

Policy Paper

# Deutschland als treibende Kraft für den EU-Beitritt der Ukraine?

Wie Interessen und Strategien beider Länder den Integrationsprozess prägen

**iep** Institut für Europäische Politik

**oporc**

Olha Aivazovska, Polina Bondarenko,  
Laura Christoph, Oksana Huss,  
Denys Kovryzhenko, Ljudmyla Melnyk

Foto: Open AI

## Zusammenfassung

Während in der Ukraine politischer Konsens bezüglich der über Dekaden gewachsenen EU-Orientierung besteht und trotz des Kriegs bedeutende Reformfortschritte im Beitrittsprozess erzielt werden konnten, bleiben Koordinationsdefizite, fragmentierte Strategien und die Anpassung an Kriegsbedingungen kritische Hindernisse. Strategisch betrachtet unterscheidet sich die Wahrnehmung in Deutschland und der Ukraine: Ukrainische Akteure betonen primär sicherheits- und geopolitische Vorteile des EU-Beitritts, während deutsche Stakeholder stärker normative, rechtsstaatliche und integrationsbezogene Dimensionen in den Vordergrund stellen. Beide Seiten erkennen jedoch den strategischen Mehrwert der Integration und die Schlüsselrolle Deutschlands als Vermittler, Unterstützer und Garant der Reformumsetzung an.

Um den ukrainischen EU-Beitrittsprozess gemeinsam zu gestalten und voranzubringen, sollten die folgenden drei übergeordneten Empfehlungen umgesetzt werden. Sie sind insbesondere in der aktuellen Situation wichtig, da Russland durch gezielte Desinformationskampagnen versucht, Einfluss auf die öffentliche Meinung in den EU-Mitgliedstaaten zu nehmen, um den EU-Beitrittsprozess der Ukraine zu untergraben.

### 1) Entwicklung einer gemeinsamen Beitrittsstrategie:

Deutschland sollte gemeinsam mit der Ukraine eine Strategie entwickeln, die konkrete bilaterale Konditionalitäten und einen realistischen Zeitrahmen definiert. Dies könnte dazu beitragen, unterschiedliche Integrationsverständnisse zu harmonisieren, das Erwartungsmanagement auf beiden Seiten zu verbessern und den EU-Beitrittsprozess stärker als gemeinsames politisches Projekt zu verankern. Gleichzeitig würde sie die bislang fragmentierte strategische Steuerung durch eine kohärente, langfristig ausgerichtete Planungslogik ergänzen.

### 2) Paradigmenwechsel in der deutschen Ukraine-Politik:

Deutschland sollte seine Ukraine-Politik konsequenter von einem primär normativ geprägten Transformations- und Entwicklungsansatz hin zu einer gezielten Beitrittsbegleitung ausrichten. Dies erfordert eine stärkere politische Rahmensetzung, die den Status der Ukraine als künftigen Mitgliedstaat anerkennt und nicht mehr nur als Reformadressat betrachtet. Konkret bedeutet dies, technische Unterstützung, Reformberatung und politische Konditionalität stärker an den Anforderungen des EU-Acquis auszurichten und institutionell enger mit den EU-Verhandlungsstrukturen zu verzahnen.

### 3) Aufbau institutionalisierter bilateraler und trilateraler EU-Beitrittsformate:

Es sollten dauerhafte Austauschformate zum EU-Beitrittsprozess etabliert werden, die deutsche, ukrainische und weitere europäische, insbesondere polnische, Akteure systematisch zusammenbringen. Solche Formate könnten auf ministerieller, administrativer und fachlicher Ebene angesiedelt sein und sowohl strategische Steuerung als auch operative Umsetzungsfragen adressieren.

# Einleitung

Der EU-Beitrittsprozess der Ukraine befindet sich in einer strategisch ambivalenten Phase. Obwohl der Europäische Rat im Dezember 2023 die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen beschlossen, der Rat im Juni 2024 diese offiziell eröffnet und die Ukraine im September 2025 den EU-Screeningprozess abgeschlossen hat, wurde bislang aufgrund des derzeit geltenden Einstimmigkeitserfordernisses im Rat noch keines der Verhandlungskluster formell eröffnet. Insbesondere die offene Ablehnung durch die ungarische Regierung unter Viktor Orbán stellte eine Herausforderung dar. Eine der letzten Amtshandlungen unter der dänischen EU-Ratspräsidentschaft war ein informelles Ministertreffen in Lwiw im Dezember 2025, bei dem ein sogenannter *Frontloading*-Prozess angestoßen wurde. Dieser ermöglicht zumindest eine technische Vorbereitung der Verhandlungskapitel.

Konkret verständigten sich die Europäische Kommission und die ukrainische Regierung auf einen 10-Punkte-Aktionsplan. Die festgelegten Prioritäten konzentrieren sich vor allem auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Korruptionsbekämpfung sowie den Aufbau resilienterer demokratischer Institutionen.<sup>1</sup> Zudem übermittelte die EU-Kommission der Ukraine bereits die Verhandlungsunterlagen für die drei Kapitel, auf deren Grundlage die ukrainische Seite nun eigene Positionen erarbeiten sowie weitere Reformschritte planen kann. Diese Maßnahmen unterstreichen den politischen Willen zur Annäherung, verdeutlichen jedoch zugleich eine zentrale Spannung: Zwischen hoher symbolischer Unterstützung und fehlender formeller Fortschreibung des Beitrittsprozesses klafft eine wachsende Lücke.

Diese Spannung wird durch den außergewöhnlich komplexen Kontext des ukrainischen EU-Beitrittsprozesses noch verstärkt: Er findet unter den Bedingungen des andauernden russischen Angriffskriegs statt und die Umsetzung der Reformen stellt für die Ukraine eine erhebliche politische, administrative und gesellschaftliche Herausforderung dar, die nur dann dauerhaft tragfähig ist, wenn sie von einer klaren strategischen Perspektive getragen wird. Da eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine zumindest derzeit nicht realistisch ist, rückt der EU-Beitritt in der Kommunikation der ukrainischen Regierung zunehmend als sicherheitsrelevantes Projekt in den Vordergrund, insbesondere im Fall eines militärischen Patts oder einer langfristigen Konfrontation mit

Russland. Laut einer Umfrage von Februar 2026 liegt die Unterstützung für einen EU-Beitritt in der ukrainischen Bevölkerung bei einem Rekordwert von 83 Prozent.<sup>2</sup>

Im Dezember 2025 hat der Europäische Rat ebenfalls beschlossen, der Ukraine für die Jahre 2026 und 2027 ein außergewöhnliches Finanzpaket in Höhe von 90 Milliarden Euro bereitzustellen, das überwiegend als zinsloser EU-Kredit zur Deckung von Budgetlücken und militärischen Bedarfen dienen soll. Das Paket basiert auf einem gemeinsamen politischen Kompromiss der EU-Mitgliedstaaten, da die Suche nach Möglichkeiten, der Ukraine die eingefrorenen russischen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen, Ende 2025 vorerst gescheitert ist. Deutschlands zentrale Rolle in diesem Verhandlungsprozess signalisiert die Bereitschaft, finanzielle Verantwortung für die Stabilität und Sicherheit der Ukraine zu übernehmen.

In der Pressemitteilung zu den ersten deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen seit 2004, die am 14. April 2026 in Berlin zwischen Bundeskanzler Friedrich Merz und dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj unter Beteiligung mehrerer ukrainischer Minister stattfanden, wird den bilateralen Beziehungen der Status einer strategischen Partnerschaft verliehen. In Bezug auf die Beitrittsperspektive heißt es zudem: „Die Zukunft der Ukraine liegt in der Europäischen Union.“<sup>3</sup> Dem gegenüber steht jedoch eine begrenzte finanzielle Vorsorge für einen möglichen EU-Beitritt der Ukraine: Der finanzielle Mehrbedarf, der mit ihrem Beitritt verbunden wäre, wurde jedenfalls im aktuellen Entwurf des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR, 2028–2034) nicht berücksichtigt. Die deutsche Bundesregierung lehnte den von der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vorgeschlagenen Etat zunächst ab, der um 800 Milliarden Euro gegenüber der aktuellen Periode erweitert und unter anderem der veränderten geopolitischen Lage und der Bedrohung durch Russland Rechnung tragen sollte. In einer Pressekonferenz im Juli 2025 erklärte Bundeskanzler Friedrich Merz, der Beitritt der Ukraine betreffe „diese mittelfristige finanzielle Vorausschau der Europäischen Union wahrscheinlich noch gar nicht unmittelbar“<sup>4</sup>, da die Priorität zunächst auf der Beendigung des Kriegs und dem Wiederaufbau der Ukraine liege – ein Prozess, der noch viele Jahre in Anspruch nehmen könne. Hier zeigt sich eine strukturelle Diskrepanz zwischen der strategischen Bedeutung der Aufnahme der Ukraine und der budgetären Vorbereitung auf eine EU-Erweiterung.

<sup>1</sup> Europäische Kommission (11.12.2025): Joint Statement between Commissioner Marta Kos and Deputy Prime Minister of Ukraine Taras Kachka, [https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-statement-between-commissioner-marta-kos-and-deputy-prime-minister-ukraine-taras-kachka-2025-12-11\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-statement-between-commissioner-marta-kos-and-deputy-prime-minister-ukraine-taras-kachka-2025-12-11_en).

<sup>2</sup> Kyiv Security Forum (15.02.2026): Results of a sociological survey conducted by the Razumkov Centre and commissioned by the Kyiv Security Forum, <https://ksf.openukraine.org/en/categories/publications/rezultati-sociologichnogo-opituvannya-provedenogo-centrom-razumkova-i-kiyivskim-bezpekovim-forumom>.

<sup>3</sup> Pressemitteilung der Bundesregierung (14.04.2026): Erklärung über eine strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und der Ukraine, Nr. 72/26, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2420616/2810b1a2113c7d4687e75b47251397bc/2026-04-14-erklarung-deutsch-ukrainische-regierungskonsultationen-deutsch-data.pdf?download=1>.

<sup>4</sup> Bundesregierung (18.07.2025): Pressekonferenz von Bundeskanzler Merz und dem rumänischen Präsidenten Dan. Rumänien und Deutschland sind enge Partner. Mitschrift, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pk-merz-dan-2366082>.

Deutschland steht als einer der wichtigsten europäischen Akteure im Spannungsfeld zwischen sicherheitspolitischer Verantwortung, wirtschaftlicher Kooperation und normativer Orientierung. Als größter Nettozahler der EU, politischer Taktgeber in Fragen der Erweiterung und zentraler sicherheitspolitischer Akteur prägt Deutschland nicht nur die finanziellen Rahmenbedingungen des Beitrittsprozesses, sondern auch dessen politische Glaubwürdigkeit. Die deutsche Position wirkt dabei über den bilateralen Kontext hinaus: Sie dient sowohl anderen Mitgliedstaaten als Referenz als auch der Ukraine als Indikator dafür, wie belastbar die europäische Beitrittsperspektive tatsächlich ist. Dies wirft grundlegende Fragen nach der politischen Wahrnehmung des ukrainischen EU-Beitritts in Deutschland, nach deutschen Interessen sowie nach der Bereitschaft zu politischer Führung auf.

Zur Beantwortung dieser Fragen zeichnet das Policy Paper die ukrainische Annäherung an die EU sowie die deutsche Perspektive darauf in vier Phasen nach. Anschließend wird der Mehrwert eines Beitritts für die deutsche Seite sowie die Motivation auf beiden Seiten näher beleuchtet. Zusätzlich geht es auf die besondere Bedeutung der Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Grundwerte (Kapitel 23/24), die institutionelle Verankerung des Integrationsprozesses in der Ukraine und zentrale Defizite in der strategischen Planung und Umsetzung ein. Darauf aufbauend werden Wahrnehmungen, Erwartungen und Herausforderungen im Kontext des Ukraine-EU-Beitritts sowie die Rolle Deutschlands im Beitrittsprozess aus deutscher und ukrainischer Perspektive untersucht.

Die Analyse stützt sich auf die Auswertung zentraler strategischer Dokumente, darunter deutsche Koalitionsverträge seit 1991, Wahlprogramme ukrainischer Parteien, Reform Road maps, einschlägige ukrainische Gesetzgebung sowie Schattenberichte ukrainischer ThinkTanks und Nichtregierungsorganisationen. Ergänzend wurden im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2025 elf semistrukturierte Expert:inneninterviews mit zwölf Vertreter:innen aus Bundesministerien, dem Deutschen Bundestag, politischen Stiftungen und ThinkTanks sowie 22 Interviews mit ukrainischen Vertreter:innen aus Parlament, Regierung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Medien geführt. Ziel ist es, ein klareres Verständnis dafür zu entwickeln, wie beide Länder sich gegenseitig wahrnehmen, welche Prioritäten sie im EU-Beitrittsprozess setzen und welche Erwartungen, Interessen und Herausforderungen mit der Annäherung der Ukraine an die EU verbunden sind.

## Vier Phasen der EU-Ukraine-Beziehungen und die deutsche Perspektive

Die historische Entwicklung der EU-Ukraine-Beziehungen zeigt, dass die heutige Beitrittsperspektive das Ergebnis eines langfristigen, schrittweisen Integrationsprozesses ist und nicht erst als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg seit 2022 entstanden ist. Die folgenden vier Phasen der EU-Ukraine-Beziehungen und deren Spiegelung in den Koalitionsverträgen in Deutschland verdeutlichen, wie sich das Verständnis von Integration parallel zu internen Reformprozessen der EU gewandelt hat und warum diese Entwicklung zentral für das Verständnis der aktuellen Beitrittsdynamik ist.

**Die erste Phase (1991–2003)** war von einer grundlegenden **Annäherung ohne Integrationsperspektive** geprägt. Nach der Unabhängigkeit der Ukraine 1991 erkannte die EU den neuen Staat an und unterstützte politische und wirtschaftliche Reformen, unter anderem durch das TACIS-Programm. 1994 unterzeichneten die Ukraine und die EU das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA), das keine EU-Beitrittsperspektive vorsah und die Ukraine gleichzeitig in eine multivektorale Außenpolitik einband. Ab 1997 erklärte die Ukraine den strategischen Kurs auf europäische Integration<sup>5</sup> und initiierte gesetzliche Anpassungen sowie institutionelle Mechanismen, die jedoch weitgehend symbolisch blieben. Politische Instabilität, Korruption, russischer Einfluss und begrenzte Reformbereitschaft in der Ukraine sowie eine zurückhaltende EU behinderten eine tiefere Integration. Fortschritte in den Handelsbeziehungen blieben moderat. In den deutschen Koalitionsverträgen in dieser Phase (1998, 2002) blieb die Ukraine marginal. Die deutsche Ostpolitik konzentrierte sich in dieser Phase primär auf Russland als strategischen Partner, auf die EU-Osterweiterung mit Fokus auf Polen, Tschechien, Ungarn und den baltischen Staaten sowie auf die breit angelegte Stabilisierung des postsowjetischen Raums.

**Die zweite Phase (2004–2013)** war durch eine **schrittweise Politisierung und selektive Integration** gekennzeichnet. Die Ukraine erklärte die europäische Orientierung zunehmend als strategisches Ziel, insbesondere nach der Orangen Revolution 2004, und initiierte erste gesetzgeberische Anpassungen an das EU-Recht. Reformen wurden jedoch vielfach nur formal umgesetzt und die institutionellen Mechanismen der Integration blieben schwach entwickelt.

<sup>5</sup> Präsidenten-Dekret der Ukraine (11.06.1997): Über die Genehmigung der Strategie zur Integration der Ukraine in die Europäische Union, Nr. 970/97, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98/print>.

Die Orangene Revolution von 2004 änderte die Haltung der EU zur Ukraine nicht grundsätzlich: Trotz der Erwartungen Kyjiws und der politischen Unterstützung der neuen Regierung durch das Europäische Parlament<sup>6</sup> wurde im neuen EU-Ukraine-Aktionsplan (2005) keine Mitgliedschaftsperspektive erwähnt; es ging lediglich um die „weitere Integration in die europäischen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen“ sowie die Perspektive der Schaffung einer Freihandelszone nach dem Beitritt der Ukraine zur WTO.<sup>7</sup> Die Umsetzung dieses Aktionsplans verlief langsam: Nach Expert:inneneinschätzungen wurden in drei Jahren seiner Geltung lediglich 11 von 73 Maßnahmen vollständig umgesetzt.<sup>8</sup>

Die EU reagierte mit Instrumenten, die keine Beitrittsperspektive beinhalteten, darunter der Östlichen Partnerschaft (ÖP), einer im Mai 2009 auf Vorschlag Polens und Schwedens von der EU initiierte außenpolitische Initiative zu der sechs Staaten<sup>9</sup> mit dem Ziel der Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Stabilität eingeladen wurden, darunter auch die Ukraine. Bereits vor Einführung der ÖP begannen die Ukraine und die EU Verhandlungen über den Abschluss eines neuen umfassenden Abkommens, des Assoziierungsabkommens (AA), das sowohl politische Assoziation als auch wirtschaftliche Integration vorsah und das PCA ersetzen sollte. Die Unterzeichnung des AA stieß auf inneren Widerstand der ukrainischen Regierung. Unter dem Druck Russlands setzte Präsident Wiktor Janukowytsch ihre Unterzeichnung im November 2013 aus, was zu den Euromaidan-Protesten führte, die später in die Revolution der Würde übergingen. Gleichzeitig führten interne Reformen der EU und die große Osterweiterung 2004 zu Zurückhaltung gegenüber weiteren Erweiterungen. Integration wurde nun als regelbasierte Annäherung verstanden, die keine finale Mitgliedschaft garantierte.

In den deutschen Koalitionsverträgen zwischen der Orangenen Revolution 2004 und dem Euromaidan 2013 wurde die Ukraine zwar sichtbarer, allerdings blieb diese Sichtbarkeit volatil und wenig konsistent. Das dominierende Narrativ betonte Demokratisierung, Modernisierung und eine vage umrissene europäische Perspektive. 2005 wurde erstmals festgehalten, dass Deutschland dafür eintreten würde, „dass die Ukraine ihren Platz in Europa findet“<sup>10</sup>, doch in den Koalitionsverträgen zwischen CDU/CSU und FDP von 2009 sowie zwischen CDU/CSU und SPD im Jahr 2013 tauchte das Land trotz der

massiven Protestbewegungen im Kontext der Orangenen Revolution nicht auf. Diese Diskontinuität verweist auf die begrenzte strategische Bedeutung, die die Ukraine in dieser Phase für Deutschland besaß. Sie fungierte primär als Objekt normativer Demokratieförderung und Entwicklungszusammenarbeit. Russland blieb weiterhin der „größte und wichtigste Nachbar der Europäischen Union“<sup>11</sup> und damit zentraler struktureller Bezugspunkt der deutschen Ostpolitik, was Deutschlands Ukraine-Politik konzeptionell begrenzte. Laut dem Vertrag von 2013 gelten im Rahmen der EU-Annäherung der Länder der Östlichen Partnerschaft Assoziierungs-, Freihandels- und Visaerleichterungsabkommen als die besten Instrumente.<sup>12</sup>

Hinsichtlich der Funktion des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine gab es unterschiedliche Narrative. Während es von einigen als ausdrückliche Alternative zu einer EU-Mitgliedschaft verstanden wurde, stellte es für andere einen ersten formellen Schritt in die Richtung einer perspektivischen Vollmitgliedschaft dar. Herauszustellen ist im deutschen Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 die Absicht nicht nur die „Russland-“, sondern auch die wissenschaftlich-analytische „Osteuropa-Kompetenz“ in Deutschland systematisch stärken zu wollen. Vor diesem Hintergrund wurde 2014 das „Programm zum Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der Östlichen Partnerschaft und Russland“ (ÖPR) aufgelegt, das Projekte fördert, die auf zivilgesellschaftliche Kooperation, Vernetzung und Wissenstransfer abzielen.

**Die dritte Phase (2014–2021)** markierte eine **qualitative Vertiefung der Integration**. Die Ukraine vollzog nach der Revolution der Würde 2013–2014 eine politische Neuausrichtung, ratifizierte das Assoziierungsabkommen (2014) und setzte auf die vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA), die politische Assoziation und wirtschaftliche Integration verband. Reformen, insbesondere in den Bereichen Korruptionsbekämpfung und Verwaltungsmodernisierung, wurden unter dem wachsenden Druck der Zivilgesellschaft von innen und der EU von außen umgesetzt und mit wechselndem Erfolg vorangetrieben. Der Anteil des Handels mit der EU stieg von etwa 30 Prozent im Jahr 2013 auf 41 Prozent im Jahr 2018. Allerdings behinderte der 2014 von Russland begonnene Krieg in der Ostukraine die wirtschaftliche Integration und in mehreren Bereichen, z. B. Justiz konnten Reformen überhaupt nicht, nur formal oder nur begrenzt

<sup>6</sup> Der Europäische Parlament hat den Europäischen Rat und die Europäische Kommission dazu aufgefordert, der Ukraine eine „klare europäische Perspektive“ zu geben. Siehe hierzu ausführlicher Punkt 14: Europäisches Parlament (13.01.2005): Ergebnisse der Wahlen in der Ukraine. Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Ergebnissen der Wahlen in der Ukraine, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0009\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0009_EN.html).

<sup>7</sup> Präambel zum Aktionsplan „Ukraine – Europäische Union“, genehmigt durch den Ministerrat der Ukraine am 12. Februar 2005 und durch den Rat für die Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der Europäischen Union am 21. Februar 2005, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693/print).

<sup>8</sup> Razumkov Centre (2020): Die europäische Integration der Ukraine: Der russische Faktor, in: Nationale Sicherheit und Verteidigung, Nr. 1–2 (S. 181–182), S. 5.

<sup>9</sup> Ukraine, Moldau, Belarus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

<sup>10</sup> CDU/CSU/SPD (11.11.2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 156.

<sup>11</sup> CDU/CSU/SPD (27.11.2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 169.

<sup>12</sup> Ebd., S. 166.

durchgeführt werden. Die EU reformierte 2020 ihre Erweiterungsmethodik mit einer stärkeren Priorisierung der sog. „Fundamentals“, koppelte die Unterstützung stärker an Reformleistungen und betrachtete die Ukraine als strategischen Partner in der Konfliktregion, wobei Beitrittsoptionen weiterhin nur implizit bestanden.

Deutschland intensivierte sein Engagement in dieser Phase deutlich: Die Koalitionsverträge spiegeln ein Deutschland unter Bundeskanzlerin Angela Merkel wider, das im Rahmen des Normandie- und Minsk-Formats als wichtiger diplomatischer Akteur agierte und die Ukraine in erster Linie als Krisenherd wahrnahm, der die europäische Stabilität bedrohe. Auch im Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 wurde die Ukraine nur einmal im Zuge mit weiteren Krisenregionen erwähnt: Deutschland sollte sein „Engagement zur Bewältigung der großen internationalen Konflikte intensivieren: bei der Konfliktlösung [...] in der Ost-Ukraine“<sup>13</sup>. Die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen und die Sanktionspolitik standen im Vordergrund. Deutschland unterstützte gezielt die ukrainische Reformagenda, Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung. Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition aus dem Jahr 2021 wurde die Fortentwicklung der Östlichen Partnerschaft explizit erwähnt und es hieß, dass „Staaten wie die Ukraine, Moldau und Georgien, die einen EU-Beitritt anstreben, [...] sich durch konsequente rechtsstaatliche und marktwirtschaftliche Reformen annähern können“<sup>14</sup> sollten. In dieser Phase entwickelte Deutschland hinsichtlich der Ukraine zwar ein stärkeres Profil, eine explizite EU-Beitrittsperspektive wurde aber nicht formuliert.

**Die vierte Phase (seit 2022) beschleunigt und formalisiert einen über Jahrzehnte gewachsenen Integrationsprozess. Die Ukraine** stellte im Februar 2022 den Antrag auf EU-Mitgliedschaft und erhielt wenige Monate später den Kandidatenstatus. Die Reformagenda wurde unter hohem Druck der EU und infolge des russischen Angriffskriegs intensiviert, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Anti-Korruptionsmaßnahmen und wirtschaftlicher Stabilisierung. Die EU-Beitrittsperspektive wurde erstmals explizit und die Entscheidungsfähigkeit der EU selbst wurde zum zentralen Faktor des Prozesses.

Die auf den Angriffskrieg folgende „Zeitenwende“-Rede vom damaligen Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 führte zu einer tiefgreifenden Neuausrichtung der deutschen Ukraine-Politik. Der Einsatz der Bundesregierung „für die Erweiterung um

die Staaten des Westbalkans, die Ukraine, die Republik Moldau“<sup>15</sup> wurde in der im Juni 2023 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie formuliert. Die neue Linie mit Blick auf die Ukraine verdichtete sich programmatisch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzler Friedrich Merz ab dem Frühjahr 2025. Die Ukraine wird seither nicht mehr nur als Partnerstaat, sondern als geopolitischer Schlüsselstaat begriffen, dessen Stabilität, Souveränität und demokratische Orientierung unmittelbare sicherheitspolitische Relevanz für Deutschland und Europa besitzen.

Die EU-Beitrittsperspektive wurde in dieser Phase so klar formuliert wie in keinem Koalitionsvertrag zuvor: „Der wichtige EU-Beitritt der sechs Länder des Westbalkans, der Ukraine und der Republik Moldau liegt im wechselseitigen Interesse“<sup>16</sup>. Elemente wie die Unterstützung eines Sondertribunals für das Verbrechen der russischen Aggression gegen die Ukraine oder die Suche nach Möglichkeiten in Abstimmung mit Partnern Deutschlands die eingefrorenen russischen Vermögenswerte zur finanziellen und militärischen Unterstützung der Ukraine zu nutzen sowie eine ausdrücklich befürwortende und strategische Haltung gegenüber einer schrittweisen institutionellen Integration der Ukraine markieren eine neue, deutlich aktivere und gestaltende deutsche Rollenwahrnehmung innerhalb der europäischen Ukraine-Politik. Hinsichtlich des Integrationspfads blieben die Formulierungen jedoch konzeptionell unpräzise. Es wurde auf Elemente differenzierter Integration und schrittweisem „Phasing-in“ Bezug genommen, ohne deren Verhältnis klar bestimmt zu haben. Insbesondere Begriffe wie Beobachterstatus oder assoziierte Mitgliedschaft verweisen auf funktionale Einbindung ohne gleichberechtigte Mitwirkungsrechte – mindestens für eine Übergangsphase. Aus dem Koalitionsvertrag geht zudem hervor, dass der Beitrittsprozess nicht allein von den Reformleistungen der Beitrittskandidaten, sondern auch von der Reform- und Entscheidungsfähigkeit der EU selbst abhängt: „Gleichzeitig muss die EU erweiterungsfähig werden, indem der parallel stattfindende institutionelle Reformprozess zu konkreten Ergebnissen geführt wird“<sup>17</sup>.

Für das Verständnis des aktuellen Beitrittsprozesses sind drei Aspekte von Bedeutung: Die oben aufgeführte historische Analyse der EU-Ukraine-Beziehungen zeigt, dass die Ukraine ihre europäische Orientierung spätestens seit 2004 konsequent verfolgt, während die deutsche Wahrnehmung dieses Kurses erst in jüngster Vergangenheit entstand. Zusätzlich wird in den nächsten Kapiteln auf die institutionelle Architektur des EU-Beitritts der Ukraine sowie den Reformprozess in den Grundlegekapiteln 23/24 eingegangen. Diese Aspekte sind wichtig, weil die institutionelle Verankerung

<sup>13</sup> Deutsche EU-Ratspräsidentschaft (01.07.2020): Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 1. Juli bis 31. Dezember 2020, S. 22.

<sup>14</sup> SPD/Die Grünen/FDP (23.11.2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 121.

<sup>15</sup> Bundesregierung (14.06.2023): Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, S. 13.

<sup>16</sup> Ebd., S. 140.

<sup>17</sup> CDU/CSU/SPD (05.05.2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, S. 139.

des EU-Beitritts in der ukrainischen Verfassung und Regierungssystem deutlich macht, welche Fortschritte erreicht wurden und wo strukturelle Hindernisse bei der Koordination, Umsetzung und Reformsteuerung bestehen. Hinsichtlich des Reformprozesses sind Fortschritte in den Grundlagenkapiteln (23/24) der Ausgangspunkt der Reformagenda und der Prüfstein der langfristigen Integrationsfähigkeit des Landes.

## Wahrnehmung des Mehrwerts eines ukrainischen EU-Beitritts

In den ukrainischen Interviews dominiert eine stark geopolitische und sicherheitspolitische Lesart des EU-Beitritts. Dieser wird nicht primär als Endpunkt eines normativen Anpassungsprozesses verstanden, sondern als Beitrag zur strategischen Neujustierung Europas. Wiederkehrend betonen die Befragten, dass die Ukraine der EU sicherheitspolitische Fähigkeiten einbringe, die über klassische zivile Integrationslogiken hinausgehen würden: eine kampferprobte Armee, Erfahrung im Umgang mit hybriden Bedrohungen, Cyberangriffen und Desinformation sowie ein leistungsfähiger militärisch-industrieller Komplex. Der EU-Beitritt wird dabei explizit mit einer Stärkung der europäischen Abschreckungsfähigkeit, einer Zurückdrängung russischer Einflusszonen und einer Verringerung der sicherheitspolitischen Abhängigkeit Europas von den USA verknüpft. Gleichzeitig wird die Integration der Ukraine als potenzieller Impuls für innere Reformen der EU selbst verstanden – etwa durch die Aufnahme eines großen Mitgliedstaats mit erheblichem politischem Gewicht und neuen infrastrukturellen, wirtschaftlichen und technologischen Kapazitäten.

Ökonomische und funktionale Argumente ergänzen diese sicherheitspolitische Perspektive. Ukrainische Expert:innen verweisen auf das Infrastrukturpotenzial des Landes – insbesondere als logistischer Korridor zwischen Ost und West sowie zwischen Schwarzem Meer und Ostsee –, auf Innovationsleistungen in den Bereichen IT, E-Government und Finanztechnologie sowie auf die Rolle der Ukraine für Energie- und Ernährungssicherheit. Der Zugang zu Arbeitskräften, Rohstoffen und Absatzmärkten wird dabei weniger als kurzfristiger Vorteil, sondern als Teil einer langfristigen strukturellen Transformation der EU interpretiert. Auffällig ist jedoch, dass normative Argumente – etwa Demokratie oder europäische Werte – in den ukrainischen Interviews eine nachgeordnete Rolle spielen und meist funktional mit Sicherheits- und Machtfragen verknüpft werden.

Die Wahrnehmung deutscher Stakeholder weist deutliche Überschneidungen, aber auch klare Akzentverschiebungen auf. Auch hier steht die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension im Zentrum: Die Ukraine wird als strategischer Sicherheitsgewinn für Europa beschrieben, insbesondere aufgrund ihres enormen militärischen Know-hows, ihrer technologischen Anpassungsfähigkeit und gesellschaftlichen Resilienz.

Anders als in der ukrainischen Perspektive wird diese Rolle jedoch weniger mit einer Neudefinition europäischer Machtprojektion verbunden, sondern stärker in den Rahmen europäischer Resilienz und kollektiver Sicherheit eingebettet. Ergänzend betonen deutsche Expert:innen das wirtschaftliche Potenzial einer EU-Erweiterung um die Ukraine, insbesondere im Hinblick auf Investitionen, Wiederaufbau, industrielle Kooperationen sowie Energie- und Infrastruktursektoren.

Zudem fällt auf, dass Themen wie die Rolle des ukrainischen Agrarsektors, die Umverteilung bei den EU-Strukturfonds, die Verschiebung von Machtverhältnissen im EU-Parlament und Korruption in der Ukraine häufig nur sehr allgemein behandelt werden. Konkrete Lösungsansätze bleiben dabei meist aus; stattdessen wird vor allem auf ein mangelndes Verständnis dafür hingewiesen, wie sich diese Bereiche im Zuge eines EU-Beitritts der Ukraine verändern würden. Gerade in diesen Themenfeldern ist daher zu erwarten, dass russische Desinformation ansetzt.

Ein markanter Unterschied liegt in der normativen Rahmung des Beitritts. Während ukrainische Befragte Wertefragen meist instrumentell behandeln, heben deutsche Stakeholder deutlich stärker den symbolischen und normativen Gehalt eines EU-Beitritts hervor. Die Integration der Ukraine wird als Stärkung des freiheitlichen, europäischen Lebensmodells verstanden und als Signal für die Glaubwürdigkeit europäischer Werte wie Demokratie, Freiheit und Solidarität – sowohl nach innen als auch gegenüber Drittstaaten. Diese Perspektive spiegelt die Ergebnisse der Analyse deutscher Koalitionsverträge wider, in denen die Ukraine zunehmend als strategischer, zugleich aber wertebasierter Partner positioniert wird. Die Interviews legen nahe, dass diese politische Rahmung von zentralen Akteuren geteilt wird, wenngleich sie häufig mit sicherheits- und wirtschaftspolitischen Argumenten verknüpft bleibt.

In der Zusammenschau zeigen sich damit sowohl Konvergenzen als auch Divergenzen in der strategischen Wahrnehmung des EU-Beitritts der Ukraine. Beide Seiten teilen die Einschätzung, dass der Beitritt sicherheits-, wirtschafts- und innovationspolitische Vorteile für die EU bietet. Unterschiede bestehen jedoch in der Gewichtung: Während ukrainische Stakeholder den EU-Beitritt primär als sicherheitspolitische Notwendigkeit und geopolitische Absicherung begreifen, betonen deutsche Akteure stärker dessen ordnungspolitische, normative und integrative Funktion. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen sind für den weiteren Beitrittsprozess nicht trivial, da sie beeinflussen, wie Reformanstrengungen legitimiert, priorisiert und politisch vermittelt werden – sowohl in der Ukraine als auch innerhalb der EU.

## Die Bedeutung der „Fundamentals“ im EU-Erweiterungsprozess und Stand der Umsetzung in der Ukraine

Im Zentrum des aktuellen EU-Erweiterungsprozesses steht weniger die schnelle Übernahme einzelner Rechtsakte als vielmehr die Frage, ob ein Beitrittskandidat über tragfähige demokratische Institutionen, funktionierende rechtsstaatliche Strukturen und wirksame Sicherheitsorgane verfügt. Aus diesem Grund beginnen Beitrittsverhandlungen mit dem sogenannten Cluster 1 „Fundamentals“, der die Grundlagen staatlicher Ordnung abbildet und als Voraussetzung für Fortschritte in allen weiteren Politikbereichen gilt. Dieser Cluster besteht aus mehreren Verhandlungskapiteln, wobei für die Ukraine insbesondere die Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Justiz, Freiheit und Sicherheit) entscheidend sind, da sie sowohl die innere Reformfähigkeit des Staates als auch dessen langfristige Integrationsfähigkeit in die Europäische Union widerspiegeln.

Die „Fundamentals“ bilden das normative und institutionelle Rückgrat des EU-Beitrittsprozesses und umfassen die Funktionsweise demokratischer Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Verwaltung sowie die Rolle der Zivilgesellschaft. Sie werden im Rahmen der erweiterten Beitrittsmethodologie von 2020 als erstes Verhandlungskapitel eröffnet und als letztes geschlossen, da Fortschritte in allen übrigen Kapiteln maßgeblich von ihrer Umsetzung abhängen. Für die Ukraine stellt dieses Cluster den zentralen Prüfstein ihrer politischen und institutionellen Beitrittsfähigkeit dar. In den Fortschrittsberichten 2024/2025 erkennt die EU trotz des geltenden Kriegsrechts grundsätzlich stabile staatliche Institutionen an und bewertet viele der eingeführten Einschränkungen als verhältnismäßig. Zugleich verweist sie jedoch auf strukturelle Defizite: Reformen des Wahlrechts und der parlamentarischen Arbeitsweise sind faktisch ausgesetzt, zentrale Elemente der Dezentralisierung stagnieren, die strategische Koordinierung der EU-Integration ist fragmentiert, und zivilgesellschaftliche Organisationen sehen sich zunehmenden finanziellen, administrativen und sicherheitsbedingten Belastungen ausgesetzt.

Kapitel 23 („Justiz und Grundrechte“) gilt als eines der politisch sensibelsten und zugleich entscheidenden Kapitel der Beitrittsverhandlungen. Es umfasst die Reform des Justizsystems, die Korruptionsbekämpfung sowie den Schutz grundlegender Rechte. Positiv bewertet die EU unter anderem Fortschritte bei der Reform der richterlichen Selbstverwaltung, bei Disziplinarverfahren und bei einzelnen Schlüsselbesetzungen in Justizinstitutionen. Auch die institutionelle Funktionsfähigkeit von Antikorruptionsorganen wie NABU (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine) und SAPO (Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office) wird grundsätzlich

anerkannt. Gleichzeitig bestehen tiefgreifende strukturelle Probleme: Gesetzgebungsverfahren verlaufen langsam oder bleiben unvollständig, Gerichte und Ermittlungsbehörden sind personell und finanziell unterausgestattet, und politische Einflussnahmen auf Strafverfolgungs- und Kontrollorgane bleiben ein zentrales Risiko. Im Bereich der Grundrechte verweist die EU zudem auf Defizite bei der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, auf anhaltende Probleme bei der Medienfreiheit und dem Informationszugang sowie auf unzureichende Schutzmechanismen für besonders vulnerablen Gruppen.

Kapitel 24 („Justiz, Freiheit und Sicherheit“) konzentriert sich auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität und Terrorismus, Migrations- und Asylpolitik, Grenzmanagement sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Die Ukraine hat hier in den letzten Jahren ihre internationale Kooperation, insbesondere mit EU-Agenturen und Mitgliedstaaten, deutlich intensiviert. Fortschritte werden unter anderem bei Finanzaufklärungen, der Bekämpfung von Geldwäsche und bei der Annäherung an EU-Standards im Visabereich festgestellt. Dennoch identifiziert die EU erhebliche Defizite: zentrale Strategien und Gesetze sind veraltet oder unvollständig, Reformen wichtiger Sicherheits- und Migrationsbehörden – etwa des Sicherheitsdienstes (SBU) oder des staatlichen Migrationsdienstes – sind nicht abgeschlossen, und die institutionellen Kapazitäten bleiben begrenzt. Vor dem Hintergrund des Kriegs verschärfen zusätzliche Risiken durch organisierte Kriminalität, illegale Migration, Waffenhandel und grenzüberschreitende Sicherheitsbedrohungen die Anforderungen an eine konsequente und kohärente Umsetzung der Reformen.

In ihrer Gesamtheit zeigen die Entwicklungen in den „Fundamentals“ sowie in den Kapiteln 23 und 24, dass die Ukraine trotz messbarer Fortschritte weiterhin vor strukturellen und institutionellen Herausforderungen steht. Gerade weil diese Bereiche die Grundlage für Reformen in allen übrigen Kapiteln des acquis communautaire bilden, werden Umfang, Tempo und Glaubwürdigkeit des weiteren Beitrittsprozesses maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die bestehenden Defizite nachhaltig zu überwinden und Reformen nicht nur formal, sondern wirksam umzusetzen.

Die zentrale Stellung dieser Reformen erklärt sich aus den unterschiedlichen, aber miteinander verknüpften Interessen der Ukraine und der Europäischen Union. Während die Ukraine darin die Voraussetzungen für staatliche Stabilität, Wiederaufbau und Vollmitgliedschaft sieht, dienen sie der EU als Instrument zur Absicherung von Rechtsstaatlichkeit, innerer Sicherheit und politischer Kohärenz im Erweiterungsprozess.

**Tabelle: Motivationen für die Umsetzung Rechtsstaatlichkeitsreformen durch die Ukraine (Kapitel 23 & 24)**

Ukraine	Europäische Union
Demokratische Legitimität durch freie Wahlen, wirksame Gewaltenteilung und politische Rechenschaftspflicht	Schutz der EU-Werteordnung und Vermeidung des Imports institutioneller Instabilität
Leistungsfähiges Parlament als Grundlage für Gesetzesqualität, Kontrolle der Exekutive und gesellschaftliches Vertrauen	Wahrung der Legitimität und Glaubwürdigkeit der EU-Erweiterung
Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität als Voraussetzung für staatliche Funktionsfähigkeit, Sicherheit und Wiederaufbau	Prävention sicherheitsrelevanter Risiken (Migration, Kriminalität, Geldwäsche, externer Einfluss)
Schutz der Menschenrechte zur Sicherung gesellschaftlicher Akzeptanz und politischer Stabilität	Sicherung von Binnenmarktstabilität und fairen Wettbewerbsbedingungen
Dezentralisierte, bürgernahe Regierungsführung zur Vermeidung autoritärer Machtkonzentration	Schutz von EU-Investitionen und effektive Verwendung von Wiederaufbau- und Strukturmitteln
Unabhängige Justiz und Rechtsstaatlichkeit als Basis für Investitionen, Eigentumsschutz und wirtschaftlichen Wettbewerb	Absicherung der finanziellen und institutionellen Integrität der EU
Starke Zivilgesellschaft zur Reformumsetzung und Kontrolle staatlichen Handelns	Gleichbehandlung aller Beitrittskandidaten durch konsistente Konditionalität
Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen für alle 35 Acquis-Kapitel	Steuerung des Beitrittsprozesses über den „Fundamentals“-Cluster

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Interviews.

## Institutionelle Verankerung des Integrationsprozesses in der Ukraine und seine praktische Umsetzung

Der Kurs der europäischen Integration ist in der Ukraine inzwischen tief institutionell und politisch verankert. Mit den Verfassungsänderungen von 2019 wurde die Irreversibilität des EU- und NATO-Beitritts als strategischer Staatskurs festgeschrieben und auf alle zentralen Staatsorgane übertragen. Auf parteipolitischer Ebene bekennen sich mehr als zwei Drittel der Abgeordneten des ukrainischen Parlaments (Verchowna Rada) zu diesem Kurs, der sich in Wahl- und Parteiprogrammen aller relevanten politischen Kräfte widerspiegelt. Diese breite formale Zustimmung verdeutlicht, dass europäische Integration nicht nur ein außenpolitisches Ziel, sondern ein konstitutives Element der staatlichen Identitätsbildung geworden ist. Gleichzeitig bleibt die Spannung zwischen programmatischen Bekenntnissen und tatsächlicher Reformpraxis bestehen, wie wiederholte Blockaden oder Gesetzesinitiativen zeigen, die den Verpflichtungen

aus dem EU-Beitrittsprozess direkt widersprechen, zum Beispiel durch die Abstimmung für den Gesetzentwurf Nr. 1241<sup>18</sup> zur Einschränkung der Unabhängigkeit der Antikorruptionsbehörden NABU und SAPO im Juli 2025.

Die gegenwärtige Strukturierung des ukrainischen Wegs in die EU ist durch eine Vielzahl strategischer Dokumente geprägt, die zentrale Reformbereiche des sogenannten „Fundamentals“-Clusters abdecken. Dazu zählen sektorspezifische Strategien zur Antikorruptionspolitik, zur Justiz- und Verwaltungsreform sowie drei umfassende Roadmaps zu demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und öffentlicher Verwaltung, die 2025 von der ukrainischen Regierung verabschiedet wurden. Diese Dokumente wurden unter Beteiligung 40 staatlicher Institutionen und 25 zivilgesellschaftlicher Organisationen erarbeitet. Dieses Vorgehen verdeutlicht den Versuch, Reformen systematisch zu bündeln und an EU-Vorgaben auszurichten, zugleich aber auch die institutionelle Komplexität des ukrainischen Regierungssystems, in dem Parlament, Regierung und Präsidialamt parallel strategische Steuerungsansprüche erheben.

<sup>18</sup> Gesetz „Über das Konzept des landesweiten Programms zur Anpassung der Gesetzgebung der Ukraine an die Gesetzgebung der Europäischen Union“ vom 21. November 2002 (Nr. 228-IV); genehmigt am 21. November 2002; in Kraft seit dem 18. Dezember 2002, verfügbar unter Datenbank „Gesetzgebung der Ukraine“ der Verchowna Rada der Ukraine, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15/print>.

Der Prozess der Strategieentwicklung und -umsetzung weist jedoch strukturelle Mängel bei den notwendigen Reformen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses auf: Ein zentrales Problem ist das Fehlen eines einheitlichen Koordinierungszentrums für die Vorbereitung strategischer Dokumente. Obwohl die Leitlinien der Justizreform in der Rule of Law-Roadmap festgelegt sind, wird im Präsidentsamt zusätzlich eine Strategie zur Entwicklung des Justizsystems und der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bis 2029 ausgearbeitet. Hinzu kommen Kompetenzüberschneidungen, z. B. im Bereich der Reform der Strafverfolgungsbehörden oder der Ausarbeitung der Antikorruptionspolitik – nach geltender Gesetzgebung sind sowohl die Regierung als auch das Parlament befugt, was das Risiko inkohärenter Ansätze erhöht. Ein weiteres Defizit betrifft die unzureichende Einbindung der Zivilgesellschaft und unabhängiger Expert:innen. Strategische Dokumente werden häufig nicht transparent und inklusiv erarbeitet. Zwar wurden in einzelnen Fällen Konsultationen durchgeführt, deren Ergebnisse jedoch nicht nachvollziehbar berücksichtigt oder begründet abgelehnt. Gleichzeitig wurden zivilgesellschaftliche Akteure oft nur in der Phase der Vorbereitung einer ersten Fassung einbezogen, während die weitere Überarbeitung ohne ihre Beteiligung erfolgte.<sup>19</sup> Problematisch ist auch, dass die besonderen Bedingungen des Kriegsrechts in mehreren Strategien unzureichend berücksichtigt werden. Reformdokumente orientieren sich vielfach an Anforderungen für Friedenszeiten und spiegeln kriegsbedingte Herausforderungen, etwa im Bereich der Militär- und Kriegsjustiz, der nationalen Sicherheit oder der veränderten Kriminalitätsslage, nur teilweise wider. Darüber hinaus sind zahlreiche strategische Ziele

und Maßnahmen unklar formuliert. Oft fehlen konkrete Indikatoren zur Erfolgsmessung sowie präzise Angaben dazu, welche Schritte tatsächlich umzusetzen sind. Dies erschwert die Bewertung der Umsetzung und erhöht das Risiko rein formaler Erfüllung. Zudem sind die vorgesehenen Umsetzungsfristen teilweise unrealistisch oder nicht nachvollziehbar begründet. Einige Maßnahmen werden aufgeschoben, obwohl sie früher realisierbar wären, während andere ambitionierte Vorhaben trotz begrenzter finanzieller und institutioneller Ressourcen kurzfristig umgesetzt werden sollen. Schließlich fehlt es an einer transparenten Finanzierungsplanung. Die Fahrpläne enthalten keine belastbaren Kostenschätzungen und keine klaren Angaben zu Finanzierungsquellen. Angesichts der angespannten Haushaltslage stellt dies ein erhebliches Risiko für die tatsächliche Umsetzung der Reformen dar.

Unter Berücksichtigung dieser Mängel besteht das Risiko einer rein formalen Umsetzung der Roadmaps, einer falschen Priorisierung ihrer Durchführung oder einer ineffizienten Verteilung der Haushaltsmittel im Reformprozess, und unterminieren damit die Glaubwürdigkeit des Beitrittsprozesses.

<sup>19</sup> Agency for Legislative Initiatives u. a. (2025): Shadow Report on Chapter 23 “Justice and fundamental rights” and Chapter 24 “Justice, Freedom and Security” of the European Commission’s Report on Ukraine’s Progress under the 2024 EU Enlargement Package, S. 23–24.

## Defizite der EU-konditionalen Reformsteuerung in der Ukraine

### *Analyse auf Basis ukrainischer Reform-Roadmaps, Maßnahmenpläne, Gesetze, Shadow Reports und Expert:inneneinschätzungen*

1. **Fehlende zentrale Reformsteuerung:** Keine klare Führungsrolle bei der Koordination EU-relevanter Reformen; parallele Zuständigkeiten von Präsidentsamt, Regierung und Parlament erzeugen Doppelungen und Widersprüche.
2. **Inkohärente Strategiedokumente: Roadmaps,** Ukraine-Fazilität und Erweiterungsmaßnahmen folgen unterschiedlichen Zeitlogiken und Prioritäten und sind nur unzureichend aufeinander abgestimmt.
3. **Fragmentierte institutionelle Verantwortung:** Überlappende Kompetenzen zwischen Staatsorganen erschweren Verantwortungszuweisung, begünstigen Blockaden und verzögern Umsetzung.
4. **Schwache Einbindung der Zivilgesellschaft:** Konsultationen erfolgen selektiv und unverbindlich; Rückmeldungen zu abgelehnten Vorschlägen fehlen, was Qualität und Legitimität mindert.
5. **Unzureichende Anpassung an Kriegsbedingungen:** Mehrere Reformstrategien orientieren sich an Friedenslogiken und vernachlässigen kriegsbedingte Anforderungen an Justiz, Sicherheit und Strafverfolgung.
6. **Unklare Reformziele:** Strategische Ergebnisse bleiben häufig abstrakt und definieren weder Zielzustände noch überprüfbare Erfolgskriterien.
7. **Fehlende Indikatoren und Monitoring:** Messbare Benchmarks und Evaluationsmechanismen fehlen, wodurch Fortschritte kaum objektiv überprüfbar sind.
8. **Operativ vage Maßnahmen:** Maßnahmenbeschreibungen sind oft zu allgemein, um konkrete Umsetzung, Qualitätssicherung oder Wirkung zu gewährleisten.
9. **Unrealistische Zeitpläne:** Fristen sind teils politisch und finanziell nicht plausibel, während umsetzungsreife Maßnahmen unnötig verzögert werden.
10. **Unklare Finanzierung:** Kosten, Finanzierungsquellen und Budgetprioritäten bleiben weitgehend undefiniert und gefährden die Umsetzung unter knappen Haushaltsbedingungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

## Deutsche Unterstützung für den ukrainischen Reformprozess mit Fokus auf Kapitel 23/24

Für die befragten deutschen Expert:innen bilden Rechtsstaatlichkeitsreformen das zentrale Fundament des gesamten EU-Beitrittsprozesses. Dabei stehen insbesondere die Justizreform, die Stärkung unabhängiger Institutionen und der Kampf gegen Korruption im Vordergrund. Rechtsstaatlichkeit wird nicht als bürokratische Hürde gesehen, sondern als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des EU-Binnenmarkts und die Sicherheit von Investitionen. Korruption gilt aus deutscher Sicht als „Feind im Inneren“, der die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine schwächt und die gesellschaftliche Akzeptanz für finanzielle Hilfen in Deutschland gefährdet. Ohne nachweisbare Fortschritte und einen klaren „Track Record“ besteht die Sorge, dass politisches Misstrauen überwiegt.

Die deutsche Unterstützung für die ukrainischen Reformen ist breit angelegt und umfasst technische, institutionelle und politische Instrumente. Zentrale Akteure sind das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Bilaterale Initiativen, wie das im Auftrag des Auswärtigen Amts von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführte Projekt „Strengthening Ukraine’s EU Alignment in the Rule of Law“ (3\*E4U), das auf einer Vereinbarung der damaligen deutschen Außenministerin Annalena Baerbock und des ukrainischen Außenministers Dmytro Kuleba aus dem Jahr 2024 basiert, verdeutlichen, dass Deutschland auf der Umsetzungsebene gezielt in den Reformbereich Rechtsstaatlichkeit investiert. Nach der USAID-Terminierung übernahm das Auswärtige Amt zudem die Finanzierung ukrainischer Expert:innen in strategischen Bereichen. USAID verfügte allerdings über ein Budget, das sich nicht so leicht kompensieren lässt

und auch wenn die Ukraine in vielen Bereichen Priorität hat, wurden auch hier in den letzten Jahren Mittel gekürzt.

Das BMZ hat seine Governance-Unterstützung für die Ukraine zuletzt erweitert. Erstmals wurden im laufenden Jahr gezielt Mittel für die Antikorruptionsbekämpfung zugesagt – mit einer geplanten Aufstockung in den Folgejahren. Die Umsetzung erfolgt in enger Abstimmung mit der European Union Anti-Corruption Initiative (EU-ACI), die Antikorruptionsbehörden und zivilgesellschaftliche Organisationen in der Ukraine unterstützt. Während die Förderung der Dezentralisierungsreform weiterhin den finanziellen Schwerpunkt der deutschen Good-Governance-Zusammenarbeit mit der Ukraine bildet, gewinnt der Bereich Antikorruption im Kontext von Wiederaufbau und EU-Beitrittsperspektive zunehmend an strategischer Bedeutung.

Eine wesentliche Rolle spielt auch das Bundesjustizministerium (BMJ) und die Internationale Stiftung für rechtliche Zusammenarbeit (IRZ), die die Ukraine bereits seit ihrer Unabhängigkeit vor allem im Bereich der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit begleitet und an konkreten Gesetzesentwürfen wie im Insolvenz- und Strafprozessrecht zur Angleichung an den EU-Acquis mitwirkt. Insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit gilt als Markenzeichen der deutschen Unterstützung. Deutschland setzt gezielt auf den Einsatz von Expert:innen in strategisch relevanten Positionen, um Reformprozesse innerhalb staatlicher Strukturen zu stärken. Dazu zählen auch internationale Staatsanwält:innen bei der Generalstaatsanwaltschaft zur Verfolgung von Kriegsverbrechen sowie Fachkräfte in Aufsichtsgremien der Vetting-Prozesse für ukrainische Richter:innen. Das Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz bildet ukrainische Rechtsberater:innen aus und ermöglicht Erfahrungsaustausch zwischen deutschen und ukrainischen Rechtsberater:innen.

Darüber hinaus findet regelmäßiger Austausch zwischen Bundestag und Werchowna Rada statt. In diesem Zusammenhang wurde von den Interviewten angemerkt, dass die interparlamentarische Zusammenarbeit stärker auf Fachausschüsse jenseits der Außen- und Europapolitik ausgeweitet werden sollte, da dort die technische Detailarbeit für die Umsetzung der Beitrittskapitel geleistet wird. Von einzelnen Befragten wurde die Effektivität klassischer Konferenzformate infrage gestellt, da diese häufig vor allem bereits überzeugte Stakeholder erreichen und die breitere Öffentlichkeit sowie skeptischere Akteure nur begrenzt einbinden. Zudem wurde auf deutscher Seite empfohlen, die Kommunikationsstrategie zu stärken und positive Integrationsbeispiele stärker zu vermitteln, um gesellschaftliche Vorbehalte abzubauen und Desinformationsnarrativen entgegenzuwirken.

Auch die Koordination der deutschen Ukraine-Unterstützung hat sich seit der Vollinvasion im Jahr 2022 deutlich institutionalisiert. Das Auswärtige Amt koordiniert monatliche Ressortrunden zur zivilen

Unterstützung, an denen unter anderem das BMZ, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie das Kanzleramt beteiligt sind. Einen spezialisierten Ressortkreis zum ukrainischen EU-Beitritt gibt es allerdings bislang nicht. Die fachliche Abstimmung erfolgt zudem über Staatssekretärskonsultationen sowie regelmäßige Lageberichte der deutschen Botschaft in Kyjiw. Die politische Priorisierung der Ukraine spiegelt sich zudem in der Einrichtung spezialisierter Strukturen wider, etwa des Ukraine-Stabs im BMZ, der als eigenständige Einheit ausschließlich ein Partnerland betreut. Das BMZ koordiniert den deutschen Beitrag zur *Ukraine Donor Platform* und zur EU-Ratsarbeitsgruppe zum Wiederaufbau der Ukraine (Ukraine-Fazität). Zur weiteren Verbesserung der Transparenz und zur Vermeidung von Doppelstrukturen wird vom Auswärtigen Amt ein Portfolioatlas entwickelt, eine digitale Plattform, die die Projekte der beteiligten Ressorts systematisch zusammenführen soll.

Auf internationaler Ebene versteht sich Deutschland im Reformprozess primär als Partner im Verbund. Die Bundesregierung unterstützt die federführende Rolle der Europäischen Kommission und stimmt sich eng mit Partnern in G7-Formaten sowie im Rahmen des Weimarer Dreiecks ab. Gleichzeitig wird die Einbindung zivilgesellschaftlicher Expertise als wichtiger Bestandteil der Reform- und Wiederaufbaupolitik betrachtet. Über das Soundingboard des BMZ werden regelmäßige nationale und internationale Think-Tanks sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eingebunden.

## Herausforderungen und Risiken im EU-Beitrittsprozess der Ukraine

Die Interviews mit zentralen Stakeholdern in der Ukraine und in Deutschland zeigen ein hohes Maß an Übereinstimmung darüber, dass der EU-Beitritt der Ukraine trotz seiner strategischen Bedeutung mit erheblichen Risiken und Herausforderungen verbunden ist (siehe Übersicht der Risiken und Empfehlungen im Annex 2). Gleichzeitig unterscheiden sich die Wahrnehmungen deutlich darin, wo diese Risiken primär verortet werden, wie sie begründet werden und wem die Verantwortung für deren Bewältigung implizit zugeschrieben wird.

Aus ukrainischer Perspektive werden zunächst externe politische und geopolitische Risiken, die nur begrenzt durch die Ukraine selbst kontrolliert werden, als dominante Faktoren wahrgenommen. Als zentrales Hindernis wird die Möglichkeit einer Blockade des Beitrittsprozesses durch einzelne EU-Mitgliedstaaten identifiziert. Die Einstimmigkeitserfordernisse im Erweiterungsprozess werden als strukturelle Verwundbarkeit verstanden, die es einzelnen Regierungen erlaubt, den gesamten Prozess aus innenpolitischen oder strategischen Gründen zu blockieren. Diese Gefahr beschränkt sich nicht nur auf offen ablehnende Staaten, sondern auch auf solche, deren

politische Eliten sich öffentlich zurückhaltend äußern, während die öffentliche Meinung dem Beitritt skeptisch gegenübersteht. Vor diesem Hintergrund wird der zunehmende Euroskeptizismus in Teilen der EU sowie der Aufstieg populistischer Parteien als dynamisches Risiko beschrieben, das sich im Zeitverlauf weiter verstärken könnte.

Eng damit verknüpft ist aus ukrainischer Sicht der anhaltende Einfluss Russlands innerhalb der EU. Russische Desinformationskampagnen, hybride Einflussnahme und die gezielte Instrumentalisierung gesellschaftlicher Ängste in EU-Mitgliedstaaten werden als wesentliche Faktoren gesehen, die sowohl politische Blockaden als auch negative öffentliche Wahrnehmungen gegenüber der Ukraine begünstigen. Diese externe Einflussdimension wird in der ukrainischen Wahrnehmung klar als strukturelles Risiko für den Beitrittsprozess benannt.

Ein weiteres zentrales Risiko aus ukrainischer Perspektive ist die Möglichkeit, dass der EU-Beitrittsprozess in langwierige, perspektivlose Verhandlungen mündet. Die Befragten verweisen auf fehlende Klarheit und Konsistenz in den Reformanforderungen der Europäischen Kommission sowie auf frühere Erweiterungsfälle, in denen substantielle Reformanstrengungen nicht zu einer tatsächlichen Mitgliedschaft führten. Diese Unsicherheit wird nicht nur als institutionelles Problem, sondern auch als politisch-gesellschaftliches Risiko verstanden, da sie langfristig zu wachsendem Euroskeptizismus innerhalb der Ukraine und zu einer Erosion der Unterstützung für den europäischen Integrationskurs führen könnte.

Der andauernde Krieg wird von ukrainischen Expert:innen als ein besonders schwerwiegender, strukturprägender Risikofaktor beschrieben. Er wirkt gleichzeitig als materielles, politisches und symbolisches Hindernis für den Beitrittsprozess. Neben den massiven wirtschaftlichen, demografischen und infrastrukturellen Schäden verstärkt der Krieg eine Vielzahl sekundärer Risiken – von erhöhter Migration und Sicherheitsbedenken in der EU bis hin zur politischen Instrumentalisierung des Konflikts durch Beitrittsgegner. Zugleich wird betont, dass ein EU-Beitritt während eines laufenden bewaffneten Konflikts historisch beispiellos wäre, was die Unsicherheit weiter erhöht.

Neben diesen externen und strukturellen Faktoren benennen ukrainische Stakeholder jedoch auch interne Herausforderungen als erhebliche Risiken für den Beitrittsprozess. Besonders hervorgehoben werden Defizite beim politischen Willen zur Umsetzung tiefgreifender Reformen, Rückschritte in zentralen Bereichen der Rechtsstaatlichkeit sowie fortbestehende Korruption – auch auf hohen Entscheidungsebenen. Diese Faktoren werden als besonders problematisch wahrgenommen, da sie die Glaubwürdigkeit der Ukraine gegenüber ihren europäischen Unterstützern untergraben und gleichzeitig Gegnern des Beitritts zusätzliche Argumente liefern.

Ergänzend verweisen ukrainische Expert:innen auf Ressourcen- und Kapazitätsbeschränkungen. Die starke Schrumpfung der Wirtschaft, hohe Haushaltsdefizite, der Verlust von Arbeitskräften durch Migration und Mobilisierung sowie strukturelle Schwächen im öffentlichen Dienst erschweren die parallele Bewältigung von Krieg, Wiederaufbau und Reformagenda erheblich. Schließlich wird auch auf mittelfristige Risiken für die politische Stabilität und die demokratische Legitimität hingewiesen, insbesondere vor dem Hintergrund auslaufender Mandate, eingeschränkter demokratischer Prozesse unter Kriegsrecht und einer zunehmenden Machtkonzentration in der Exekutive.

Die deutsche Stakeholderperspektive setzt demgegenüber andere Schwerpunkte. Risiken werden hier weniger als geopolitische Blockaden oder externe Einflussfaktoren beschrieben, sondern stärker als innenpolitische und institutionelle Herausforderungen für die Europäische Union. Die Ukraine würde aufgrund ihrer Größe das Machtverhältnis innerhalb der EU verschieben. Besonders häufig genannt werden potenzielle Verteilungskonflikte im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Kohäsionsfonds. Die Aussicht auf erhebliche Finanztransfers an die Ukraine sowie mögliche Anpassungen bestehender Fördermechanismen werden als sensibel wahrgenommen und als potenzieller Auslöser gesellschaftlicher Skepsis in Deutschland identifiziert.

Auch die Machtverhältnisse innerhalb der EU-Institutionen, insbesondere im Europäischen Parlament, werden als möglicher Konfliktpunkt benannt. Diese Fragen werden weniger normativ als vielmehr politisch-pragmatisch gerahmt: Sie bergen aus deutscher Sicht das Risiko, öffentliche Ängste zu mobilisieren, die wiederum anfällig für populistische oder russische Narrative sind. Auffällig ist dabei, dass deutsche Expert:innen explizit auf ein Defizit an überzeugender, policy-orientierter Kommunikation zu diesen Themen hinweisen.

Bemerkenswert ist, dass der andauernde Krieg von den Befragten nicht als zentrales Haupthindernis für einen EU-Beitritt benannt wird. Dies lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass Unterstützungsinstrumente und Maßnahmen Deutschlands in den vergangenen Jahren gezielt so angepasst wurden, dass sie trotz der Kriegssituation implementiert werden können. Lediglich einzelne Stimmen äußerten Skepsis im Hinblick auf mögliche rechtliche und sicherheitspolitische Implikationen, insbesondere im Zusammenhang mit Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrags, der im Falle eines EU-Beitritts der Ukraine während eines fortdauernden Kriegs relevant werden könnte. Insgesamt lässt sich jedoch schlussfolgern, dass diesem Aspekt derzeit nur eine nachgeordnete Bedeutung beigemessen wird und er voraussichtlich erst zu einem späteren Zeitpunkt stärker in den Fokus rücken dürfte.

Im Unterschied zur ukrainischen Perspektive liegt in den deutschen Interviews ein klarer Fokus auf Rechtsstaatlichkeit, Justizreformen und Antikorruptionspolitik als zentrale Beitrittschürden. Während Reformdefizite in der Ukraine auch von ukrainischen Expert:innen benannt werden, erscheinen sie in der deutschen Wahrnehmung als der entscheidende Maßstab für die politische Tragfähigkeit eines Beitritts. Themen wie Dezentralisierung, die in der ukrainischen Wahrnehmung als Schlüssel zur demokratischen Resilienz gelten, nehmen hingegen in der deutschen Perspektive eine deutlich nachgeordnete Rolle ein.

Zusammenfassend zeigt der Vergleich, dass ukrainische Stakeholder den EU-Beitritt primär durch das Prisma externer Blockaden, geopolitischer Unsicherheit und kriegsbedingter Strukturzwänge betrachten, während deutsche Stakeholder Risiken vor allem in innenpolitischen Verteilungskonflikten innerhalb der EU und in anhaltenden Defiziten der ukrainischen Rechtsstaatlichkeit verorten. Diese unterschiedlichen Risikowahrnehmungen spiegeln nicht nur divergierende politische Kontexte wider, sondern auch unterschiedliche Erwartungen an die Logik und Funktionsweise des Erweiterungsprozesses selbst.

## Strategische Rolle Deutschlands im ukrainischen Beitrittsprozess

Der EU-Beitritt der Ukraine bietet klare strategische Vorteile für Europa, zugleich sind die Herausforderungen massiv und erfordern konzertierte Anstrengungen aller Akteure. Deutschland kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, da seine politische, finanzielle und normative Unterstützung entscheidend ist. Allein aufgrund seiner Größe sowie wirtschaftlichen und politischen Bedeutung wird Deutschland sowohl von der Ukraine als auch innerhalb der EU faktisch als „Main-Driver“ des Prozesses angesehen.

In den Interviews mit den deutschen Stakeholdern wird deutlich, dass Deutschland sich oft in einer „Brückenfunktion“ sieht, um den Zusammenhalt innerhalb der EU zu wahren, während kritischere Stimmen eine aktivere geopolitische Gestaltung fordern. In der Selbstwahrnehmung schwankt Deutschland also zwischen der Rolle eines aktiven Treibers und eines moderierenden Partners im Verbund. Es wird zudem die These geäußert, dass Wahrnehmung und Realität hier auseinanderklaffen: Deutschland betrachte sich selbst als treibende Kraft, agiere aber faktisch eher als „Partner im Verbund“. Mehrere Befragte konstatieren einen deutlichen Ruf nach Führung vonseiten der europäischen Partner an Deutschland. Deutschland erfülle diese Rolle jedoch eher durch einen inklusiven Führungsstil, der darauf abzielt, alle Mitgliedstaaten einzubinden, damit die Verantwortung für den Prozess kollektiv getragen wird.

Deutschland sieht sich primär in einer koordinierenden und unterstützenden Rolle gegenüber der EU-Kommission, die formal im „Fahrsitz“ der Verhandlungen sitzt. Deutschland nutzt seine Position in der Mitte der EU, um zwischen den Unterstützern und den eher desinteressierten oder skeptischen Staaten zu vermitteln, wobei kritisiert wird, dass insbesondere Polen, trotz seiner zentralen Rolle in der Ukrainepolitik, in strategischen Abstimmungsprozessen nicht immer ausreichend eingebunden werde.

Einzelne Kritiker:innen werfen der Bundesregierung vor, sich rhetorisch hinter den Blockaden Ungarns unter Viktor Orbán zu verstecken, um eigene Bedenken oder mangelnden politischen Willen nicht offen artikulieren zu müssen. Es wird bemängelt, dass Deutschland die EU eher als „bürokratisches Gebilde“ denn als geopolitisches Instrument begreife. Die Kopplung der Erweiterung an tiefgreifende interne EU-Reformen wird als eine Art innere „Blockadehaltung“ interpretiert, die geopolitische Notwendigkeiten einer institutionellen Reformagenda opfert.

Die deutsche Politik agiere insgesamt zu zögerlich und neige dazu, erst auf medialen oder internationalen Druck zu reagieren, statt aus einer klaren Definition eigener Interessen heraus zu führen. Zusammenfassend lässt sich die deutsche Selbstwahrnehmung als die eines vorsichtigen Koordinators beschreiben, der den Beitrittsprozess zwar fachlich und finanziell massiv unterstützt, aber aus Sorge vor einer Überforderung der EU-Institutionen und einem Bruch des europäischen Konsenses vor einer einsamen Führungsrolle zurückschreckt.

Auf der ukrainischen Seite wird Deutschland hingegen als zentraler Agenda-Setter innerhalb der EU wahrgenommen. Von Berlin wird erwartet, dass es sich aktiv für Klarheit, Verlässlichkeit und politische Kohärenz im Beitrittsprozess einsetzt, insbesondere im Umgang mit Blockaden einzelner Mitgliedstaaten. Ukrainische Stakeholder verbinden mit Deutschland die Erwartung, dass es moderierend wirkt, Kompromisslinien vorbereitet und innerhalb der EU für eine strategische Einbettung des ukrainischen Beitritts wirbt – auch gegenüber skeptischen Mitgliedstaaten.

Zweitens spielt Deutschland aus beiden Perspektiven eine Schlüsselrolle für die innergesellschaftliche Anschlussfähigkeit der Erweiterung. Die Interviews zeigen, dass zentrale Sorgen in Deutschland – etwa zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), zu den Kohäsionsfonds oder zur Machtverteilung im Europäischen Parlament – politisch sensibel sind und bislang nur unzureichend adressiert werden. Von deutscher Seite wird daher erwartet, diese Fragen offen, faktenbasiert und vorausschauend zu diskutieren, um Ängsten in der eigenen Gesellschaft vorzubeugen und russischer Desinformation den Resonanzraum zu entziehen.

Drittens wird Deutschlands Rolle als Träger und Garant rechtsstaatlicher Konditionalität hervorgehoben. Deutsche Beiträge zur Antikorruptionsbekämpfung, zur Stärkung der Justiz und zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure werden sowohl in deutschen als auch in ukrainischen Interviews als besonders wirksam eingeschätzt. Gleichzeitig zeigen sich Wahrnehmungsunterschiede: Während deutsche Akteure den Fokus stark auf Justizreformen und Antikorruption legen, betonen ukrainische Stakeholder die strategische Bedeutung der Dezentralisierung für demokratische Resilienz. Daraus ergibt sich für Deutschland die Aufgabe, diese Reformfelder stärker miteinander zu verknüpfen und die Dezentralisierung politisch sichtbarer zu unterstützen.

Viertens kommt Deutschland eine zentrale Rolle bei der Verknüpfung von Reformunterstützung und finanziellen Instrumenten zu. Als wichtiger Beitragszahler und politischer Gestalter von EU-Finanzmechanismen wird erwartet, dass Deutschland sich für eine konditionierte, zugleich planbare und reformfördernde Ausgestaltung der Ukraine-Unterstützung einsetzt. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Ukraine-Fazilität sowie den Umgang mit eingefrorenen russischen Vermögenswerten. Die Konditionen sollen insbesondere an die ukrainischen Rechtsstaatsreformen in Kapitel 23 und Kapitel 24 der Beitrittsverhandlungen geknüpft sein.

Insgesamt zeigt sich, dass Deutschland im ukrainischen EU-Beitrittsprozess nicht nur als Unterstützer, sondern auch als strategischer Vermittler wahrgenommen wird: zwischen Reformanforderungen der „Fundamentals“ und politischer Machbarkeit, zwischen EU-interner Skepsis und geopolitischer Notwendigkeit sowie zwischen normativer Konditionalität und kriegsbedingten Sonderrealitäten. Ob Deutschland diese Rolle aktiv ausfüllt, wird beeinflussen, ob der EU-Beitritt der Ukraine als glaubwürdiges politisches Projekt verankert werden kann.

## Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Analyse zeigt, dass die EU-Integration der Ukraine ein langfristig gewachsener, institutionell und politisch verankerter Prozess ist, der sowohl strategische Chancen als auch erhebliche Risiken birgt. Die Ukraine verfolgt den Beitritt als sicherheits- und geopolitisches Projekt, das staatliche Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Transformation sichern soll, während Deutschland und die EU vor allem die normative,

ordnungspolitische und sicherheitspolitische Dimension der Erweiterung betonen. Trotz signifikanter Fortschritte in den Kapiteln 23 und 24 bestehen weiterhin strukturelle Defizite in Reformsteuerung, institutioneller Kohärenz, Zivilgesellschaftseinbindung und Anpassung an Kriegsbedingungen. Die Analyse verdeutlicht, dass Deutschland eine zentrale Rolle als strategischer Vermittler, Finanzier und Garant rechtsstaatlicher Konditionalität einnimmt und seine aktive Unterstützung entscheidend für die Glaubwürdigkeit und Umsetzung des Beitrittsprozesses ist. Auf Grundlage dieser Ergebnisse lassen sich Empfehlungen ableiten, wie die Ukraine, Deutschland und die EU den Integrationsprozess zielgerichtet, kohärent und nachhaltig gestalten können.

Um die Glaubwürdigkeit und Umsetzung des EU-Beitrittsprozesses zu sichern, sollte die Ukraine ihre Reformsteuerung zentralisieren, indem klare Zuständigkeiten zwischen Präsidialamt, Regierung und Parlament festgelegt werden, Strategiedokumente aufeinander abgestimmt und messbare Benchmarks für Fortschritte eingeführt werden. Von deutscher Seite wurde kritisiert, dass die ukrainische Seite in der Kommunikation gegenüber europäischen Partnern teilweise zu stark auf normative Appelle setzt. Expert:innen raten zu einem Übergang in einen „Think-Tank-Modus“, also der Erarbeitung konkreter, datenbasierter Policy-Papiere zu technischen Herausforderungen beim Binnenmarktzugang oder in der Agrarpolitik.

Deutschland sollte seine Rolle als strategischer Vermittler hin zu einem zentralen Treiber des Prozesses weiterentwickeln. Reformprioritäten sollten mit finanzieller Unterstützung verknüpft werden, die Dezentralisierung politisch stärker sichtbar macht und innerhalb der EU für Kohärenz und Verlässlichkeit wirbt, insbesondere gegenüber skeptischen Mitgliedstaaten. Die EU sollte sicherstellen, dass die Konditionalität konsequent, transparent und an überprüfbare Reformziele gebunden ist, Blockaden einzelner Staaten moderiert und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure intensiviert, um Reformumsetzung und öffentliche Legitimation zu stärken. Gemeinsam ermöglichen diese Maßnahmen, dass die Ukraine die „Fundamentals“ effektiv umsetzt, Deutschland seine strategische Rolle entfaltet und die EU die Integrität und Glaubwürdigkeit des Erweiterungsprozesses wahrt.

# Handlungsempfehlungen für die Ukraine

1

## **Strategische Steuerung des EU-Beitrittsprozesses**

Die beschriebenen Defizite zeigen, dass eine stärkere Koordinierung, klarere Adressierung kriegsbedingter Risiken, klarere Zieldefinitionen, realistische Zeitplanung und Finanzierungsplanung sowie eine systematischere Einbindung der Zivilgesellschaft erforderlich sind, um die Reformprozesse wirksam und nachhaltig voranzubringen.

2

## **Priorisierung von Justizreform, Institutionenbildung und guter Gesetzgebung**

Sichtbare Fortschritte in diesen Bereichen sind entscheidend, um das Vertrauen der EU zu stärken und Veto einzelner Mitgliedstaaten zu reduzieren. Durch transparente Dokumentation und messbare Umsetzung der Reformen kann die Ukraine ihre Glaubwürdigkeit erhöhen und dem Narrativ eines „Imports von Instabilität“ wirksam entgegenwirken.

3

## **Datenbasierte Kommunikation**

Die ukrainische Regierung und zivilgesellschaftliche Akteure sollten ihre Kommunikationsstrategie gegenüber EU-Partnern stärker evidenzbasiert und technisch ausrichten. Anstelle primär normativer Appelle sollte datenbasierte Kommunikation zu konkreten Beitritts- und Integrationsherausforderungen priorisiert werden, insbesondere in sensiblen Politikfeldern wie dem Binnenmarktzugang und der Agrarpolitik.

4

## **Sicherung politischer Stabilität und institutioneller Legitimität**

Politische Stabilität ist zentral, um die Reformfähigkeit unter Kriegsbedingungen zu sichern. Durch die Stärkung des Parlaments, die Einbindung der Opposition, die Sicherung demokratischer Institutionen und den Schutz von Grundrechten kann die Ukraine eine Erosion demokratischer Standards verhindern.

# Handlungsempfehlungen für Deutschland

1

## Formulierung einer klaren Vision zum EU-Beitritt der Ukraine

Die Bundesregierung sollte ihre im Koalitionsvertrag formulierte strategische Unterstützung des ukrainischen EU-Beitritts durch eine klarere Anerkennung seiner geopolitischen Notwendigkeit und die Aufrechterhaltung des ukrainischen Staates untermauern. Dazu ist außerdem notwendig, die konzeptionelle Ausgestaltung des Integrationspfads und Zeitplanung zu konkretisieren. Konditionen für deutsche Unterstützung sollten insbesondere an die ukrainischen Rechtsstaatsreformen in **Kapitel 23 und Kapitel 24 der Beitrittsverhandlungen** geknüpft sein. Gleichzeitig sollte Deutschland aktiv auf EU-Ebene auf eine Beschleunigung institutioneller Reformen drängen, um beide Prozesse strategisch miteinander zu verzahnen.

2

## Systematisierung des bilateralen Austauschs

Deutschland sollte neben den stattfindenden Ad-hoc-Austauschen zwischen Ministerien, Parlament und zivilgesellschaftlichen Akteuren institutionalisierte Formate etablieren, die den kontinuierlichen Dialog mit der Ukraine sichern und den Transfer von Wissen, Erfahrungen und Best Practices gewährleisten.

3

## Einrichtung einer ressortübergreifenden Koordinierungsstruktur zum Ukraine-EU-Beitrittsprozess

In Anlehnung an die bestehende Ressortrunde zur zivilen Ukraine-Unterstützung sollte eine permanente Task Force geschaffen werden, die die Aktivitäten der Fachressorts systematisch bündelt, strategisch priorisiert und abstimmt, wie die Ukraine noch gezielter bei der Beitrittsvorbereitung unterstützt werden kann. Ein zusätzlicher Schwerpunkt dieser Task Force sollte auf vorbeugenden Maßnahmen gegen russische Desinformation im Kontext des EU-Beitritts der Ukraine liegen.

4

## Einbeziehung der Fachausschüsse im Bundestag

Der Bundestag sollte den interparlamentarischen Austausch mit der Ukraine über den Auswärtigen- und Europaausschuss hinaus auf die für die Beitrittskapitel relevanten Fachausschüsse ausweiten. Dadurch können Reformprozesse gezielter begleitet und sektorale Expertise eingebracht werden.

5

## Unterstützung ukrainischer Think-Tanks und öffentlichkeitswirksame Formate

Ohne fundierte Analysen droht, dass zivilgesellschaftliche Initiativen ineffektiv bleiben oder von Desinformation seitens Russlands unterlaufen werden. Deutschland sollte Projekte fördern, die ukrainische Expert:innen einbinden und klare Perspektiven für die Integration in EU-Politiken aufzeigen, um Reformimpulse strategisch zu stärken. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten nicht nur Fachkreisen zugänglich gemacht werden, sondern auch der breiten Öffentlichkeit.

6

## Kommunikation positiver Integrationsbeispiele

Positive Beispiele erfolgreicher Integration sollten aktiv vermittelt werden, etwa anhand der wirtschaftlichen und politischen Erfolgsgeschichte Polens. Dadurch können die Vorteile eines EU-Beitritts der Ukraine für Deutschland und die EU greifbar gemacht werden, gesellschaftliche Vorbehalte abgebaut und Desinformationsnarrativen entgegengewirkt werden.

## Annex 1: Vergleichende Wahrnehmung des EU-Beitritts der Ukraine

Dimension	Wahrnehmung in der Ukraine	Wahrnehmung in Deutschland	Gemeinsamkeiten / Unterschiede
<b>Sicherheit &amp; Verteidigung</b>	EU-Beitritt als <b>zentrale Sicherheitsgarantie</b> , insbesondere bei einem möglichen Waffenstillstand; Beitrag der Ukraine zur EU-Sicherheit durch kampferprobte Armee, militärisch-industriellen Komplex, Erfahrung mit hybrider Kriegsführung und Desinformation; Stärkung der EU-Abschreckungsfähigkeit und Reduzierung russischen Einflusses	Starke Betonung des <b>sicherheits- und verteidigungspolitischen Mehrwerts</b> für die EU; Ukraine als Faktor zur Erhöhung der strategischen Resilienz Europas durch militärische Erfahrung und technologische Anpassungsfähigkeit	<b>Starke Übereinstimmung:</b> Sicherheit als zentrales Argument; <b>Unterschied:</b> Ukraine betont EU-Beitritt explizit als eigene Sicherheitsgarantie, Deutschland stärker als Beitrag zur kollektiven EU-Sicherheit
<b>Geopolitik &amp; strategische Rolle der EU</b>	Einschränkung der russischen Einflussphäre in Europa; Stärkung der strategischen Autonomie und globalen Subjektivität der EU; teilweise explizite Abgrenzung vom US-Einfluss	Geopolitische Argumente vorhanden, aber weniger stark ausgeprägt; Fokus stärker auf europäische Stabilität und Werteordnung als auf globale Machtverschiebungen	<b>Unterschiedliche Akzente:</b> Ukraine argumentiert deutlich geo- und machtpolitischer
<b>Wirtschaft &amp; Marktpotenzial</b>	Erweiterung des EU-Marktes; Investitionschancen (v. a. Wiederaufbau); Zugang zu natürlichen Ressourcen (inkl. kritischer Rohstoffe); Integration in Wertschöpfungsketten nach Reformen	Wirtschaftliches Wachstumspotenzial für EU und Deutschland; Investitionen, Handel, Industrie, Energie, Infrastruktur und Wiederaufbau als zentrale Felder	<b>Hohe Übereinstimmung:</b> Deutsche Perspektive stärker unternehmerisch-ökonomisch gerahmt
<b>Innovation &amp; Digitalisierung</b>	Betonung ukrainischer Stärken in IT, E-Government, Postlogistik, Bankensektor und digitaler Verwaltung	Hervorhebung von MilTech, Digitalisierung und E-Government als Beitrag zur technologischen Wettbewerbsfähigkeit der EU	<b>Übereinstimmung:</b> Ukraine stärker auf Verwaltungs- und Staatsmodernisierung fokussiert
<b>Infrastruktur &amp; Energie</b>	Starkes Narrativ: Verkehrskorridore (Schwarzmeer-Ostsee), Eisenbahn- und Hafeninfrastruktur, Gas- und perspektivisch Wasserstoffspeicher	Infrastruktur und Energie werden mitgedacht, aber weniger detailliert ausgeführt	<b>Unterschied:</b> Infrastrukturargumente deutlich ausgeprägter in der ukrainischen Wahrnehmung
<b>Ernährungssicherheit</b>	Ukraine als globaler Akteur der Ernährungssicherheit und als Hebel gegenüber dem „Globalen Süden“	Ukraine als Stabilisator der europäischen Ernährungssicherheit angesichts globaler Lieferkettenrisiken	<b>Übereinstimmung:</b> Ukraine betont stärker die globale Dimension
<b>Arbeitsmarkt &amp; Demografie</b>	Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften als Lösung für demografische Herausforderungen der EU	Kaum explizit thematisiert	<b>Unterschied:</b> Thema fast ausschließlich in ukrainischer Perspektive präsent
<b>Werte &amp; normative Dimension</b>	Implizit vorhanden, aber weniger explizit; Fokus stärker auf Sicherheit und strategischem Nutzen	Stark betont: EU-Beitritt als Festigung des „European Way of Life“, demokratischer Werte und normativer Strahlkraft	<b>Unterschied:</b> Werteargument klar stärker in der deutschen Wahrnehmung

Quelle: Eigene Darstellung.

## Annex 2: Wahrnehmung der Risiken für den EU-Beitritt der Ukraine und Empfehlungen für ihre Minderung

Zentrales Risiko	Kurzbeschreibung des Risikos	Wahrgenommene Ansätze zur Risikominderung
<b>Blockierung des Beitritts durch einzelne EU-Mitgliedstaaten</b>	Einstimmigkeit im Erweiterungsprozess ermöglicht es einzelnen Staaten, den Beitritt politisch zu blockieren; Risiko wachsender Ablehnung durch öffentliche Meinung und populistische Parteien in mehreren EU-Ländern	Intensivierung ukrainischer Diplomatie; Ausbau strategischer Kommunikation und Kulturdiplomatie; stärkere Einbindung der Diaspora; Aufbau horizontaler Partnerschaften; glaubwürdige Umsetzung interner Reformen als zentrales Vertrauenssignal
<b>Russischer Einfluss innerhalb der EU</b>	Fortbestehende hybride Einflussnahme Russlands durch Desinformation, verdeckte Parteienfinanzierung und politische Instrumentalisierung gesellschaftlicher Ängste in EU-Mitgliedstaaten	Stärkere Rolle der EU bei der Bekämpfung von Desinformation; Verschärfung von Transparenz- und Finanzierungsregeln; koordinierte Gegenmaßnahmen mit ukrainischen Partnern
<b>„Ewige Verhandlungen“ ohne klare Beitrittsperspektive</b>	Fehlende klare Kriterien und wechselnde Prioritäten der EU könnten zu einem offenen, perspektivlosen Reformprozess führen; Risiko wachsender Euroskepsis in der Ukraine	Präzisere Definition messbarer Reformziele; klarere politische Signale zur Beitrittsperspektive; mögliche stufenweise Integration nach Sektoren oder Politikfeldern
<b>Andauernder Krieg</b>	Krieg erschwert Reformumsetzung, wirtschaftliche Erholung und politische Stabilität; erhöht Sicherheitsbedenken innerhalb der EU; historisch keine EU-Erweiterung während eines aktiven bewaffneten Konflikts	Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte; sektorale Integration (z. B. Energie, Sicherheit); vertiefte EU-Ukraine-Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich; Reform der Streitkräfte
<b>Mangel an politischem Willen, Reformrückschritte und Korruption</b>	Verzögerte oder formale Reformumsetzung, Korruptionsfälle auf hoher Ebene und selektiver Reformdruck untergraben Glaubwürdigkeit gegenüber der EU	Stärkere Konditionalität externer Finanzierung; Priorisierung zentraler Reformen in Cluster 1 (Justiz, Strafverfolgung, Antikorruption); institutionelle Absicherung von Reformprozessen
<b>Ressourcen- und Kapazitätsbeschränkungen</b>	Massive wirtschaftliche Verluste, hohe Haushaltsdefizite, Personalmangel im öffentlichen Dienst und begrenzte administrative Kapazitäten	Langfristige externe Finanzierung; Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte; Reform des öffentlichen Dienstes; Anreize zur Rückkehr von Fachkräften
<b>Erosion demokratischer Legitimität und politische Instabilität</b>	Ausgesetzte Wahlen unter Kriegsrecht, Machtkonzentration in der Exekutive, Schwächung parlamentarischer Kontrolle und Einschränkungen von Grundrechten	Institutionelle Stabilisierung; Stärkung parlamentarischer Verfahren; Wiederherstellung demokratischer Checks and Balances nach Ende des Kriegsrechts

Quelle: Eigene Darstellung.

## Über die Autoren

**Olha Aivazovska** ist Vorstandsvorsitzende des Civil Network Opora und Expertin für Wahlreformen und demokratische Regierungsführung. Sie leitet seit 2010 große Wahlbeobachtungsmissionen in der Ukraine und überwacht Wahlen im Ausland. Sie ist Mitgründerin des International Center for Ukrainian Victory (ICUV) und des Center for War Crimes Documentation in Warschau.

**Polina Bondarenko** ist Analystin bei der Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (DIF). Sie hat Politikwissenschaft und Soziologie an der Nationalen Universität Kyjiw-Mohyla-Akademie studiert. Ihre Forschungsschwerpunkte sind soziale Institutionen, gesellschaftlicher Zusammenhalt, Vertrauen, Legitimität und Selbstzensur.

**Laura Christoph** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik (IEP). Sie hat Kommunikations- und Politikwissenschaft an der TU Dresden, Osteuropastudien an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Internationale Beziehungen an der Universität Warschau studiert. Zu ihren Schwerpunkten zählen EU-Erweiterung und der ukrainische Beitrittsprozess.

**Dr. Oksana Huss** ist Partnership for Peace Fellow am NATO Defence College und Research Fellow am Forschungszentrum Trustworthy Data Science and Security der Hochschulallianz Ruhr, Universität Duisburg-Essen. Sie forscht scherpunktmäßig zu demokratischer Resilienz, Anti-Korruption und Open Government. Als Politikanalytikerin der OECD hat sie die 2025 Integrity and Anti-Corruption Review der Ukraine geleitet. Außerdem war sie als Beraterin für die internationalen Organisationen wie die EU, den Europarat, die UNESCO und die UNODC tätig.

**Denys Kovryzhenko** ist unabhängiger Rechtsexperte mit über 20 Jahren Erfahrung in demokratischer Regierungsführung, Wahlen und Parteienrecht. Er war an mehreren ukrainischen Reformen beteiligt, darunter der Wahlrechtsreform 2019 und der Reform der politischen Finanzierung 2015. Zuvor arbeitete er bei IFES-Ukraine, Transparency International Ukraine sowie als Rechtsberater für OSZE/ODIHR und den Europarat.

**Ljudmyla Melnyk** ist ehemalige Leiterin des Ukraine-Programms am Institut für Europäische Politik (IEP) und hat die vorliegende Analyse initiiert und konzeptuell entwickelt. Sie ist Präsidentin der Deutsch-Ukrainischen Gesellschaft (DUG). Sie hat Germanistik an der Lessja-Ukrainka-Universität Wolhynien und Translations-, Sprach- und Kulturwissenschaft an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz studiert.

## Über das Projekt

Dieses Policy Paper wurde im Rahmen des Projekts „Pathways to Progress: Germany-Ukraine Dialogues on Rule of Law for EU Accession“ veröffentlicht. Ziel war es, den politischen Dialog zwischen Kyjiw, Berlin und Brüssel zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit und Grundwerte im EU-Beitrittsprozess der Ukraine unter aktiver Einbindung der Zivilgesellschaft zu fördern.

Das Projekt wurde in enger Kooperation mit dem Civil Network Opora (Kyjiw) durchgeführt. Es wurde im Rahmen des Projekts „Strengthening Ukraine’s EU Alignment in the Rule of Law“ (3\*E4U) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und im Auftrag des Auswärtigen Amtes gefördert.



## Über die Herausgeber

Das Institut für Europäische Politik (IEP) ist seit 1959 als gemeinnützige Organisation im Bereich der europäischen Integration tätig. Es zählt zu den führenden deutschen Think Tanks für Außen- und Europapolitik. Das IEP arbeitet an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Verwaltung und politischer Bildung. Seit 2015 liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Ukraine und der Östlichen Partnerschaft. Dabei setzt das IEP gemeinsam mit Partnern Projekte um, die die Stärkung der Zivilgesellschaft vor Ort fördern.

Das Civil Network Opora ist ein ukrainischer Think Tank mit umfassender lokaler, nationaler und internationaler Expertise. Seit 2006 engagiert sich die Organisation für die Förderung politischer Teilhabe als Grundlage einer verantwortungsbewussten Gesellschaft, die Unterstützung demokratischer Prozesse und die Durchsetzung von Gerechtigkeit – auch unter Krisenbedingungen.

## Layout

Dmytro Mokryy-Voronovskyy

## Bildnachweis

© OpenAI

Berlin/Kyjiw 2026



© Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23 10717 Berlin  
info@iep-berlin.de, www.iep-berlin.de

© Civil Network Opora, 34a Mykhaila Hrushevskoho Street 01021 Kyiv  
info@opora.org.ua, www.oporaua.org

Alle Rechte vorbehalten.