

Arndt Freytag von Loringhoven

Den Beitritt neu denken

Der Weg der Ukraine in die EU

Die Sicherheit der Ukraine ist für Europa von entscheidender Bedeutung. Daher sollte die Ukraine so rasch wie möglich der Europäischen Union beitreten. Die EU-Mitgliedschaft würde einen Beitrag zu einem Friedensabkommen mit Russland leisten, Kiew eine Sicherheitsgarantie bieten und die Verteidigungsfähigkeit der EU stärken. Doch für einen Beitritt sind hohe Hürden zu überwinden. Bislang erfüllt weder die Ukraine alle Beitrittsbedingungen, noch hat die EU sich zu jenen Reformen durchgerungen, die notwendig sind, damit sie auch nach einer erneuten Erweiterung handlungsfähig bleibt. Zwischen sicherheitspolitischer Dringlichkeit und integrationspolitischer Solidität besteht ein Zielkonflikt. Dieser lässt sich auflösen durch eine assoziierte Mitgliedschaft der Ukraine und eine stufenweise Integration.

Die EU hat neun europäischen Ländern die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt: den sechs Staaten des Westbalkans, der Ukraine, Moldova und der Türkei. Diese neun Länder befinden sich in sehr unterschiedlichen Phasen des Beitrittsprozesses. Die Ukraine stellt in der Geschichte der EU-Erweiterung einen Sonderfall dar, da sie sich in einem heißen Krieg befindet, dessen weiterer Verlauf unvorhersehbar ist. Dies wirft grundlegende Fragen auf. Kann der EU-Beitritt, wie Kiew hofft, der Ukraine ein hohes Maß an Sicherheit bieten, kommt er einer Art weicher Sicherheitsgarantie gleich? Welche Auswirkungen hätte ein Beitritt der Ukraine umgekehrt auf die Sicherheit der EU? Was können europäische Länder aus den einzigartigen Kampferfahrungen der Ukraine lernen? Könnte ein Beitritt der Ukraine die EU in einen Krieg mit Russland hineinziehen? Werden die Vorteile, die die EU aus den Erfahrungen und Fähigkeiten der Ukraine zieht, das Risiko einer Eskalation überwiegen?

Eines ist sicher: Im Falle eines Beitritts der Ukraine stehen die Auswirkungen auf die europäische Sicherheit im Mittelpunkt der Erweiterungsstrategie. Dies ist in erster Linie eine Folge des russländischen Neoimperialismus, der für Europa noch lange Zeit eine existenzielle Bedrohung darstellen wird. Gleichzeitig hat aber auch die Abwendung der USA von Europa weitreichende sicherheitspolitische Auswirkungen. Früher konnten sich die EU-Staaten darauf verlassen, dass die NATO Sicherheit in Europa gewährleistet. Unter dem vor allem von den USA aufgespannten Sicherheitsschirm des Bündnisses florierte Europa wirtschaftlich. Dies ist vorüber. Zwar sind die USA bisher nicht aus der NATO ausgetreten, die militärischen Fähigkeiten Washingtons und die nukleare

Arndt Freytag von Loringhoven (1956), Dr. rer. nat., Botschafter a.D., Berlin

Der vorliegende Beitrag ist die deutsche Fassung eines Beitrags für den von Timm Beichelt, Jan Behrends und Susan Worschech herausgegebenen Band „Ukraine in Europe“, der im Herbst 2026 im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erscheint.

Garantie bleiben trotz des Abzugs oder der Verlegung von Truppen grundsätzlich bestehen. Doch die Trump-Regierung hat den Kern des Bündnisses – das Solidaritätsversprechen nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags – erheblich untergraben. Präsident Trumps Drohung, Grönland zu annektieren, hat bei den europäischen Staaten Zweifel aufkommen lassen, ob sie sich im Falle eines Angriffs noch auf den Beistand der USA verlassen können. Der Druck, den Washington auf die Verbündeten ausübte, um sie dazu zu bringen, die USA im Krieg gegen den Iran – der ohne jegliche Rücksprache mit den Europäern begonnen wurde – zu unterstützen, hat diese Zweifel erhöht. Wieviel Sicherheit bietet die NATO also heute noch, in welchem Maße schreckt sie Russland noch von einem Angriff ab? In jedem Fall ist es mittlerweile *opinio communis*, dass die Europäer die Verantwortung für Sicherheit und Verteidigung auf ihrem Kontinent weitgehend selbst übernehmen müssen.

Vor diesem Hintergrund kommt den Beziehungen der Europäischen Union zur Ukraine eine erhebliche Bedeutung zu. Die europäischen Staaten haben sich viel zu lange auf amerikanische Unterstützung verlassen und die Modernisierung ihrer kollektiven Verteidigung vernachlässigt. Die Ukraine ist ihnen daher heute militärisch in vielerlei Hinsicht voraus. Die ukrainische Armee hat Russlands Truppen seit Beginn des Großangriffs im Februar 2022 in einem äußerst ungleichen Kampf erfolgreich Widerstand geleistet. Ihre Streitkräfte mit über 800 000 Soldaten verfügen heute über eine einzigartige Kampferfahrung. Die Ukraine hat eine hochmoderne, leistungsstarke Verteidigungsindustrie aufgebaut und sich erfolgreich gegen Russlands aggressive Cyberkriegsführung erfolgreich gewehrt. Die beeindruckende Widerstandsfähigkeit der ukrainischen Gesellschaft und ihre Fähigkeit, rasch und flexibel auf neue Bedrohungen zu reagieren, stellen für ganz Europa einen wertvollen Erfahrungsschatz dar. Während Europa bestrebt ist, seine Verteidigung unabhängig und „souverän“ wieder aufzubauen, kann es viel von der Ukraine lernen.

Die Erweiterungsverhandlungen mit der Ukraine finden somit unter besonderen Umständen statt. Dies wirft die Frage auf, ob der Erweiterungsprozess beschleunigt und grundlegend neugestaltet werden muss. Welche Reformen muss die Ukraine an die erste Stelle rücken, um rasch beitreten zu können? Und wie kann sich die EU selbst an die neue Situation anpassen?

Heranführung der Ukraine

Die EU legte ihre Beitrittsstrategie für künftige Mitgliedstaaten auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 fest. Mit einigen Anpassungen gilt diese Strategie bis heute. Ein Beitrittskandidat muss ein stabiler demokratischer Rechtsstaat mit einer unabhängigen Justiz sein, er muss die Menschenrechte schützen und Minderheiten respektieren. Die Wirtschaft muss marktwirtschaftlich organisiert und stark genug sein, um dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Außerdem muss das Land das gesamte geltende EU-Recht, den *acquis communautaire*, übernehmen und sich zu den gemeinsamen Zielen der Union bekennen.

Die Beitrittsländer müssen sich an die EU anpassen, nicht umgekehrt. Sie treten einem Club bei und müssen seine Regeln übernehmen. Der Beitrittsprozess ist in 35 sogenannte „Kapitel“ unterteilt, die es nacheinander abzuarbeiten gilt. Die EU unterstützt die Kandidaten bei der Vorbereitung auf den Beitritt mit umfangreichen finanziellen Mitteln. Der Beitritt erfolgt erst, wenn die Verhandlungen über alle Kapitel abgeschlossen

sind. Der Beitrittsvertrag muss von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, was in einigen Ländern, etwa in Frankreich, ein Referendum erfordert.

Die EU hat in den letzten Jahren einige Änderungen am Prozess des Beitritts vorgenommen. Einst waren die Kandidaten zwar in der Beitrittsphase streng überwacht worden, dies endete jedoch mit dem Tag der Aufnahme. Dies ist heute anders. Grund sind die Erfahrungen mit Ungarn und Polen, wo Regierungen die Rechtsstaatlichkeit aushöhlten, was zu jahrelangen Auseinandersetzungen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof führte. Heute erstellt die EU-Kommission einen jährlichen Bericht zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und geht nach Artikel 7 des Vertrag über die Europäische Union gegen Mitgliedstaaten vor, die systematisch gegen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und andere Grundwerte der EU verstoßen. Auch das Erweiterungsverfahren wurde angepasst. Die Verhandlungen mit Kandidatenstaaten werden seit Februar 2020 in sechs sogenannte „Cluster“ gegliedert. Vorrang hat der Cluster „Wesentliche Elemente“ (Fundamentals), in dem es um die Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit und den Kampf gegen Korruption geht.¹

Eine zweite wichtige Anpassung des Erweiterungsverfahrens hat die EU in Reaktion auf die geopolitische Lage in Europa nach Russlands Großangriff auf die Ukraine vorgenommen. In ihrer „Erklärung von Granada“ vom 6. Oktober 2023 bezeichnet die EU die Erweiterung als „geostrategische Investition“ in Sicherheit und Wohlstand. Sie fordert parallele Fortschritte beider Seiten: Die Kandidatenländer sollen sich auf Rechtsstaatsreformen konzentrieren, während die EU interne Reformen vorbereitet, um ihre Handlungsfähigkeit in einer größeren Union zu verbessern.²

Alle diese Änderungen gelten nun für die Ukraine. Die Ukraine reichte ihren Beitrittsantrag am 28. Februar 2022 ein, nur vier Tage nach Russlands Überfall. Nur vier Monate später, am 23. Juni 2022, gewährte die EU der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten. Im Juni 2024 wurden mit einer Regierungskonferenz die Beitrittsverhandlungen offiziell eröffnet.

Zuvor hatte sich die Ukraine seit der Unabhängigkeit im Jahr 1991 bereits schrittweise an die EU angenähert. Meilensteine dieser Annäherung waren:

- In den 1990er und 2000er Jahren schloss die EU mit der Ukraine erste Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, die allerdings keine Beitrittsperspektive eröffneten.
- Im Jahr 2014 erfolgte die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU. Dies geschah im Anschluss an Massenproteste auf dem Majdan in Kiew („Euromajdan“), nachdem Präsident Viktor Janukowyč das Abkommen zunächst blockiert hatte. Nach dem Präsidentenwechsel wurde das Abkommen unterzeichnet.
- Im Jahr 2017 trat ein umfassendes Assoziierungsabkommen in Kraft, das auch eine Freihandelszone etabliert (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA).

¹ Die anderen Cluster sind Binnenmarkt, Wettbewerbsfähigkeit und integratives Wachstum, Grüne Agenda und nachhaltige Konnektivität, sowie Ressourcen, Landwirtschaft und Kohäsion und Außenbeziehungen.

² Erklärung des Europäischen Rats von Granada, 6.10.2023.

<www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration>.

Der Bericht der EU-Kommission zum Stand der Vorbereitungen aus dem Jahr 2025 würdigt die insgesamt positiven Reformentwicklungen in der Ukraine.³ Er betont jedoch auch, dass die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung fortgesetzt und verstärkt werden müssten. Fortschritte werden auch bei der Reform der Justiz und der öffentlichen Verwaltung sowie in Sachen Medienfreiheit und Dezentralisierung als notwendig erachtet. Die Kommission erklärt, der Plan der Ukraine, die Beitrittsverhandlungen sehr schnell abzuschließen, sei äußerst ehrgeizig und nur realisierbar, wenn die Ukraine die Reformen, insbesondere jene im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, deutlich intensiviere.

Nach dem Antrag auf Mitgliedschaft im Jahr 2022 machte die Ukraine rasche Fortschritte bei den Vorbereitungen auf den Beitritt. Als sie im Jahr 2025 alle Voraussetzungen für die Aufnahme formeller Verhandlungen erfüllte hatte, blockierte jedoch Ungarn diesen Schritt. Nach der Abwahl der Regierung von Viktor Orbán im April 2026 hob die neue Regierung in Budapest diese Blockade jedoch auf. Seitdem wurden in allen sechs Clustern Verhandlungen aufgenommen.

Allerdings zeigten sich im Jahr 2025 auch auf ukrainischer Seite Probleme. Ein Versuch im Juli 2025, das nach dem Euromajdan 2014 gegründete Amt für Korruptionsbekämpfung (Nacional'ne Antykorupcyjne Bjuro Ukrainy; NABU), die Sonderstaatsanwaltschaft zur Korruptionsbekämpfung (Specializovana antykorupcijna prokuratura; SAPO) und das Hohe Gericht für Korruptionsdelikte (Vyščyj antykorupcijnyj sud Ukrainy; VAKS) politischer Kontrolle zu unterwerfen, stellte einen schweren Rückschlag dar.⁴ Nach öffentlichen Protesten wurde dies rasch rückgängig gemacht. Gleichwohl verabschiedet das ukrainische Parlament nur sehr langsam die notwendigen Gesetzesänderungen.

Die EU gewährt der Ukraine angesichts des russländischen Angriffskriegs eine umfangreiche finanzielle Unterstützung. Im Rahmen der sogenannten Ukraine-Fazilität werden im Zeitraum 2024–2027 50 Milliarden Euro für Finanzhilfen und Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Auszahlung ist an die Erfüllung von Bedingungen gekoppelt, dies soll Reformen anstoßen und fördern.

Die schwierigsten Hürden liegen noch vor den Verhandlungspartnern. Dies liegt zum einen an dem anhaltenden Krieg und den Zerstörungen. Zudem aber auch an der mangelnden Korruptionsbekämpfung sowie daran, dass Brüssel und Kiew sehr unterschiedliche Erwartungen mit dem Beitritt der Ukraine verbinden. Auch innerhalb der EU unterscheiden sich die Vorstellungen.

Der ukrainische Präsident Volodymyr Zelens'kyj hat mehrfach deutlich gemacht, dass er sich eine Vollmitgliedschaft bereits zum 1. Januar 2027 wünscht.⁵ Er sieht die Mitgliedschaft in der EU als integralen Bestandteil einer Friedensvereinbarung mit Russland. Zelens'kyj scheint der Ansicht zu sein, dass die Bürger der Ukraine einem Friedensvertrag mit Russland, der eine Abtretung gewisser Territorien vorsieht, nur dann in einem Referendum zustimmen werden, wenn das Abkommen mit einer EU-Mitgliedschaft als wesentlichem Bestandteil eines Pakets von Sicherheitsgarantien einhergeht.

³ Ukraine Report 2025, <https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en>.

⁴ Mattia Nelles: Tod durch tausend Nadelstiche. Ukraine: Angriff auf die Korruptionsbekämpfung, in: OSTEUROPA, 8–9/2025, S. 35–65.

⁵ Volodymyr Zelenskyy sets 2027 as target date for EU accession. Euronews, 27.1.2026.

In der Tat ist offensichtlich, dass die Ukraine starke Sicherheitsgarantien benötigt. Es gilt zu verhindern, dass Russland ein Friedensabkommen lediglich als Atempause nutzt, um die Ukraine später erneut anzugreifen.⁶

Doch welche Sicherheitsgarantien sind denkbar und wirksam? Die stärkste Garantie wäre zweifellos ein NATO-Beitritt. Washington hat dies allerdings unter Präsident Trump ausgeschlossen. Intensive Debatten unter europäischen und anderen internationalen Akteuren über Friedenstruppen, Flugverbotszonen oder ähnliche Maßnahmen haben bisher keine tragfähigen Ergebnisse erbracht. In dieser Situation wäre ein früher EU-Beitritt ein starkes Signal, dass die Europäische Union sich der Sicherheit der Ukraine verpflichtet fühlt.

Viele Ukrainer und die meisten Vertreter der politischen Elite der Ukraine sehen sich nicht als einsame Kämpfer in Europas Nachbarschaft, sondern als Speerspitze eines paneuropäischen Verteidigungskrieges gegen Russland. Sie sind überzeugt, dass die Ukraine nicht nur ihr eigenes Land, sondern den gesamten Kontinent und die europäische Demokratie gegen Präsident Putins neoimperialistischen Kreuzzug verteidigt. Ihrer Ansicht nach müssen die EU-Staaten ein starkes Interesse daran haben, die Ukraine rasch in die Union aufzunehmen.

Die baltischen und die skandinavischen Staaten teilen die Einschätzung, dass es ohne substanzielle Abschreckung zu einem größeren Krieg mit Russland kommen kann. Dies gilt überwiegend auch für die ostmitteleuropäischen EU-Staaten. Für die Mehrzahl der westlichen und südlichen EU-Länder ist die Ukraine hingegen ein fernes, fremdes Land. Russlands Angriff auf die Ukraine ist nicht „ihr Krieg“. Folglich verspüren diese Länder keine Dringlichkeit, die Beitrittsverhandlungen mit Kiew zu beschleunigen. Seit Budapest die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht mehr blockiert, zeigt sich, dass einige Mitgliedstaaten sich hinter Ungarn versteckt hatten. Nun treten die Interessen deutlicher hervor. Dies gilt besonders für die Landwirtschaft. Mit ihren riesigen, fruchtbaren Agrarflächen wird die Ukraine zweifellos zu einer starken Konkurrenz für EU-Staaten wie Polen oder Frankreich werden.

Niemand sagt es laut, aber viele EU-Staaten sehen eine Aufnahme der Ukraine auch deswegen skeptisch, weil dann Artikel 42.7 des EU-Vertrages für das Land gelten würde. Dort ist eine Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung im Falle eines Angriffs vorgesehen, die stärker formuliert ist als Artikel 5 des NATO-Vertrags:

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

⁶ Andreas Heinemann-Grüder: Wie Kriege (nicht) enden. Russland, die Ukraine und die Sicherheit, in: OSTEUROPA, 11–12/2025, S. 69–87.

Die EU-Staaten haben sich noch nicht entschieden, ob und unter welchen Bedingungen sie bereit sein werden, der Ukraine derart weitreichende Zusicherungen zu geben, insbesondere solange der Krieg mit Russland nicht beendet ist.

Angesichts verbreiteter, meist nicht offen geäußerter Bedenken und Vorbehalte herrscht in der EU keine allgemeine Begeisterung, den Beitrittsprozess der Ukraine zu beschleunigen. Bisher besteht der Europäische Rat vielmehr darauf, dass die Ukraine keine Vorzugsbehandlung erhalten solle und wie alle anderen Beitrittsländer den üblichen, auf erbrachten Anpassungsleistungen basierten („merit-based“) Verhandlungsprozess ohne Abkürzungen oder Abstriche durchlaufen muss.

Das Problem ist jedoch: Dies wird lange dauern, und die Ukraine hat diese Zeit nicht. Finnland, Schweden und Österreich haben Mitte der 1990er Jahre die Beitrittsverhandlungen nach nur ein bis zwei Jahren abgeschlossen. Diese Länder waren jedoch bereits wirtschaftlich und rechtlich eng mit der EU verknüpft. Im Falle der Ukraine ist angesichts der massiven Zerstörungen, des desolaten Zustands der Wirtschaft und der erheblichen Funktionsstörungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit dergleichen sehr unwahrscheinlich. Im Falle der ostmitteleuropäischen Staaten vergingen über zehn Jahre zwischen dem Antrag auf Mitgliedschaft und dem Beitritt im Jahr 2004. Die Staaten des Westbalkan bemühen sich seit rund 20 Jahren um einen Beitritt, die Türkei hat sich gänzlich von diesem Ziel abgewendet.

Die EU muss sich also über eine grundlegende Frage einig werden. Will sie den Beitrittsprozess „streng nach Vorschrift“ fortsetzen oder ihn beschleunigen, um Kiew den dringend benötigten Sicherheitsschub zu geben? Die Antwort muss rasch gefunden werden. Andernfalls droht Frustration und Enttäuschung. Im schlimmsten Fall könnte die Ukraine sich von Europa abwenden.

Quadratur des Kreises zwischen Sicherheit und Erweiterung

Für den EU-Beitritt der Ukraine sind drei Modelle denkbar: „Business as usual“, „umgekehrter Beitritt“ und „Mitgliedschaft Light“.

Business as usual – Verhandlungen „nach Vorschrift“

Bislang kann ein Land der EU erst dann beitreten, wenn es alle Bedingungen erfüllt und das gesamte EU-Recht übernommen hat. Für dieses Modell spricht, dass die EU in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung die Kontrolle behält – teilweise sogar nach dem Beitritt. Die Nachteile sind ebenso deutlich: Die Ukraine würde noch viele Jahre in sicherheitspolitischer Ungewissheit überleben müssen. Das Schließen von Kapiteln und Clustern bedeutet für sich genommen noch keinen belastbaren Sicherheitstransfer. Der entscheidende Hebel wird erst mit dem Beitritt ganz am Ende der Wegstrecke umgelegt. Und dabei gilt: nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist.

Umgekehrter Beitritt – früh beitreten, Verhandlungen später abschließen

Um das Sicherheitsdilemma der Ukraine zu überwinden, hat die Kommission ein radikal neues Modell entwickelt, das den Beitrittsprozess praktisch auf den Kopf stellt.⁷

Nach diesem Modell dürften Beitrittskandidaten der Union bereits in einer frühen Verhandlungsphase beitreten, sofern sie eine Reihe von Mindestanforderungen erfüllen. Sie wären dann Mitglieder des Clubs, wenn auch noch ohne volle Mitgliedsrechte. Ideen in dieser Richtung wurden bereits vor einigen Jahren als Reaktion auf die sich zunehmend in die Länge ziehenden Verhandlungen mit den Westbalkanstaaten entwickelt.⁸ In jüngster Zeit wurden sie auf die Ukraine bezogen und weiterentwickelt.⁹

Sollte ein Beitritt bereits vor dem Abschluss aller Kapitel erfolgen, müsste die EU Mindestbedingungen für die Mitgliedschaft festlegen. Es erscheint zwingend, dass diese Schutzmaßnahmen den Bereich der Rechtsstaatlichkeit umfassen müssten, d.h. den Schutz der Grundrechte, unabhängige Richter und wirksame Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Auch Minderheiten müssten zweifellos geschützt werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, von Anfang an auch andere Politikbereiche einzubeziehen, etwa die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich des EU-Solidaritätsartikels 42.7 und der Umsetzung von Sanktionen, sowie (Teile der) Handels- und Migrationspolitik. Die Mitgliedschaft würde nach Abschluss der Verhandlungen in den entsprechend vereinbarten Kapiteln gewährt. In den noch verbleibenden Bereichen würden die Verhandlungen nach dem vorgezogenen Beitritt fortgesetzt.

Für ein solches Szenario wäre eine Änderung der EU-Verträge möglicherweise nicht erforderlich. Ein früher Beitritt würde ebenso wie ein Vollbeitritt eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten sowie das Europäische Parlament erfordern. Der Beitrittsvertrag würde in diesem Fall die mit einer Teilmitgliedschaft verbundenen Rechte im Detail festlegen. In denjenigen Bereichen, in denen Kapitel abgeschlossen wurden, könnten neue Mitgliedstaaten als Vollmitglieder am Rat teilnehmen, einschließlich Stimmrechten (jedoch ohne Vetorecht) und Haushaltsrechten. In den übrigen Bereichen würden sie einstweilen nur als Beobachter teilnehmen.

Eine derartige vorzeitige Mitgliedschaft würde keine „Abkürzung“ des Beitritts oder, wie in der Presse gelegentlich dargestellt, einen „Beitritt light“ darstellen.¹⁰ Im Falle eines „umgekehrten Beitritts“ würde die EU genau wie beim Vollbeitritt eines Staates weiterhin strenge Auflagen in allen Bereichen anwenden. Volle Mitgliedschaftsrechte würden erst gewährt, sobald ein neues Mitglied die Gesamtheit aller Verpflichtungen erfüllt hat.

Der große Vorteil einer solchen teilweisen, wenn man so will „politischen“ Mitgliedschaft bestünde darin, dass die EU der Ukraine bereits vor dem Abschluss der Verhandlungen über alle Verhandlungskapitel mit einer vorgezogenen Anwendung des Beistandsartikels 42.7 eine de facto Sicherheitsgarantie bieten könnte. Im Idealfall könnte

⁷ EU „membership-lite“ plan for Ukraine spooks European capitals. Financial Times, 15.1.2026.

⁸ Template 2.0 For Staged Accession to the EU. Open Society Foundations. August 2023. <<https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>>.

⁹ Barbara Lippert u.a.: EU-Erweiterung: Sonderfall Ukraine – Regelfall Westbalkan. Berlin 2026 [= SWP-Aktuell, 16/2026].

¹⁰ EU „membership-lite“ plan for Ukraine spooks European capitals. Financial Times, 15.1.2026.

eine teilweise EU-Mitgliedschaft auch Bestandteil einer Friedensvereinbarung in der Ukraine sein. Die EU könnte damit einen wesentlichen Beitrag zum Friedensprozess in der Ukraine leisten. Über die Ukraine hinaus könnte die neue Regelung dazu beitragen, überfällige EU-Reformen voranzutreiben, etwa die Flexibilisierung des Grundsatzes, dass jedes Mitglied einen Kommissar und einen Richter am EuGH stellen sollte.

Der Nachteil besteht darin, dass die neue Formel gewichtige rechtliche und andere Fragen aufwirft. Kann zum Beispiel einem Mitgliedstaat das Vetorecht oder das Recht auf einen eigenen Kommissar verweigert werden? Welche Auswirkungen hätte ein vorübergehender Teilbeitritt auf den EU-Haushalt? Inwieweit würde die Ukraine an der Kohäsionspolitik oder der Gemeinsamen Agrarpolitik und deren Finanzierung beteiligt sein? Könnte ein umgekehrter Beitritt wirklich ohne Vertragsänderung umgesetzt werden? Und so weiter.

Angesichts der vielen schwierigen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Fragen hat der Vorschlag eines umgekehrten Beitritts in der EU bislang kaum Unterstützung gefunden. Nur die baltischen Staaten haben intern verhalten positiv reagiert.¹¹ Die Gründe für die Zurückhaltung der anderen Mitgliedstaaten sind nicht öffentlich bekannt. Einige mögen eine Eskalation mit Russland befürchten – wie 2014, als Moskau auf den Euromajdan mit der Annexion der Krim reagierte. Der Ausgangspunkt war damals nicht einmal eine Vollmitgliedschaft der Ukraine in der Europäischen Union, sondern lediglich ein Assoziierungsabkommen. Andere dürften sich um die institutionellen Auswirkungen auf den Erweiterungsprozess sorgen.

Es stellt sich hier noch eine weitergehende Frage: Würde ein „umgekehrter Beitritt“ nur auf die Ukraine angewendet werden? Müsste er nicht vielmehr schon aus Gründen der Gerechtigkeit auch anderen Beitrittskandidaten wie Moldova oder den westlichen Balkanstaaten angeboten werden? In diesem Fall könnte das Ergebnis eine komplexe europäische Architektur mit (zumindest vorübergehend) Zonen unterschiedlicher Integrations- und Sicherheitsgrade sein. Dies könnte zu einer größeren Flexibilität führen, die die EU auch braucht. Es könnte sich aber auch negativ auf den Zusammenhalt und die Stabilität der Union auswirken, insbesondere wenn politische Kräfte in etablierten Mitgliedstaaten Sympathien für einen Ausstieg aus bestimmten Integrationsbereichen entwickeln würden.

Verhandlungsmodalitäten und Mitgliedschaft „light“

Bei den hier angeführten Varianten bleibt es wie beim „Business-as-usual“ dabei, dass die Mitgliedschaft erst ganz am Ende des Erweiterungsprozesses gewährt wird. Gleichwohl bieten die EU-Verträge einige Flexibilität, die genutzt werden könnte, um die Verhandlungen zu beschleunigen bzw. der Ukraine bei ihrem Sicherheitsdilemma entgegenzukommen. Dazu gehören die Modalitäten der Verhandlungen, eine stufenweise Integration von Themenfeldern sowie andere Formen einer „Mitgliedschaft light“.

¹¹ Persönliche Mitteilung aus Verhandlungskreisen an den Autor.

Abfolge und Beschlussweise der Verhandlungskapitel

Durch eine Anpassung der Reihenfolge der Kapitel im Verhandlungsprozess könnte das Integrationstempo beschleunigt werden. Während Konsens darüber besteht, dass die Verhandlungen mit Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung beginnen müssen, ist die Abfolge der übrigen Sektoren nicht in Stein gemeißelt. Man könnte mit den „niedrig hängenden Früchten“ beginnen und z.B. die Gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik und Aspekte des Binnenmarkts vom Ende an einen frühen Zeitpunkt im Verhandlungsprozess vorverlegen. Die Verhandlungen könnten auf diese Weise an Fahrt gewinnen. Rasche Fortschritte können dazu beitragen, das Sicherheitsgefühl und die Motivation Kiews zu stärken.

Ein weitergehender Schritt wäre es, über die Eröffnung und den Abschluss von Kapiteln nicht wie bisher im Konsens, sondern mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Auch dies würde ein höheres Tempo bei den Reformfortschritten ermöglichen. Eine Veto-Politik, wie von Viktor Orbáns Ungarn betrieben, könnte verhindert werden.

Stufenweise Integration von Themenfeldern

Anstatt den Abschluss aller Kapitel abzuwarten, könnte die EU der Ukraine im Laufe des Beitrittsprozesses eine stufenweise Integration in Teilbereichen anbieten. Dies ist in der Geschichte der europäischen Integration kein Neuland. Es gibt eine Reihe von Beispielen für die Integration von Nicht-EU-Ländern in europäische Programme. So sind Norwegen, die Schweiz, Island und Liechtenstein zum Beispiel Mitglieder des Schengen-Raums, ohne EU-Mitglieder zu sein. Island, Liechtenstein, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und die Türkei nehmen an Erasmus+-Programmen teil. Die Ukraine ist Teil des europäischen Roaming-Raums. Insgesamt sind solche Teilmitgliedschaften in der EU jedoch eher die Ausnahme als die Regel.

Es wäre aber denkbar, den Anwendungsbereich solcher Regelungen zu erweitern. Die EU könnte die Ukraine in bestimmten Themenfeldern vollständig integrieren, bevor das Land der Union formell beitrifft. Dies würde die Teilnahme an Räten mit Stimmrechten beinhalten. Die Ukraine könnte z.B. zu einem frühen Zeitpunkt in die Außen- oder Energiepolitik der EU aufgenommen werden, auch eine Integration in die Verkehrspolitik oder in Teile des Binnenmarktes wäre denkbar. Man könnte dazu an die Vertiefte und Umfassende Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area; DCFTA) anknüpfen, die einen deutlich stärkeren Zugang zum Binnenmarkt gestattet, als dies die Assoziierungsabkommen mit anderen Kandidatenländern vorsehen.

Besonders auf dem Gebiet der gemeinsamen Verteidigung spricht viel dafür, die Integration zwischen der EU und der Ukraine rasch zu vertiefen. Beide Seiten haben einander viel zu bieten. Am 27. Juni 2024 unterzeichneten sie eine gemeinsame Sicherheitsvereinbarung.¹² Die Zusammenarbeit umfasst Milliardenhilfen für die ukrainische Rüstung, gemeinsame Waffenproduktion und die schrittweise Angleichung an europäische Verteidigungsstandards.

¹² Zu den Kernpunkten gehören der Ukraine-Hilfsfonds, der Kiew feste Milliardenbeträge zur Finanzierung letaler und nichtletaler Ausrüstung zusichert, gemeinsame Ausbildung und eine Verknüpfung der Industrien.

Eine stufenweise Integration würde der Ukraine eine schnellere Annäherung an die EU und eine größere Eigenverantwortung mit sich bringen als unter dem derzeitigen Verhandlungsverfahren. Sensible Sektoren wie die Landwirtschaft könnten zurückgestellt werden. Freilich wäre eine stufenweise Integration kein sicherheitspolitischer „game changer“. Es bliebe die Gefahr, dass die Verhandlungen erlahmen und in einen „ewigen Warteraum“ münden. Auch in dieser Variante bliebe der Weg zur Mitgliedschaft ein langwieriger Prozess ohne Garantie für einen erfolgreichen Ausgang.

„Assoziierte Mitgliedschaft“

In einem Schreiben vom 18. Mai 2026 schlug Bundeskanzler Merz eine neue Form eingeschränkter Mitgliedschaft vor, um die Verhandlungen zu dynamisieren.¹³ Diesem Vorschlag zufolge könnte eine „assozierte Mitgliedschaft“ die Teilnahme an Sitzungen des Europäischen Rates und des Rates der EU, assoziierter Mitglieder der Kommission und des Europäischen Parlaments (alle ohne Stimmrecht) sowie einen assoziierten Richter am Europäischen Gerichtshof umfassen. Eine stufenweise Anwendung des *aquis communautaire* wäre ausdrücklich möglich. Bemerkenswert ist der Vorschlag einer politischen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Artikel 42 Absatz 7 EUV auch in Bezug auf die Ukraine anzuwenden, um – so Merz wörtlich – eine „substanzielle Sicherheitsgarantie“ zu schaffen.

Frankreich verfolgt inzwischen einen ähnlichen Ansatz und hat einen „integrierten Status“ vorgeschlagen, bei dem Kiew ebenfalls an Ratstagungen teilnehmen würde, kein Stimmrecht hätte und der EU-Haushalt „nicht automatisch“ auf die Ukraine angewendet würde.¹⁴ Die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Agrarpolitik sowie deren Finanzierung würden auf eine spätere Phase nach dem Beitritt verschoben.¹⁵

Die von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen Formen einer „Mitgliedschaft light“ gehen über den Status quo des Assoziierungsabkommens und des DCFTA hinaus. Sie würden keine Ratifizierung erfordern und könnten, so jedenfalls der deutsche Vorschlag, den Beziehungen zur Ukraine eine zusätzliche Sicherheitsdimension verleihen. Sie eröffnen allerdings keine Perspektive für eigene Reformen der EU.

Fazit: entscheidend ist eine Sicherheitsgarantie der EU

In der Ukraine wird sich die künftige Sicherheitsordnung auf dem europäischen Kontinent entscheiden. Daher sollte die Ukraine so früh wie möglich der Europäischen Union beitreten. Eine EU-Mitgliedschaft Kiews könnte einen wesentlichen Beitrag zu einem Friedensabkommen mit Russland leisten und zudem die Verteidigungsfähigkeit der EU in einer Phase stärken, in der sich die USA aus Europa zurückziehen.

¹³ Schreiben von Bundeskanzler Friedrich Merz an die Präsidenten des Europäischen Rates, des Rates der EU und der Europäischen Kommission, 18. Mai 2026, <<https://table.media/assets/documents/260518-bk-letter-to-pec-et-al.pdf>>.

¹⁴ Frankreich und Deutschland planen „symbolische“ EU-Mitgliedschaftsvorteile für die Ukraine. Financial Times, 20.4.2026.

¹⁵ Weitere Details des französischen Vorschlags sind zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Artikels noch nicht bekannt.

Die EU muss aber auch die Integrität ihres Erweiterungsprozesses wahren. Dies schließt Abkürzungen bei den Reformen der Beitrittsländer aus. Die Ukraine muss vielmehr dringend ihr Reformtempo auf den Gebieten Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Justiz und Reform der öffentlichen Verwaltung beschleunigen. Zugleich muss sich die EU auch selbst reformieren, um ihre Handlungsfähigkeit in einem Club von 30 oder mehr Mitgliedstaaten zu bewahren.

Wie also kann der Spagat zwischen Sicherheit und Erweiterung gelingen? Es scheint offensichtlich, dass „Business as usual“ nicht in Frage kommt, da dies weder das drängende Problem der Sicherheit der Ukraine löst noch Reformen auf Seiten der EU vorantreibt.

Wägt man die anderen Optionen gegeneinander ab, so würde eine „umgekehrte“, von allen 27 Mitgliedstaaten ratifizierte Mitgliedschaft am meisten zur Stärkung der Sicherheit der Ukraine beitragen. Eine solche Teilmitgliedschaft führt jedoch in unbekanntes Terrain. Schwierige Fragen müssen gelöst und tiefsitzende Bedenken überwunden werden:

- Angesichts der weit verbreiteten Zurückhaltung der meisten EU-Partner wären politische Vorreiter notwendig, um diese Initiative voranzutreiben. Es ist schwer vorstellbar, dass dies ohne eine Führungsrolle Deutschlands, Frankreichs und Polens gelingen könnte. Doch Deutschland und Frankreich haben andere Modelle vorgeschlagen.
- Eine frühzeitige Mitgliedschaft würde auch eine frühzeitige Ratifizierung bedeuten. Diese könnte sich als sehr hohe Hürde erweisen, insbesondere in Frankreich aufgrund des dort erforderlichen Referendums.
- Eine frühe Mitgliedschaft der Ukraine könnte für die EU ein wichtiger Hebel in Friedensverhandlungen sein. Allerdings muss die EU dabei darauf achten, sich nicht von Russland abhängig zu machen und diesem ein faktisches Vetorecht bei der Erweiterung einzuräumen.
- Zahlreiche Rechtsfragen wären zu klären, z.B. ob einem Mitgliedstaat nach europäischem Recht für eine Übergangszeit das Vetorecht oder ein eigener Kommissar verweigert werden kann und ob bzw. in welchen Bereichen die Ukraine nach einem umgekehrten Beitritt Mittel aus dem EU-Haushalt beanspruchen könnte.
- Während der Übergangsphase zwischen Teil- und Vollmitgliedschaft würde eine Einschränkung der Mitgliedschaftsrechte unvermeidlich sein. Diese müsste jedoch klar definiert und streng zeitlich begrenzt sein. Denn vorläufige Regelungen neigen dazu, dauerhaft zu werden.

Angesichts derart vieler Hürden dürfte eine umgekehrte Erweiterung schwer zu realisieren sein. Sollte dies scheitern, empfiehlt sich die zweitbeste Option, nämlich eine Form der „assoziierten Mitgliedschaft“ die ja auch das Prinzip der stufenweisen Integration beinhaltet.

Entscheidend ist die Frage, ob dieser Vorschlag die Sicherheit der Ukraine substanziell verbessern kann. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn sich die Anregung von Bundeskanzler Merz durchsetzt, Artikel 42.7 EUV auf die Ukraine anzuwenden. Hier kommt es entscheidend auf den Zeitpunkt und die Rahmenbedingungen an. Klar ist: Solange der Krieg in der Ukraine andauert, ist die Übernahme einer weitreichenden Beistandsgarantie durch die EU politisch unvorstellbar. Denkbar wäre indes eine

Verknüpfung mit einem Friedensabkommen. In diesem Szenario wäre die EU gemeinsam mit den USA an Friedensverhandlungen zwischen der Ukraine und Russland beteiligt. Gelingt es, ein Abkommen zu vereinbaren, würden die EU-Staaten eine politische Verpflichtung aussprechen, den Artikel 42.7 EU-Vertrag auf die Ukraine anzuwenden. Auf diese Weise könnte die EU der Ukraine tatsächlich, wie von Kanzler Merz vorgeschlagen, eine „substanzielle Sicherheitsgarantie“ bieten – und zwar lange vor einer Vollmitgliedschaft der Ukraine in der EU. Auch wäre keine Ratifizierung erforderlich. Die EU könnte selbstverständlich weitere Sicherheitsgarantien übernehmen, um ein Friedensabkommen abzusichern.

Denkt man über die Ukraine hinaus, könnte ein reformierter Erweiterungsprozess eine Gelegenheit sein, die Zukunft der Europäischen Union im weiteren Sinne zu gestalten. Eine größere Union mit bis zu 35 Mitgliedern wird ihre Regeln ändern müssen, wie Entscheidungen getroffen, Budgets verteilt und gemeinsames Handeln organisiert wird. Eine erweiterte EU kann nicht auf der Grundlage eines Betriebssystems funktionieren, das für einen viel kleineren Club konzipiert wurde. Es besteht ein wachsendes Risiko der Lähmung. Im besten Fall könnte der Beitritt der Ukraine als Katalysator dienen, um einen Weg hin zu einer flexibleren und differenzierteren EU mit effizienten Entscheidungsbefugnissen und einem starken Fundament aus Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzuleiten.

Schlagwörter:

Ukraine, EU-Mitgliedschaft, EU-Beitritt, Integration, Sicherheitspolitik