezug auf eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.⁵

2.1. Funktionierende Marktwirtschaft

Das Pro-Kopf-BIP in der Ukraine belief sich 2020 auf 29,8 % des EU-Durchschnitts. Vor dem Hintergrund einer erfolgreichen mittelfristigen Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und einer starken Resilienz seit dem russischen Angriffskrieg kann die Regierung eine zufriedenstellende Bilanz bei der Umsetzung einer insgesamt soliden makroökonomischen Politik vorweisen (und es ist bemerkenswert, wie die Regierung auch während des Krieges weiterhin für makroökonomische Stabilität sorgt). Die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen wurden jedoch durch eine etwas uneinheitliche Umsetzung von Strukturreformen gebremst, was häufig auf mangelnden politischen Konsens und regelmäßigen Einfluss von Partikularinteressen zurückzuführen ist, die Reformen verzögert haben, z. B. Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, zur Stärkung der Rechenschaftspflicht im Bereich der öffentlichen Finanzen oder zur Verschärfung von Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt und Klimaschutz.

Die ukrainischen Behörden haben seit der *Maidan-Revolution* gezeigt, dass sie fest entschlossen sind, eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik zu verfolgen. Die Regierung hat eine ehrgeizige Haushaltskonsolidierung verfolgt, durch die das öffentliche Defizit seit 2015 auf durchschnittlich rund 2 % des BIP halbiert wurde und die negativen Auswirkungen der durch COVID-19 verursachten Rezession auf die öffentlichen Finanzen eingedämmt werden konnten. Unterstützt durch ein kräftiges nominales BIP-Wachstum verbesserte sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung deutlich, da die Schuldenquote um mehr als 30 Prozentpunkte auf unter 50 % des BIP im Jahr 2021 zurückging. Die Nationalbank der Ukraine führte im Jahr 2016 einen Rahmen für die Festlegung von Inflationszielen ein und setzte diesen anschließend erfolgreich um, wodurch die Stabilität des flexiblen Wechselkurssystems gewahrt und das Vertrauen in die Landeswährung gestärkt wurde. Der Kriegskontext bringt jedoch neue Herausforderungen in Bezug auf die Inflation mit sich, die in den letzten fünf Jahren deutlich auf 2,7 % im Jahr 2020 gesenkt worden war, bevor sie 2021 9,4 % erreichte. Die chronisch niedrigen inländischen und ausländischen Investitionen tragen zum recht gedämpften realen Wirtschaftswachstum von rund 3 % pro Jahr in den vier Jahren vor der Pandemie und der in der Folge weiter bestehenden relativen Lücke zum Lebensstandard in der EU bei.

Nach wie vor bestehende große Schwachstellen im Unternehmensumfeld sind die Hauptursache für den Mangel an Investitionen. Im Jahr 2019 lag die Ukraine im Wettbewerbsindex (Global Competitiveness Index) des Weltwirtschaftsforums auf Platz 85, was in erster Linie auf schwache Institutionen, die starke Verbreitung marktbeherrschender Stellungen und eine unwirksame Antimonopolpolitik zurückzuführen ist. Die Aufhebung von fast einem Fünftel der im Zeitraum 2016-2020 überprüften Rechtsakte führte dennoch zu

⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass das hohe Maß an Unsicherheit im Zusammenhang mit dem derzeitigen Krieg und dessen weiteren Folgen Auswirkungen auf die Prognosekraft der vorliegenden Bewertung haben, die weitgehend auf verfügbaren (Vorkriegs-)Daten beruht.

einigen Fortschritten bei der Deregulierung. Trotz eines nur moderaten Regelungsaufwands und keiner erheblichen rechtlichen Hindernisse für den Markteintritt ist Korruption weitverbreitet und führt in Verbindung mit einem noch nicht vollständig reformierten Gerichtssystem dazu, dass Verträge oft nicht durchsetzbar sind, was unternehmerischen Tätigkeiten und grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen abträglich ist. Trotz großer Unsicherheit bei den Schätzungen und trotz Verbesserungen in den letzten Jahren ist der Anteil der informellen Wirtschaft nach wie vor beträchtlich und könnte bis zu einem Drittel der Wirtschaftstätigkeit in der Ukraine ausmachen.

Mit über 3500 staatseigenen Unternehmen auf zentralstaatlicher Ebene, auf die ein Zehntel der Produktion und etwa 18 % der Beschäftigung entfallen, ist der Fußabdruck des Staates in der Ukraine beträchtlich, wobei staatseigene Unternehmen zudem staatliche Beihilfen erhalten. Die Reform der Unternehmensführung in staatseigenen Unternehmen ist im Hinblick auf ihre Angleichung an internationale Standards zur Gewährleistung eines unabhängigen, professionellen und transparenten gewinnorientierten Managements gut vorangekommen. In diesem Zusammenhang wurde 2016 die Privatbank aufgrund schwerwiegender Betrugsfälle verstaatlicht. Jedoch blieb die durchschnittliche Eigenkapitalrendite staatseigener Unternehmen im Jahr 2019 bei 0,3 %⁶ gegenüber 8 % im privaten Sektor. Die recht erfolgreiche Privatisierung kleiner Immobilien und Produktionsanlagen, insbesondere durch elektronische Auktionen, muss noch zu einem Katalysator für großmaßstäbliche Privatisierungen werden.

Die Stabilität des Finanzsektors wurde durch die Regulierungs- und Aufsichtsreform seit der Bankenkrise 2014-2016 gestärkt, unterstützt durch einen erheblichen Rückgang der notleidenden Kredite von 58 % im Jahr 2017 auf 30 % im Jahr 2021 und die Rekapitalisierung der Banken auf ein komfortables Niveau. Mit einem Marktanteil von fast 50 % in den letzten fünf Jahren dominieren die vier staatseigenen Banken den Bankensektor. Der Umfang der Finanzintermediation ist jedoch noch gering; die Kredite der Banken an den privaten Sektor machten im Jahr 2021 nur 19 % des BIP aus. Die Kapitalmärkte und die Finanzintermediation außerhalb des Bankensektors befinden sich in einem sehr frühen Entwicklungsstadium und bieten Unternehmen keine tragfähigen Finanzierungsmöglichkeiten. Infolge des russischen Angriffskriegs hat die Nationalbank der Ukraine geeignete Maßnahmen ergriffen, um die Liquidität der Banken zu sichern und das Vertrauen in das System zu erhalten.

Das Funktionieren des Arbeitsmarktes wird durch alte, nicht reformierte Gesetze behindert, die nicht flexibel genug sind. Rund 3 Millionen Menschen, d. h. fast 20 % aller Beschäftigten, befanden sich 2021 in informellen Beschäftigungsverhältnissen. Die Arbeitslosenquote blieb mit rund 9 % in den letzten Jahren relativ niedrig, und der Konjunkturzyklus wirkte sich kaum auf sie aus. Vor dem Hintergrund einer erheblichen Abwanderung von Arbeitskräften lag die Erwerbsquote deutlich über der in einigen anderen Ländern der Region und blieb mit rund 62 % (56 % bei Frauen) seit 2014 relativ unverändert. Schätzungen von 2019 zufolge lebten und arbeiteten etwa 2,5 Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer im Ausland; dies entspricht fast 15 % der Gesamtbeschäftigung. Aufgrund dieser Abwanderung von Arbeitskräften fließen dauerhaft beträchtliche Heimatüberweisungen ins Land zurück, die fast vier Mal so hoch sind wie die ausländischen Direktinvestitionen.

⁶ Ohne das hochprofitable Unternehmen Naftogaz (das größte staatseigene Unternehmen in der Ukraine, das im Erdöl- und Erdgasgeschäft ein nationales Monopol hat).

2.2. Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten

Ein gut entwickeltes Bildungssystem hat zu einer Alphabetisierungsrate von fast 100 % und einem recht zufriedenstellenden Durchschnittsergebnis in der PISA-Studie 2018 beigetragen, bei der die Ukraine unter 78 Ländern auf dem 40. Platz lag. Trotz der beträchtlichen Staatsausgaben in diesem Sektor (5,7 % des BIP im Jahr 2021) und einer Bruttoeinschreibungsquote im Bereich Tertiärbildung von über 80 % könnten die Lehrpläne und die Gesamtqualität besser auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts abgestimmt werden. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die sich hauptsächlich auf den öffentlichen Sektor konzentrieren und über die letzten zehn Jahre auf unter 0,5 % im Jahr 2020 zurückgegangen waren, sind nach wie vor unzureichend, um das Humankapital nachhaltig zu verbessern.

Bereits vor den erheblichen Schäden, die durch den russischen Angriffskrieg verursacht wurden, spiegelte der Zustand der physischen Infrastruktur in der Ukraine eine anhaltend niedrige gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung wider; die Investitionsquote betrug seit der *Maidan-Revolution* im Durchschnitt rund 17 % des BIP. Die durch den Krieg verursachte Zerstörung ist gewaltig und beläuft sich auf Hunderte Milliarden Euro. Nach dem Krieg wird es von entscheidender Bedeutung sein, nicht einfach nur den alten Zustand wiederherzustellen, sondern im Sinne von „Build Back Better“ den Wiederaufbau klar mit der umfassenden Reformagenda auf dem europäischen Weg der Ukraine zu verknüpfen, um den grünen und den digitalen Wandel der Ukraine zu ermöglichen. Die Straßenlänge und die Stromerzeugung pro Kopf beliefen sich im Jahr 2020 auf 48 % bzw. 57 % des EU-Durchschnitts. Der Abnutzungsgrad der Stromverteilungsnetze wurde auf fast 50 % geschätzt. Trotz des in den letzten Jahren bemerkenswerten Wachstums des IKT-Sektors nutzen die meisten Unternehmen nur einfache digitale Werkzeuge und Technologien.

Die Struktur der moderat diversifizierten ukrainischen Wirtschaft hat sich seit 2014 kaum verändert und blieb auf Sektoren mit geringer Wertschöpfung konzentriert. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am BIP ging von 12,2 % im Jahr 2014 auf 10,3 % im Jahr 2021 zurück. Der Handel (13,8 % des BIP), die Landwirtschaft (10,8 % des BIP) und der Bergbau (6,7 % des BIP) waren 2021 die anderen drei wichtigsten Sektoren. Gleichzeitig entfielen fast 60 % der Beschäftigung auf die Sektoren Handel, Landwirtschaft und Industrie, was auf eine im Vergleich zur restlichen Wirtschaft geringere Arbeitsproduktivität hindeutet.

Die Offenheit der Wirtschaft ist in den letzten Jahren insgesamt zurückgegangen, wobei der Anteil des Außenhandels mit Waren und Dienstleistungen am BIP seit 2015 um fast ein Viertel auf 82,6 % des BIP im Jahr 2021 zurückgegangen ist. Die wirtschaftliche Integration mit der EU kam jedoch dank der Umsetzung des AA/DCFTA weiter voran. Der Umfang der ukrainischen Ausfuhren in die EU wurde seit 2015 ausgeweitet, auch was die Zahl der exportierenden Unternehmen betrifft (14 238 exportierende Unternehmen im Jahr 2021, d. h. 22 % mehr als 2015). Der Anteil der Ausfuhren in die EU, die hauptsächlich aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Metallen und Mineralien bestanden, stieg von 28 % im Jahr 2015 auf 36 % im Jahr 2021. Der Anteil der Einfuhren aus der EU, die hauptsächlich Maschinen, Chemikalien und Mineralien umfassten, stieg ebenfalls und zwar von 36 % im Jahr 2015 auf 41 % im Jahr 2021. Die Ukraine, die seit 2008 WTO-Mitglied ist, verfolgt eine relativ offene Handelspolitik.

3. FÄHIGKEIT ZUR ÜBERNAHME DER AUS DER EU-MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENEN VERPFLICHTUNGEN

Die Fähigkeit der Ukraine, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, wurde an folgenden Indikatoren gemessen:

- den Verpflichtungen im Rahmen des Assoziierungsabkommens und der vertieften und umfassenden Freihandelszone und ihrer Umsetzung;
- dem Grad der Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des Besitzstandes außerhalb des AA/DCFTA.

Das **Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine** einschließlich einer **vertieften und umfassenden Freihandelszone** gehört zu einer neuen Generation von Assoziierungsabkommen zwischen der EU und ihren Partnerländern. 21 seiner Anhänge/Anlagen enthalten Listen spezifischer Teile des Besitzstandes mit einem detaillierten Zeitplan für die Umsetzung innerhalb von zwei bis zehn Jahren. Das Abkommen erfasst somit einen wesentlichen Teil des EU-Besitzstandes. Das große Engagement der Ukraine für die Umsetzung des AA/DCFTA hat zu einer verstärkten bilateralen Zusammenarbeit und einer schrittweisen wirtschaftlichen Integration mit der Europäischen Union in einem breiten Spektrum von Sektoren geführt. Der dynamische Charakter des Abkommens wurde genutzt, um durch die Aktualisierung von Anhängen auch neueren Besitzstand der EU abzudecken, der ursprünglich im Abkommen nicht enthalten war. Die folgenden Anhänge wurden kürzlich aktualisiert: Anhang XXVII (Energie), Anhang XXI (Öffentliches Beschaffungswesen), Anhang V (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen) und Anhang XVII (Dienstleistungen in drei Sektoren: Telekommunikation, Post- und Kurierdienste und internationaler Seeverkehr). Es wurde eine vorläufige Einigung über Anhang XXXI (Klimapolitik), Anhang XV (Annäherung des Zollrechts) und Anhang XLIV (Finanzielle Zusammenarbeit einschließlich Betrugsbekämpfung) erzielt.

Im Jahr 2020 leiteten die EU und die Ukraine die umfassende Überprüfung der Verwirklichung der Ziele des Abkommens gemäß Artikel 481 des Assoziierungsabkommens ein, um das Potenzial des AA/DCFTA voll auszuschöpfen.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine bietet einen umfassenden institutionellen Rahmen für den bilateralen Dialog und die Überwachung des Prozesses der schrittweisen Annäherung der ukrainischen Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand und der Umsetzung. Dazu gehören jährliche Gipfeltreffen auf höchster politischer Ebene, der Assoziationsrat, der Assoziationsausschuss und der Assoziationsausschuss in der Zusammensetzung „Handel“, spezielle Unterausschüsse in fünf Bereichen sowie sechs spezielle Cluster-Unterausschüsse, die fast alle Kapitel des EU-Besitzstandes abdecken. Die Schritte, die die ukrainische Regierung bei der Umsetzung des Abkommens unternommen hat, bestätigen auch, dass sie in der Lage ist, den einschlägigen EU-Besitzstand umzusetzen, wozu auch die Schaffung eines angemessenen interinstitutionellen Koordinierungsrahmens gehört. 2016 wurde der Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten für europäische und euroatlantische Integration geschaffen und gleichzeitig das Regierungsbüro für die Koordinierung der europäischen und euroatlantischen Integration innerhalb des Ministerkabinetts reformiert. Von den aufeinanderfolgenden Regierungen wurden in allen Ministerien stellvertretende Minister ernannt, die für Fragen der europäischen Integration zuständig sind.

Die Umsetzung des EU-Besitzstandes durch die Ukraine ist in den jährlichen Berichten der EU über die Umsetzung des Assoziierungsabkommens seit 2016 dokumentiert⁷. Die Ukraine legt auch ihren eigenen Bericht vor.

Die EU-Mitgliedstaaten sind über den Assoziationsrat und den Assoziationsausschuss eng in die Umsetzung des AA/DCFTA eingebunden. Für den Assoziationsrat werden gemeinsame Standpunkte festgelegt, und für den Assoziationsausschuss wird eine ausführliche erläuterte Tagesordnung vereinbart. Durch den Parlamentarischen Assoziationsausschuss EU-Ukraine werden das Europäische Parlament und das ukrainische Parlament an der Umsetzung des Abkommens beteiligt. Über die Plattform der Zivilgesellschaft EU-Ukraine überwacht auch die Zivilgesellschaft die Umsetzung.

Nach der Annahme der überarbeiteten Erweiterungsmethodik⁸ für die Zwecke der Erweiterungspolitik der EU ist der EU-Besitzstand in sechs thematische Cluster gegliedert. Der Besitzstand in diesen Clustern wird im Wesentlichen durch das AA/DCFTA abgedeckt. Die Ukraine hat sich schrittweise an den im AA/DCFTA aufgeführten EU-Besitzstand angenähert und kann insgesamt eine zufriedenstellende Erfolgsbilanz bei der Umsetzung vorweisen, wenngleich die Fortschritte uneinheitlich sind und es häufig zu Verzögerungen bei der Einhaltung der ehrgeizigen Zeitpläne des AA/DCFTA gekommen ist. In Erwartung einer umfassenden Analyse aller Kapitel, die zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens durchgeführt werden soll, enthält die vorliegende Analyse Beispiele für Kapitel der Cluster, bei denen die Ukraine besonders gute Ergebnisse erzielt hat, und zeigt Bereiche auf, in denen eine begrenzte Annäherung an den Besitzstand stattgefunden hat.

Der **Cluster „Wesentliche Elemente“** umfasst die Kapitel des EU-Besitzstandes in den Bereichen *Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, öffentliches Beschaffungswesen, Statistik und Finanzkontrolle*. Dieser Cluster wurde hauptsächlich in den Abschnitten zu den politischen und wirtschaftlichen Kriterien bewertet.

Der Cluster **„Binnenmarkt“** umfasst die Kapitel des EU-Besitzstandes in den Bereichen *freier Warenverkehr, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr, Gesellschaftsrecht, Rechte des geistigen Eigentums, Wettbewerbspolitik, Finanzdienstleistungen, Verbraucher- und Gesundheitsschutz*. In diesem Cluster wurden besonders gute Ergebnisse erzielt, z. B. im Bereich des *freien Warenverkehrs*. Die Ukraine hat gute Fortschritte bei der Angleichung an den EU-Besitzstand im Bereich der technischen Handelshemmnisse gemacht, mit dem Ziel, die EU-Standards für Produktsicherheit zu erfüllen. Dies ermöglichte es, mit den Vorbereitungen für ein künftiges Abkommen betreffend die Konformitätsbewertung und die Anerkennung gewerblicher Produkte (ACAA) in drei Sektoren zu beginnen, für die derzeit eine Vorabbewertung durchgeführt wird.

Auch im Bereich *Wettbewerb* wurden gute Ergebnisse erzielt. Die Ukraine verfügt über ein Wettbewerbsrecht, das Standardvorschriften enthält, die mit den meisten kartellrechtlichen Vorschriften in der EU vergleichbar sind. Darüber hinaus hat die ukrainische Wettbewerbsbehörde in den letzten Jahren ihre Verfahren zur Fallbearbeitung erheblich verbessert, um eine Angleichung an die Wettbewerbsvorschriften und -praktiken der EU zu erreichen. Das derzeitige Beihilferecht bietet eine Grundlage für die Kontrolle staatlicher Beihilfen, muss aber noch weiter angeglichen werden.

⁷ SWD(2020) 329 final.

⁸ COM(2020) 57 final.

In anderen Bereichen des Clusters ist die Annäherung an den EU-Besitzstand noch begrenzt; dies gilt beispielsweise für den Bereich der *Rechte des geistigen Eigentums*. In den Jahren 2019 und 2020 wurden eine Reihe neuer Gesetze erlassen: zu Marken und Geschmacksmustern, zu Patenten, zu geografischen Angaben und zu Grenzmaßnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums. Weitere Anstrengungen sind insbesondere bei der Um- und Durchsetzung erforderlich.

Der Cluster **„Wettbewerbsfähigkeit und inklusives Wachstum“** umfasst die Kapitel des EU-Besitzstandes in den Bereichen *Informationsgesellschaft und Medien, Steuern, Wirtschafts- und Währungspolitik, Sozialpolitik und Beschäftigung, Unternehmens- und Industriepolitik, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur, Zollunion*. In diesem Cluster wurden besonders gute Ergebnisse erzielt, z. B. im Bereich *Informationsgesellschaft und Medien*, wo die Ukraine eine tiefgreifende Sektorreform durchgeführt und sich an den EU-Besitzstand im Bereich des digitalen Binnenmarktes angenähert hat. Die Ukraine hat die Gesetze über elektronische Kommunikation und die Regulierungsbehörde für Telekommunikation erlassen und setzt diese Gesetze seit Anfang 2022 durch. Die Angleichung an die EU-Rechtsvorschriften über audiovisuelle Medien steht noch aus, insbesondere in Bezug auf die Rolle der Medienregulierungsbehörde, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und gleiche Marktbedingungen.

Gute Ergebnisse wurden auch im Bereich *Zoll* erzielt. Die Ukraine hat die Rechtsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um die Anforderungen zu erfüllen und den Übereinkommen über das gemeinsame Versandverfahren und die Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr beizutreten sowie um das Programm für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte umzusetzen, sodass Vorteile bei der Zollabfertigung genutzt werden können und der Warenverkehr erleichtert wird. Die Verhandlungen über die Aktualisierung des Anhangs XV in Bezug auf die Umsetzung der Rechtsvorschriften des neuen Zollkodexes der Union wurden erfolgreich abgeschlossen. Die Assoziierung der Ukraine mit dem Programm „Horizont Europa“ und dem Euratom-Programm für Forschung und Ausbildung ist ein erfolgreiches Instrument, um das Land in die Verfahren der EU im Bereich *Forschung und Innovation* einzubeziehen.

In anderen Bereichen des Clusters ist die Annäherung an den Besitzstand noch begrenzt, z. B. im Bereich *Sozialpolitik und Beschäftigung*.

Der Cluster **„Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität“** umfasst die Kapitel des Besitzstandes in den Bereichen *Verkehrspolitik, Energie, transeuropäische Netze sowie Umwelt und Klimawandel*. In diesem Cluster wurden im Bereich *Energie* besonders gute Ergebnisse erzielt, was die Ausgestaltung der Strom- und Gasmärkte in der Ukraine betrifft, einschließlich Entflechtung und Zertifizierung der Fernleitungsnetz- und der Übertragungsnetzbetreiber. Die Ukraine hat auch eine strukturelle Umgestaltung ihres Strom- und Gasmarkts auf der Grundlage der EU-Vorschriften vorgenommen. Die Mitgliedschaft der Ukraine in der Energiegemeinschaft hat den Prozess der Annäherung der Rechtsvorschriften gefördert. Der Rechtsrahmen für Energieeffizienz deckt wesentliche Teile des EU-Besitzstandes ab. Dank der guten Arbeit in diesem Bereich konnte die Ukraine im März 2022 an das Stromnetz der EU angeschlossen werden und eine schrittweise Steigerung der Stromausfuhren unter zu erfüllenden klaren technischen Bedingungen vereinbaren. Die Ukraine verfügt über ein enormes Potenzial für die Erzeugung von erneuerbarer Energie und die Entwicklung einer sauberen Wasserstoffwirtschaft. All dies würde dazu beitragen, die Energieabhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland im Einklang mit dem REPowerEU-Plan zu verringern und Liquiditätsprobleme im Energiesektor abzumildern. Die

hochrangige Arbeitsgruppe zum Energiemarkt wird unter Gewährleistung der regionalen Versorgungssicherheit die erforderlichen Reformen weiter beschleunigen und den Weg für den künftigen Handel mit Strom und erneuerbarem Wasserstoff ebnen sowie den Wiederaufbau des Energiesystems im Rahmen der REPowerUkraine-Initiative ermöglichen. Für diesen Cluster hat der strategische Dialog auf hoher Ebene mit der Ukraine, der 2021 zu den Themen *europäischer Grünen Deal*⁹ und grüner Wandel der Ukraine eingeleitet wurde, das auf hochrangiger Ebene der ukrainischen Regierung bestehende Interesse und Engagement für die grüne Agenda gezeigt. Dies ist notwendig, damit der grüne Wandel des Landes ermöglicht wird und es seine neuen Klimaziele im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris erreicht. Der Dialog hat auch gezeigt, dass erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die Angleichung der Rechtsvorschriften beispielsweise an den EU-Besitzstand im Bereich Klima und Umwelt sicherzustellen und um für angemessene administrative, finanzielle und organisatorische Kapazitäten für seine Umsetzung und Durchsetzung zu sorgen.

In anderen Bereichen des Clusters ist die Annäherung an den Besitzstand noch begrenzt, z. B. im Bereich *Verkehr*, wo nur rund ein Drittel des einschlägigen EU-Besitzstandes umgesetzt wurde. Nur in einigen Bereichen, die für die Reform des Verkehrssektors von wesentlicher Bedeutung sind, wurden bedeutende Ergebnisse erzielt, z. B. durch den Erlass von Rechtsvorschriften über die Binnenschifffahrt und den multimodalen *Verkehr*. Seit 2018 trägt der Verkehrsdialog dazu bei, die Konnektivität zu vertiefen und die Annäherung zu unterstützen. Die Umsetzung des im Oktober 2021 zwischen der EU und der Ukraine unterzeichneten Abkommens über den gemeinsamen Luftverkehrsraum wird zu einer schrittweisen Harmonisierung der ukrainischen Rechtsvorschriften mit den Luftverkehrsvorschriften und -standards der EU führen.

Der Cluster **„Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion“** umfasst die Kapitel des EU-Besitzstandes in den Bereichen *Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik, Fischerei, Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente sowie Finanz- und Haushaltsbestimmungen*. In diesem Cluster wurden besonders gute Ergebnisse erzielt, z. B. im Bereich der Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzenschutzpolitik. Der Gesundheits- und Pflanzenschutzsektor ist der umfassendste und komplexeste Bereich im AA/DCFTA. Eine besonders hohe Angleichungsquote der Rechtsvorschriften hat die Ukraine im Bereich Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit vorzuweisen. Die sich aus den aktualisierten Rechtsvorschriften ergebenden Verantwortlichkeiten sind klar zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor aufgeteilt, um zu gewährleisten, dass sowohl im Inland – zur Stärkung des Vertrauens der ukrainischen Verbraucherinnen und Verbraucher in ukrainische Produkte – als auch für Ausfuhren, einschließlich in die EU, Produkte von angemessener Sicherheit in *Verkehr* gebracht werden. Die Ukraine arbeitet eng mit regionalen *Fischereiorganisationen* zusammen, um ihre einschlägigen Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand und internationale Standards anzugleichen. Das Land hat mit der Umsetzung einiger zentraler Mechanismen für die *Regionalpolitik* begonnen.

Die Annäherung an den EU-Besitzstand im Bereich *Landwirtschaft und ländliche Entwicklung* ist begrenzt.

Der Cluster **„Außenbeziehungen“** umfasst die *Außenbeziehungen* sowie die *Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Die Ukraine kann insgesamt eine gute Bilanz in Bezug

⁹ COM(2019) 640 final.

auf die Angleichung an die Standpunkte der EU im Rahmen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* vorweisen. Die Angleichungsquote an die einschlägigen Erklärungen des Hohen Vertreters im Namen der EU und die Beschlüsse des Rates lag im Jahr 2021 bei 79 % (2020: 81 %; 2019: 63 %; 2018: 46 %; 2017: 80 %). Die Ukraine leistete von November 2010 bis November 2011 (Bereitstellung eines Marineoffiziers) und von Januar bis Februar 2014 (Bereitstellung einer Fregatte) einen aktiven Beitrag zur EUNAVFOR ATALANTA. Die Ukraine hat zwischen 2011 und 2020 auch mehrfach zu den EU-Gefechtsverbänden beigetragen und war dabei, eine Teilnahme an der Mission EUFOR Althea vorzubereiten, was schließlich aufgrund des russischen Krieges gegen die Ukraine nicht möglich war. Es besteht Spielraum für eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und für eine stärkere Konvergenz mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), auch in Bezug auf die Standpunkte der EU. Die Ukraine muss ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 8 des Assoziierungsabkommens noch nachkommen und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifizieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Ukraine ist eine dynamische parlamentarisch-präsidentielle Demokratie, in der auf nationaler und lokaler Ebene kompetitive Wahlen abgehalten werden. Der zugrunde liegende umfassende verfassungsrechtliche, gesetzliche und institutionelle Rahmen entspricht insgesamt den europäischen und internationalen Standards. Der Rechtsrahmen für eine moderne öffentliche Verwaltung ist vorhanden, aber noch nicht vollständig umgesetzt. Die Ukraine hat eine erfolgreiche Dezentralisierungsreform, einschließlich einer fiskalischen Dezentralisierung, durchgeführt. Die Unabhängigkeit der Justiz wurde gestärkt und unabhängige Korruptionsbekämpfungsstellen wurden eingerichtet, darunter das gut funktionierende Oberste Antikorruptionsgericht. Die Unabhängigkeit aller Korruptionsbekämpfungsstellen ist weiterhin von entscheidender Bedeutung. Die Rechenschaftspflicht und die Effizienz der Justiz müssen gestärkt und Defizite bei den Strafverfolgungsbehörden angegangen werden, insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption, die im ganzen Land nach wie vor ein ernstes Problem darstellt. Der rechtliche und institutionelle Rahmen, der die Achtung der Grundrechte gewährleistet, ist vorhanden und wird insgesamt eingehalten, doch die Umsetzung sollte weiter verbessert werden. Die ukrainische Demokratie ist von einer aktiven, handlungsfähigen Zivilgesellschaft geprägt. Die Resilienz der ukrainischen Institutionen ist seit der russischen Invasion ganz offensichtlich, wobei die Regierung weiterhin auf allen Ebenen funktionsfähig ist. Was die **politischen Kriterien** angeht, so ist die Ukraine hinsichtlich der institutionellen Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten insgesamt weit fortgeschritten.

In Bezug auf die **wirtschaftlichen Kriterien** weist die Ukraine weiterhin eine solide makroökonomische Erfolgsbilanz auf und hat eine bemerkenswerte Resilienz an den Tag gelegt, denn auch nach der russischen Invasion im Februar 2022 war die makroökonomische und finanzielle Stabilität gewährleistet. Dies zeugt nicht nur von einer enormen politischen Entschlossenheit, sondern auch von relativ gut funktionierenden Institutionen. Gleichzeitig müssen ehrgeizige Strukturreformen zur Beseitigung der Korruption, zur Verringerung des Fußabdrucks des Staates und des anhaltenden Einflusses von Oligarchen, zur Stärkung der privaten Eigentumsrechte und zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität in der Ukraine fortgesetzt werden, um die Funktionsweise ihrer Marktwirtschaft zu verbessern. Die Fähigkeit

des Landes, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten, wird entscheidend davon abhängen, wie die Investitionen in der Ukraine nach dem Krieg konzipiert und gestaffelt werden, um das Sachkapital aufzustocken, die Bildungsergebnisse zu verbessern und Innovationen anzukurbeln.

Hinsichtlich der **Fähigkeit zur Übernahme der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen** arbeitet die Ukraine seit 2016 an der Umsetzung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine, einschließlich einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (AA/DCFTA). Dieses Abkommen deckt bereits einen ganz erheblichen Teil des EU-Besitzstandes ab. In vielen Kapiteln hat die Ukraine schrittweise eine Annäherung an wesentliche Teile des EU-Besitzstandes erreicht. Die Umsetzung verläuft insgesamt zufriedenstellend, wobei das Land in einigen Bereichen weiter fortgeschritten ist als in anderen.

Die Ukraine ist ein europäischer Staat und hat hinreichend bewiesen, dass sie den Werten verbunden ist, auf die sich die Europäische Union gründet. Daher empfiehlt die Kommission dem Rat, der Ukraine die **Perspektive einer Mitgliedschaft** in der Europäischen Union zu eröffnen.

Die Ukraine hat die Resilienz ihrer Institutionen, die die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten garantieren, unter Beweis gestellt.

Die Kommission empfiehlt daher, der Ukraine den **Status eines Beitrittskandidaten** in der Annahme zuzuerkennen, dass folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- im Einklang mit den Empfehlungen der Venedig-Kommission Erlass und Umsetzung von Rechtsvorschriften über ein Auswahlverfahren für die Richter des ukrainischen Verfassungsgerichts, einschließlich eines Vorauswahlverfahrens auf der Grundlage einer Bewertung ihrer Integrität und Fachkompetenz;
- Abschluss der Integritätsprüfung der Kandidaten für den Hohen Justizrat durch den Ethikrat und der Auswahl der Kandidaten für die Einsetzung der ukrainischen Hohen Qualifikationskommission für Richter;
- weitere Intensivierung der Korruptionsbekämpfung, insbesondere auf hoher Ebene, durch proaktive und effiziente Ermittlungen und eine glaubwürdige Erfolgsbilanz bei Strafverfolgungen und Verurteilungen; Abschluss der Besetzung des Leitungspostens der Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung durch Bestätigung der Person, die das Auswahlverfahren gewonnen hat, sowie Einleitung und Abschluss des Auswahlverfahrens und der Besetzung des Direktionspostens des Nationalen Amtes für Korruptionsbekämpfung der Ukraine;
- Sicherstellung, dass die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche den Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) entsprechen; Annahme eines übergreifenden

strategischen Plans für die Reform der gesamten Strafverfolgung als Teil des Sicherheitsumfelds der Ukraine;

- Umsetzung des Anti-Oligarchen-Gesetzes, um den übermäßigen Einfluss von Oligarchen im wirtschaftlichen, politischen und öffentlichen Leben zu begrenzen; dies sollte in rechtlich einwandfreier Weise und unter Berücksichtigung der anstehenden Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den einschlägigen Rechtsvorschriften erfolgen;
- Vorgehen gegen den Einfluss von Partikularinteressen durch die Verabschiedung eines Mediengesetzes, das die Rechtsvorschriften der Ukraine an die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste angleicht und die unabhängige Medienregulierungsbehörde stärkt;
- Abschluss der derzeit in Vorbereitung befindlichen Reform des Rechtsrahmens für nationale Minderheiten wie von der Venedig-Kommission empfohlen und Einführung von Mechanismen zur sofortigen und wirksamen Umsetzung.

Die Kommission wird die Fortschritte der Ukraine bei der Umsetzung dieser Maßnahmen überwachen und bis Ende 2022, zusammen mit einer **ausführlichen Bewertung** des Landes, einen Bericht darüber vorlegen.

Der Beitrittsprozess beruht nach wie vor auf **festgelegten Kriterien und Bedingungen**. Dies ermöglicht es jedem in diesem Prozess befindlichen Land, auf der Grundlage seiner eigenen Leistungen Fortschritte zu erzielen, bedeutet aber auch, dass Schritte in Richtung EU rückgängig gemacht werden können, wenn die zugrunde liegenden Bedingungen nicht mehr erfüllt sind.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.6.2022
COM(2022) 407 final

ANNEX

ANHÄNGE

der

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen
Union**

STATISTISCHE DATEN (extrahiert am 11.5.2022)
Ukraine

Grunddaten	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bevölkerung (in Tausend)	1)	45 782,6	42 590,9 b	42 414,9	42 216,8	41 983,6	41 732,8	41 418,7
Gesamtfläche des Landes (in km²)	2)	603 548,0	603 549,0	603 549,0	603 549,0	603 549,0	603 549,0	
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020	
Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in Mio. Landeswährung)		1 120 585,0	2 385 367,0	2 981 227,0	3 560 302,0 p	3 977 198,0 p	4 191 864,0 p	
Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in Mio. EUR)		106 388,7	84 312,6	99 360,5	110 764,8 p	137 372,9 p	136 153,2 p	
BIP (in EUR pro Kopf)		2 319,3	1 975,8	2 338,7	2 620,4 p	3 268,6 p	3 261,5 p	
Pro-Kopf-BIP (in Kaufkraftstandards (KKS))	:	:	:	:	:	:	:	
Pro-Kopf-BIP (in KKS) im Verhältnis zum EU-Durchschnitt (EU-28 = 100)	:	:	:	:	:	:	:	
Reales BIP-Wachstum: Änderung des BIP-Volumens gegenüber Vorjahr (in %)		4,1	2,4	2,4	3,5 p	3,2 p	-4,0 p	
Beschäftigungszuwachs (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) gegenüber dem Vorjahr (in %)	3)	0,4	-1,0	-0,7	1,3	1,9	-4,0	
Bruttowertschöpfung nach Hauptsektoren								
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei (in %)		8,4	13,8	12,1	12,0	10,4	10,8	
Industrie (in %)		25,3	25,0	25,0	24,8	23,2	21	
Baugewerbe (in %)		3,7	2,3	2,6	2,7	3,1	3,3	
Dienstleistungen (in %)		62,6	58,9	60,3	60,5	63,3	64,9	
Konsumausgaben als Anteil am BIP (in %)		84,4	85,2	87,8	90,2	93,2	93,7	
Bruttoanlageinvestitionen als Anteil am BIP (in %)		18,1	15,5	15,8	17,7	17,6	13,0	
Vorratsveränderungen als Anteil am BIP (in %)		0,3	6,2	4,2	0,9	-2,7	-5,6	
Exporte von Waren und Dienstleistungen in % des BIP		46,5	49,3	48,1	45,2	41,2	39,1	
Importe von Waren und Dienstleistungen in % des BIP		49,3	56,2	55,9	54	49,3	40,2	
Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat in % des BIP	:	:	:	:	:	:	:	
Wirtschaft	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020	
Volumenindex der Industrieproduktion (2015 = 100)	4)	130,6	105,7	111,4	114,6	115,5	108,1	
Inflationsrate und Hauspreise	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020	
Verbraucherpreisindex (VPI), Veränderung gegenüber dem Vorjahr (in %)	:	:	13,9	14,5	10,9	7,9	2,8	

Zahlungsbilanz	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Zahlungsbilanz: Leistungsbilanzsaldo (in Mio. EUR)	5)	-2 272,3	-1 685,2	-3 078,6	-5 443,0	-3 681,5	4 611,7
Zahlungsbilanz - Leistungsbilanz: Handelsbilanz (in Mio. EUR)		-3 000,1	-5 827,9	-7 751,0	-9 628,5	-11 168,7	-2 082,1
Zahlungsbilanz – Leistungsbilanz: Dienstleistungen, netto (in Mio. EUR)		4 230,4	441,6	814,6	1 130,6	1 562,2	3 852,6
Auslandsdirektinvestitionen (ADI) im Ausland (in Mio. EUR)		554,5	14,5	7,1	-4,2	578,5	71,8
davon ADI des Berichtslands in EU-27-Staaten (in Mio. EUR)		527,1	14,5	1,8	0,8	575,8	71,8
Auslandsdirektinvestitionen (ADI) im Berichtsland (in Mio. EUR)	6)	4 893,4	3 440,9	3 272,7	3 770,0	5 231,3	-30,6
davon ADI von EU-27-Staaten im Berichtsland (in Mio. EUR)	6)	3 948,2	1 080,2	1 755,1	2 537,8	4 045,1	-714,1
Öffentliche Finanzen	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine staatliche Defizite/Überschüsse im Verhältnis zum BIP (in %)	6)	-6,3	-1,9	-1,2	-1,9	-1,9	-5,4
Allgemeine Bruttostaatsschulden im Verhältnis zum BIP (in %)	6)	38,4	80,5	64,4	61,7	55,1	54,0
Finanzindikatoren	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttoauslandsverschuldung Gesamtwirtschaft, in % des BIP		83,1	127,7	97,4	90,4	79,4	75,1
Bruttoauslandsverschuldung Gesamtwirtschaft im Verhältnis zu den Gesamtexporten (in %)		178,7	259,1	202,3	200	192,4	192,4
Zinssätze: Tagesgeldsatz pro Jahr (in %)		1,7	15,4	11,6	16,3	15,0	7,1
Eurowechselkurse: Periodenmittelwert (1 EUR = ... Landeswährung)		10,6	28,3	30,1	32,1	28,9	30,9
Außenhandel (Waren)	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Wert der Einfuhren: alle Waren, alle Partner (in Mio. EUR)		45 524,6 s	35 459,2 s	43 911,8 s	48 423,0 s	54 310,1 s	47 490,1 s
Wert der Ausfuhren: alle Waren, alle Partner (in Mio. EUR)		38 277,4 s	32 850,0 s	38 297,5 s	40 080,4 s	44 711,6 s	43 052,6 s
Handelsbilanzsaldo: alle Waren, alle Partner (in Mio. EUR)		-7 247,2 s	-2 609,2 s	-5 614,3 s	-8 342,6 s	-9 598,5 s	-4 437,5 s
Terms of Trade (Ausfuhrpreisindex / Einfuhrpreisindex * 100) (Anzahl)	:	:	:	:	:	:	:
Anteil der Exporte in EU-27-Staaten am Wert der Gesamtexporte (in %)	:	:	:	:	:	:	:

Anteil der Importe aus EU-28-Staaten am Wert der Gesamtimporte (in %)		:	:	:	:	:	:
Demografie	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Rate der natürlichen Bevölkerungsveränderung (natürliche Wachstumsrate): Differenz zwischen der Zahl der Geburten und der Zahl der Sterbefälle (pro Tausend Einwohner)		-4,4	-4,4	-5,0	-6,0	-6,5	-7,8 e
Lebenserwartung bei Geburt, männlich (in Jahren)		65,2	68	68,3	68,1	68,4	:
Lebenserwartung bei Geburt, weiblich (in Jahren)		75,3	77,6	78,0	78,0	78,3	:
Arbeitsmarkt	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Erwerbsquote der 20- bis 64-Jährigen: Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 20-64 Jahren (in %)	7)	72,2	70,7	70,9	71,8	72,9	72,0
Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen: Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 20-64 Jahren (in %)		66,4	64,2	64,2	65,6	66,9	65,2
Erwerbstätigenquote Männer im Alter von 20-64 Jahren (in %)		71,1	69,5	69,4	70,5	72,7	70,8
Erwerbstätigenquote Frauen im Alter von 20-64 Jahren (in %)		62,1	59,3	59,4	61,0	61,6	60,0
Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen: Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 55-64 Jahren (in %)		40,4	37,0	38,2	39,5	41,9	42,1
Beschäftigung nach Hauptwirtschaftssektoren							
Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei (in %)	8)	20,2	15,6	15,4	14,9	13,9	14,1
Industrie (in %)	8)	19,1	17,7	17,7	17,8	17,8	17,8
Baugewerbe (in %)	8)	6,4	6,6	6,6	6,5	7,1	7
Dienstleistungen (in %)	8)	54,3	60,1	60,3	60,8	61,2	61,1
Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 20-64 Jahren insgesamt (in %)		:	:	:	:	:	:
Anteil der Beschäftigten in der Privatwirtschaft an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 20-64 Jahren insgesamt (in %)		:	:	:	:	:	:
Arbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (in %)	8)	8,1	9,3	9,5	8,8	8,2	9,5
Arbeitslosenquote Männer (in %)	8)	9,3	10,8	11,1	10	8,5	9,8
Arbeitslosenquote Frauen (in %)	8)	6,8	7,7	7,7	7,4	7,9	9,1

Jugendarbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15–24 Jahren (in %)		17,4	23,0	18,9	17,9	15,4	19,3
Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der seit mindestens 12 Monaten arbeitslosen Personen an der Erwerbsbevölkerung (in %)	8)	1,8	2,3	2,5	1,9	1,0	2,0
Sozialer Zusammenhalt	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Mittlere nominale Monatslöhne und -gehälter (Landeswährung)	9)	2 239,2	5 182,6	7 103,8	8 864,6	10 496,8	:
Index der Reallöhne und -gehälter (Index der nominalen Löhne und Gehälter geteilt durch den Inflationsindex) (2016 = 100)	:		100,0	119,1	134,0	147,1	157,9
Anteil der von relativer Armut bedrohten Personen (nach Transfers) (in %)		24,1	23,5	24,4	24,1	24,4	22,3
Infrastruktur	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Autobahnlänge (in km)		15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Innovation und Forschung	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Öffentliche Bildungsausgaben, in % des BIP		6,6	5	5,4	5,3	5,4	:
Bruttoinlandsausgaben für FuE, in % des BIP		0,8	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
Umwelt	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Index der Treibhausgasemissionen, CO ₂ -Äquivalent (1990 = 100)		43,2 e	35,8 e	34,3 e	36,0 e	35,2 e	:
Aus erneuerbaren Energiequellen erzeugte Elektrizität, relativ zum Bruttostromverbrauch (in %)		7,0	7,0	8,1	:	:	:
Energie	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Primärproduktion aller Energieprodukte (in Tausend TOE)		78 712,0	66 323,0	58 863,0	60 883,0	60 095,0	:
Nettoimporte alle Energieprodukte (in Tausend TOE)		51 260,0	29 152,0	35 145,0	33 795,0	34 768,0	:
Bruttoenergieverbrauch Inland (in Tausend TOE)		132 308,0	94 383,0	89 462,0	93 526,0	89 072,0	:
Landwirtschaft	Anmerkung:	2010	2016	2017	2018	2019	2020
Landwirtschaftlich genutzte Gesamtfläche (in Tausend ha)	2)	41 275,6	41 274,2	41 274,3	41 259,9	41 138,4	41 144,2

Die Daten für Länder der östlichen Nachbarschaft werden von den nationalen statistischen Stellen der einzelnen Länder auf freiwilliger Basis und unter deren alleiniger Verantwortung bereitgestellt.

Ab 2014 sind in den Daten für die Ukraine die Daten für die rechtswidrig annektierte Autonome Republik Krim und die Stadt Sewastopol sowie für die nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiete grundsätzlich nicht enthalten.

: = nicht verfügbar

b = Zeitreihenbruch

e = geschätzter Wert

p = vorläufig

s = Eurostat-Schätzung

- 1) Ab 2014 umfassen die Bevölkerungsdaten nicht die Daten für die rechtswidrig annektierte Autonome Republik Krim und die Stadt Sewastopol. Die jüngsten Statistiken erfassen die Gebiete, die vor Beginn des militärischen Angriffs durch Russland am 24. Februar 2022 unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung standen.
- 2) Daten des *State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre*. 2017-2021: Die Daten beziehen sich auf die neue Klassifikation der Flächenarten. Einschließlich der rechtswidrig annektierten Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol sowie der nicht von der ukrainischen Regierung kontrollierten Gebiete.
- 3) 2016-2018: Personen im Alter von 15-70 Jahren. 2019-2020: Personen ab 15 Jahren.
- 4) Ursprünglicher Index 2010 = 100. Geändert zu 2015 = 100.
- 5) Seit 2020 hat die Nationalbank der Ukraine die Erfassung ausländischer Direktinvestitionen verbessert und die reinvestierten Gewinne nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften in die Daten zu ADI-Strömen und -Beständen einbezogen. Daher wurden die Daten zu Zahlungsbilanz-, Auslandsvermögensstatus und ADI für die Jahre 2015-2019 angepasst.
- 6) Staatliche und staatlich garantierte Verbindlichkeiten.
- 7) Ausgehend von der Erwerbsbevölkerung 2019.
- 8) Personen im Alter von 15-70 Jahren.
- 9) Die Daten beziehen sich auf Unternehmen und deren unabhängige Einheiten mit 10 oder mehr Beschäftigten.