ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lippert, Barbara; von Ondarza, Nicolai; Seebass, Frauke

Research Report

EU-Erweiterung: Sonderfall Ukraine - Regelfall Westbalkan. Kyjiw durch Beitrittsassoziierung neuen Typs in der EU verankern

SWP-Aktuell, No. 16/2026

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lippert, Barbara; von Ondarza, Nicolai; Seebass, Frauke (2026) : EU-Erweiterung: Sonderfall Ukraine - Regelfall Westbalkan. Kyjiw durch Beitrittsassoziierung neuen Typs in der EU verankern, SWP-Aktuell, No. 16/2026, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2026A16

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/340044

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.


https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Aktuell

NR. 16 MÄRZ 2026

EU-Erweiterung: Sonderfall Ukraine – Regelfall Westbalkan

Kyjiw durch Beitrittsassoziierung neuen Typs in der EU verankern

Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Frauke Seebass

Seit Russland 2022 seinen vollumfänglichen Aggressionskrieg gegen die Ukraine begonnen hat, verfolgt die EU ihre Erweiterungspolitik unter geopolitischen Vorzeichen. Wie es bei der Europäischen Kommission und bei Kandidatenstaaten inzwischen heißt, könnte die EU ab 2028 neue Mitglieder aufnehmen; die Ukraine fordert sogar, 2027 beizutreten. Doch hohe Hürden stehen der Erweiterung im Weg. In der EU stagniert der Reformprozess, der ihre Handlungsfähigkeit verbessern und sie für eine Mitgliederzahl von 30 oder mehr fit machen soll. Beitrittsreife der Bewerber und Absorptionskraft der Union sind aber Schlüsselkriterien, die die deutsche Europa-Politik traditionell hochhält. In der EU wird nun intensiv über schrittweise Integration, neue Schnellspuren und zusätzliche Sicherheitsklauseln debattiert, um den Zielkonflikt zwischen geopolitischer Dringlichkeit und integrationspolitischer Solidität zu minimieren. Gegenüber den Staaten des Westbalkans sollte die EU am erprobten Beitrittsprozess festhalten. Im Fall der Ukraine ist die Lage so akut, dass es die politische Verpflichtung, das Land aufzunehmen, zu bekräftigen gilt. Als Vorstufe zur Mitgliedschaft sollte die EU Kyjiw eine Beitrittsassoziierung neuen Typs anbieten, die auch eine Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft umfasst.

Seit der russischen Vollinvasion in der Ukraine hat die EU-Erweiterungspolitik eine neue Dynamik erfahren. Brüssel sieht die Aufnahme neuer Länder nun als geostrategische Investition in die eigene Sicherheit. Aktuell wird das Feld der Beitrittskandidaten von Montenegro und Albanien angeführt. Die Verhandlungen mit Nordmazedonien und Serbien treten aus unterschiedlichen Gründen auf der Stelle. Was die Ukraine und indirekt auch Moldau betrifft, blockiert Ungarn die Eröffnung von Verhandlungen. Gleichwohl wird im Fall der beiden Länder die inhaltliche Arbeit an den Verhandlungskapiteln auf technischer Ebene vorangebracht. Bosnien-Herzegowina hat inzwischen Kandidatenstatus, während Kosovo potentieller Kandidat geblieben ist. Mit der Türkei und dem von einer russlandfreundlichen Regierung geführten Georgien sind Beitrittsgespräche de facto eingefroren.

Am Horizont zeichnet sich zudem eine neue Norderweiterung ab. In Island, das 2013 die weit fortgeschrittenen Beitrittsver-

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

handlungen ausgesetzt hat, plant die Regierung für August 2026 ein Referendum über die Wiederaufnahme des Prozesses. Schon bald könnte so der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) an sein Ende kommen; er ist derzeit das einzige akzeptierte und funktionierende Angebot der EU als Alternative zur Erweiterung. Die Perspektive ist also, dass die EU über die nächsten Jahre auf 30 und mehr Mitgliedstaaten wachsen wird.

Ob sich die Idealvorstellung realisieren lässt, dass eine größere EU zugleich eine stärkere wird, hängt davon ab, wie zwei Hürden gemeistert werden. Zum einen ist unter den heutigen offiziellen Kandidaten kein Land, das die »Fundamentals« von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechten vollständig erfüllt. Das ist eine zusätzliche Hypothek für die EU, die inzwischen selbst ein geschwächter Verbund demokratischer Verfassungsstaaten ist. Nicht von ungefähr will die EU strengere, über das bekannte Repertoire hinausgehende Schutzmaßnahmen in die Beitrittsverträge aufnehmen, um Rückschritte bei den Mitgliedschaftsverpflichtungen zu verhindern.

Zum anderen findet die EU bei aller Dringlichkeit nicht die politische Kraft zu einem strukturierten inneren Reformprozess. Dabei muss die erweiterte Union ihre Interessen, ihre Sicherheit und ihre Werte in einer Epoche der Großmachtpolitik autonom behaupten können. Die Felder sind bekannt, auf denen die EU zu Änderungen kommen muss — sei es wegen der Erweiterung oder generell, um die eigene Handlungsfähigkeit und Legitimität zu verbessern. Im Mittelpunkt stehen die Fiskalpolitik, die Gemeinsame Agrar- und die Kohäsionspolitik, die primärrechtlichen Bestimmungen zur GASP/GSVP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik), ebenso die Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten, die Größe und Zusammensetzung der Institutionen sowie die Entscheidungsverfahren. Die entsprechenden Herausforderungen sind teils eng verwoben mit dem ohnehin umfangreichen Arbeitsprogramm der EU für 2026/2027 (entlang der Reformvorschläge aus den Berichten Mario Draghis und Enrico Lettas zur Wettbewerbsfähigkeit und Vertiefung des Binnenmarkts), mit den Verhandlungen zum mehrjährigen Haushalt der EU und mit ihrer erweiterten Sicherheitsagenda.

Gestaltungskonzepte und Instrumente

Schrittweise Integration, Übergangsregelungen und Schutzklauseln sind Instrumente, um Länder in die EU aufzunehmen, die noch nicht oder möglicherweise nicht dauerhaft alle Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft erfüllen. Interessen und Handlungsfähigkeit der EU sollen durch diese Mittel gewahrt werden.

Schrittweise Integration

Um Kandidatenländern einen Anreiz zu bieten und entsprechende Fortschritte vor dem Beitritt zügig zu belohnen, hat der Europäische Rat 2023 eine schrittweise Integration (gradual integration) ausgerufen. Er unterließ aber jede Vorgabe, wie das Konzept praktisch umzusetzen sei. Seitdem lotet die Kommission Optionen aus, die mehr oder minder radikal von der traditionellen kriteriengestützten Methodologie zur Aufnahme neuer Mitglieder abweichen. Sie greift eklektisch auf Vorschläge von Thinktanks zurück, ohne ein schlüssiges Modell entwickelt zu haben. Ursprünglich sollten Formen einer schrittweisen bzw. sektoralen Integration vor dem Beitritt vor allem Reformanreize bieten, indem sie den Kandidaten schon konkrete Vorteile durch Teilintegration verschaffen. Gemeint ist damit — wie etwa in den Wachstumsplänen für den Westbalkan und Moldau dargelegt — eine schrittweise Integration nach Politiksektoren, die eine Teilnahme an EU-Programmen ermöglicht. Die Anstrengungen zur wirtschaftlichen Integration und zum Aufbau von Institutionen und Kapazitäten, wie sie für die Teilhabe am Binnenmarkt — dem Herzstück der Mitgliedschaft

— unabdingbar sind, unterstützt und überwacht die EU auf der Grundlage von Reformplänen der einzelnen Länder.

Mittels schrittweiser Integration strebt Brüssel eine schnellere sozioökonomische Konvergenz zwischen Kandidaten und EU-Staaten an, denn die Divergenz ist umso größer, je später der Beitritt erfolgt. Die frühzeitige Einbindung in Prozesse und Programme der EU hat auch eine Sozialisierungsfunktion. Üblich ist zudem, Beitrittsländern während der Ratifizierungsphase einen Beobachterstatus im Rat oder auch im Europäischen Parlament (EP) einzuräumen. All das soll überdies zu integrationspolitischen Zielen strategischer Autonomie beitragen, denn die EU will die Beitrittsländer überall da eng an sich binden, wo sie sich in geostrategischer Konkurrenz etwa mit Russland oder China befindet.

Radikalere Interpretationen der schrittweisen Integration, die auf einen Beitritt der Ukraine bis 2027 abzielen, wurden im Rat nicht aufgegriffen. Vorschläge wie ein abgestufter Beitritt (staged accession) oder eine umgekehrte Erweiterung (reverse enlargement) sehen vor, einem Land vor oder sogar nach dem Beitritt temporär nur abgestufte Beteiligungen am EU-System und seinen Organen zu gewähren. Dies liefe auf zumindest zeitweilig eingeschränkte Rechte neuer EU-Länder hinaus und damit auf eine Mitgliedschaft zweiter Klasse. Würden einem Staat, wie diskutiert wird, nach dessen Beitritt bloß reduzierte Stimmrechte etwa im Rat zugestanden, wäre das diskriminierend und kaum einer vertieften Integration dienlich. Ein solcher Verzicht ist bislang keinem Neumitglied abverlangt worden.

Beitrittsverträge und Übergangsregelungen

Die EU hat seit jeher in den Beitrittsverträgen mit neuen Mitgliedern vereinbart, dass für eine befristete Übergangszeit Ausnahmen vom Grundsatz der vollständigen und automatischen Anwendung des primär- und sekundärrechtlichen Acquis gelten. Diese Bestimmungen bezogen sich jedoch auf Sachpolitiken und nur begrenzt auf Institutionen und Entscheidungsrechte. Sie betrafen regelmäßig vor allem die Verhandlungskapitel zu den vier Freiheiten für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen sowie darüber hinaus Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Umwelt, Steuern und Soziales. Bei der Erweiterungsrunde 2004 wurden teils gestaffelte Übergangsregelungen vereinbart, etwa bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für bis zu sieben Jahre. Die EU trifft üblicherweise Vorkehrungen, um die Kosten bei den finanzwirksamen Politiken zu begrenzen, wenn neue Mitglieder dazukommen. So erhalten diese nur schrittweise die volle Höhe der Förderung, die ihnen aus den EU-Fonds zustünde. Zudem wird eine Kappungsgrenze für die Gesamttransfers festgelegt, die sich nach deren Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt des neuen Mitglieds bemisst.

Die EU sieht außerdem in Beitrittsverträgen regelmäßig eine generelle Schutzklausel für die Wirtschaft vor, eine spezielle Schutzklausel für das Funktionieren des Binnenmarkts sowie eine für straf- und zivilrechtliche Angelegenheiten im Bereich Inneres und Justiz. Im Fall von Rumänien und Bulgarien, die 2007 beitraten, kam ein spezieller Kooperations- und Überprüfungsmechanismus zur Anwendung, der erst 2023 endete. Er zielte auf Mängel im Justizwesen und bei der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen ab. Dies waren bereits Ansätze einer Post-Beitritts-Konditionalität, die sich jedoch als nicht sehr effektiv erwies. Sie ist zudem systematisch zu unterscheiden von den Beteiligungsstufen, wie sie ohnehin sowohl für die Wirtschafts- und Währungsunion als auch für das Schengen-System angelegt sind und die für neue Mitglieder etwa bei der Übernahme des Euro gelten. Darüber hinaus enthielt der Beitrittsvertrag für Rumänien und Bulgarien eine Klausel mit der Option für einen einjährigen Aufschub des Beitritts, von der die EU allerdings nicht Gebrauch machte.

Festzuhalten ist, dass die EU im Rahmen ihrer traditionellen Erweiterungspolitik über zahlreiche Instrumente verfügt, um

auf die beiderseitigen Interessenlagen und Kapazitäten einzugehen, insbesondere was Probleme der Neuen bei der Übernahme des Acquis betrifft. Gravierend ist jedoch, dass im aktuellen Prozess kaum Vertrauen besteht, dass die Beitrittsländer die größten Defizite bei den fundamentalen politischen Anforderungen beseitigen werden. Erfahrungsgemäß wirkt die Mitgliedschaftsperspektive als Hebel für Reformen am stärksten, bevor der Beitritt vollzogen ist. Danach schwinden die Möglichkeiten der EU-Organe, auf Mitglieder einzuwirken und Druck auszuüben. Nach dem Beitritt können sich die EU-Akteure allein auf die vorhandenen Instrumente der Konditionalität stützen (siehe SWP-Aktuell 50/2024). Im präventiven Sinne handelt es sich dabei um den Rechtsstaatsdialog im Rat, im Falle von Verstößen wiederum um das Rechtsstaatsverfahren gemäß Artikel 7 EUV, den Rechtsstaatsmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts sowie das Vertragsverletzungsverfahren, das es ermöglicht, Zwangsgelder zu verhängen. Gerade in Bezug auf politische Konditionalität überschneiden sich Defizite der Beitrittsländer mit solchen in der EU, was den dringenden Reformbedarf im Verbund der 27 unterstreicht.

Aussetzen von Stimmrechten nach Beitritt und neue Schutzklauseln

In der EU werden Vorkehrungen diskutiert, mit denen die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union geschützt werden soll; dabei wird sogar erwogen, neuen Mitgliedern sogenannte Vetorechte vorzuenthalten. Demnach würden die betreffenden Staaten bei Entscheidungen, die Einstimmigkeit im Rat erfordern (wie bei Steuern, GASP, Sanktionen, Haushalt), übergangsweise oder dauerhaft kein wirksames Ablehnungsrecht haben. Hier trifft sich das generelle Reformanliegen, Mehrheitsentscheidungen im Rat auszudehnen, mit dem Interesse, dass Vetos erschwert werden.

Ebenso sollen spezielle Sanktionen wirksam werden können, wenn ein neues Mitglied die Werte der Union gemäß Artikel 2 EUV verletzt. Laut Erweiterungskommissarin Marta Kos sollen die Schutzklauseln aber keine Nachteile für Neue bringen, sondern nur im Falle konkreter Verstöße greifen. Dabei ist bislang völlig unklar, wie diese Bestimmung umzusetzen wäre.

Aus den Bewerberstaaten gibt es auf diese Überlegungen gemischte Reaktionen. Einerseits befürchten fortgeschrittene Kandidaten wie Montenegro, dauerhaft diskriminiert und als EU-Mitglieder zweiter Klasse behandelt zu werden. Andererseits signalisieren die albanische und sogar die serbische Regierung, einem solchen »Deal« zuzustimmen, wenn er eine schnelle Aufnahme mit allen anderen Vorteilen der Mitgliedschaft ermöglicht. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich diejenigen Mitgliedstaaten, die grundsätzliche Reformen zur Sicherung der EU-Handlungsfähigkeit fordern, mit Sicherheitsklauseln allein begnügen werden.

Sonderfall Ukraine

Der größte Reformdruck für die EU geht fraglos von der Aussicht auf einen Beitritt der Ukraine aus. Im Fall der Westbalkanstaaten werfen ungelöste Konflikte und externe Einflüsse zwar Probleme auf, doch sind diese nicht vergleichbar mit den Schwierigkeiten in den östlichen Kandidatenländern Ukraine und Moldau. Die zu erwartenden Finanztransfers in Richtung Westbalkan sind überschaubar, da die Bevölkerung der betreffenden Länder zusammen etwa 16 Millionen Menschen umfasst. Auch der potentielle Nettozahler Island wäre nach der traditionellen Methode mit wenigen Anpassungen zu integrieren.

Ein Beitritt der von Russlands Angriffen gezeichneten Ukraine oder gar deren Notaufnahme bedeutet indes eine Herausforderung eigener Art. Kriegsbedingt könnten dabei eine neue Erweiterungsmethodologie und eine neue Form der EU-Mitgliedschaft ins Spiel kommen. Vieles hängt von den Konditionen der laufenden Verhandlungen für ein Ende des Krieges ab (an denen die Europäer höchstens indirekt beteiligt sind), und ebenso davon, wie es um die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine

künftig bestellt sein wird. Im Raum stehen politische oder gar rechtliche Verpflichtungen im Hinblick auf einen schnellen EU-Beitritt. Die Kommission brachte auch deshalb eine »phased integration« bzw. umgekehrte Erweiterung ins Gespräch. Dies liefe für die Ukraine auf einen rein nominellen Beitritt mit verminderten Rechten und Pflichten hinaus, nach dem das Land erst sukzessive zur faktischen Vollmitgliedschaft gelangen würde.

Kyjiw will die — offiziell noch gar nicht begonnenen — Verhandlungen erklärtermaßen bis 2027 abschließen und kann beeindruckende Fortschritte bei der Rechtsangleichung vorweisen. Jedoch liegt in der Ukraine vieles im Argen, was Ressourcen und Verwaltungskapazitäten ebenso wie die Durchsetzung rechtlicher Bestimmungen durch Aufsichtsbehörden und Justiz angeht; betroffen davon sind alle relevanten Politikfelder. Dies hängt auch mit den gravierenden Defiziten zusammen, die es bei der Korruptionseindämmung und der Erfüllung anderer Anforderungen aus dem Cluster der »Fundamentals« gibt (siehe SWP-Aktuell 15/2026). Zudem blockiert Ungarn die Eröffnung der Verhandlungen.

Eine Mitgliedschaft der Ukraine vor der vollständigen Angleichung an den EU-Rechtsbestand würde die bisher übliche Beitrittsmethodologie sprengen. Auch für die EU wäre der schnelle Beitritt schwer zu verkraften. Allein die Belastungen für ihren Haushalt wären nach aktueller Berechnung gigantisch — bei der Kohäsionspolitik aufgrund der Sondersituation des Wiederaufbaus und bei der Gemeinsamen Agrarpolitik, weil die Ukraine die landwirtschaftliche Fläche in der EU um ein Viertel vergrößern würde. Man könnte aber etwa die Gemeinsame Agrarpolitik vollständig und langfristig, wenn nicht dauerhaft ausklammern, um der speziellen Lage des Landes gerecht zu werden. Auch im EWR sind Fischerei und Landwirtschaft nicht einbezogen, ohne dass die Funktionsweise des Binnenmarkts dadurch beeinträchtigt wäre. Da die EU eine schrittweise Integration der Ukraine auch unabhängig vom Beitrittstermin vorantreibt, plant sie ohnehin große Summen aufzubringen, wie schon die Kreditfazilität in Höhe von 90 Milliarden Euro für die Jahre 2026/2027 zeigt. Würde die Ukraine, gemessen an ihrer Beitrittsreife, nach einer umgekehrten Erweiterungsmethode vorzeitig aufgenommen, könnte dies in eine Art Sonderstatus für das Land (und ggf. weitere Anwärter) in der EU münden.

Schrittweise Integration löst nicht den EU-Reformbedarf

Parallel zu den Beitrittsverhandlungen muss die EU sich reformieren, will sie ihre Handlungsfähigkeit bewahren und stärken. Die Aufnahme neuer Mitglieder war in der Entwicklung der EU häufig ein Anlass oder eine Gelegenheit, um Reformen ihrer Institutionen, ihres Haushaltes und zentraler Politikbereiche anzugehen, zumal in den Kopenhagener Kriterien von 1993 die Aufnahmefähigkeit der EU selbst zur Bedingung für eine Erweiterung gemacht wurde. Was kommende Neuaufnahmen betrifft, haben die Staats- und Regierungschefs der EU mit der »Granada-Formel« von 2023 nicht nur das starke geostrategische Interesse der Union an einer Erweiterung betont. Sie haben auch festgehalten, dass es im Zuge des Aufnahmeprozesses sowohl in den Kandidatenländern als auch EU-intern zu Reformen kommen soll. Dies war die Grundlage für den Beschluss von Dezember 2023, formell Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine zu beginnen. Offen blieben auf dem Gipfel von Granada jedoch die konkrete Agenda für Reformen und der Zeitplan.

Der erste Reformbedarf für die EU folgt der Gravitation ihrer Größe, die sich unmittelbar auf ihre Institutionen auswirken würde. So ergibt sich mit den sechs Staaten des Westbalkans, der Ukraine, der Republik Moldau und Island die Vision einer EU mit einer Mitgliederzahl von 35+, wobei die Ukraine nach Einwohnerzahl der fünftgrößte Mitgliedstaat wäre.

Um die Handlungsfähigkeit der EU selbst auf jetzigem Niveau zu halten, bedürfte es daher Reformen in allen ihren zentralen Organen. Es müsste darüber diskutiert wer-

den, zu Mehrheitsentscheidungen im Rat überzugehen, die Sitzverteilung im Europäischen Parlament neu zu justieren und das Prinzip »ein Kommissionsmitglied pro EU-Staat« aufzugeben. Da jedoch kein gemeinsamer großer Beitritt wie 2004 erwartet wird, ist die Reformtiefe im Verhältnis zur Zahl und Größe der neuen Mitglieder zu sehen. Tritt zunächst allein Montenegro bei, dann umfasst die EU — wie vor dem Brexit — erneut 28 Staaten. Eine unmittelbare Reformnotwendigkeit wäre aus dieser Perspektive noch nicht gegeben. Das sieht anders aus, wenn die Ukraine oder mehr als zwei kleinere Staaten beitreten. Eine schrittweise Integration würde das Problem also nur begrenzt lösen. Auch wenn Vetorechte ausgesetzt würden, wären bei einer EU mit der Ukraine oder einer Mitgliederschaft von 30+ weitreichende Governance-Reformen notwendig. Konkret bestünde zudem die Gefahr, dass Reformen der Entscheidungsstrukturen, die bislang unter 27 EU-Staaten geplant sind, noch schwieriger umzusetzen wären, wenn es 30 oder mehr Mitgliedstaaten gibt.

Der zweite Reformbedarf ergibt sich analog aus den Folgen der potentiellen Beitritte für die EU-Politikbereiche und, eng damit verbunden, den EU-Haushalt. Blickt man auf den Aufbau dieses Etats und die Wirtschaftsstrukturen in den Kandidatenländern, so stehen vor allem zwei Politikbereiche im Vordergrund — die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik, die zudem weiterhin die beiden größten Posten im EU-Haushalt ausmachen. Bei einer potentiellen Norderweiterung käme die Fischereipolitik hinzu.

Insbesondere auf diesen Feldern wären daher Anpassungen und lange Übergangsfristen unabdingbar, auch damit die Erweiterung in alten wie neuen Mitgliedstaaten politische Akzeptanz erfährt. Dies illustrieren bereits die Proteste, die es bei Landwirten in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Staaten gegen den Zugang ukrainischer Produkte zum EU-Markt gibt. Dabei stellt sich auch hier die Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Angesichts ihrer Größe und der Struktur ihres Agrarsektors ist es vor allem die Ukraine, bei deren Beitritt umfängliche Reformen erforderlich wären. Bei den südosteuropäischen Staaten hingegen dürften lange und schrittweise abzubauende Übergangsfristen ausreichen.

Der dritte Reformbedarf betrifft das Anliegen, die Schutzmechanismen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eines Landes auch über seinen formellen Beitritt hinaus zu stärken. Die Erfahrungen mit Ungarn, Polen und der Slowakei haben gezeigt, dass der Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen ein reversibler Prozess sein kann; dass er durch den EU-Beitritt aufrechterhalten und gefestigt wird, ist nicht garantiert. Dabei haben sich die Schutzmaßnahmen der EU bisher als unzureichend erwiesen, obwohl die betreffenden Regierungen erheblich gegen rechtsstaatliche Grundsätze verstoßen haben. Gleichzeitig umfasst die Gruppe der Beitrittskandidaten vorrangig Staaten, die bei allen Fortschritten weiter vor großen Herausforderungen stehen, was Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Korruptionsbekämpfung angeht. Diese Elemente sind aber kein normatives Beiwerk, sondern Grundlage für den Großteil der EU-Politiken und das Funktionieren des Binnenmarkts. Auch bei einer schrittweisen Integration jedweder Art muss ein Mindestmaß an grundlegenden politischen Kriterien erfüllt sein. Sowohl für die heutigen EU-27-Staaten als auch für künftige Mitglieder sollte die Erweiterung mit einer Stärkung der Rechtsstaatskonditionalität einhergehen, die auch nach den Beitritten anhält.

Reformbedarf besteht viertens, was das Erfordernis betrifft, die EU als eigenständigen Sicherheitsakteur voranzubringen. Der Erweiterung von 2004/2007 war (mit Ausnahme Maltas und Zyperns angesichts ihrer jeweiligen Sondersituation) jeweils der Beitritt des Kandidatenstaates zur Nato vorausgegangen. Die Westbalkanländer Albanien, Montenegro und Nordmazedonien sind bereits Mitglied im atlantischen Bündnis. Mit der Ukraine und Moldau betrifft die potentielle geostrategische Erweiterung aber auch zwei Länder, die militärischen Angriffen ausgesetzt, bedroht oder teilweise von

russischen Truppen besetzt sind. Sie haben zumindest mittelfristig keine Aussicht auf einen Nato-Beitritt.

Auch die EU kann ihnen keine entsprechende Sicherheit bieten, trotz der Beistandsklausel nach Artikel 42 (7) EUV und des Anspruchs, mit der Erweiterung geostrategische Grauzonen zu schließen. Realistisch betrachtet sind nur einzelne europäische Staaten in der Lage, der Ukraine im Rahmen einer Koalition der Willigen Sicherheitsgarantien zu geben oder in dieser Hinsicht Verantwortung zu übernehmen. Davon abgesehen sollten die EU-Staaten den — bislang völlig offenen — Mechanismus definieren, mit dem die Beistandsklausel aktiviert und umgesetzt wird.

Letztlich bleibt zu beachten, dass auch eine schrittweise Integration, die Beitritte ohne Vetorecht ermöglicht, weder akute Reformbedarfe erfüllt noch Ratifizierungshürden aus dem Weg räumt. Denn auch Beitrittsverträge müssen im Rat einstimmig verabschiedet, vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder gebilligt und dann (wie Vertragsänderungen) von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, wobei die jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten greifen. In Frankreich etwa ist hierfür entweder eine Drei-Fünftel-Mehrheit im Parlament oder ein positives Referendum notwendig, und auch Ungarn müsste wie alle anderen EU-Staaten zustimmen.

Zwischenbilanz: Neue Melodie, altes Lied

Die Auswirkungen von Russlands Krieg gegen die Ukraine auf das Erweiterungsgeschehen und die Entwicklungsziele der EU sind kaum zu überschätzen. Zwar ist der neue Ton der Erweiterung sicherheitspolitisch gestimmt und das Orchester durch neue Instrumente ergänzt, aber die EU singt weiter das alte Lied, dass ein Beitritt an die Erfüllung der Aufnahmebedingungen gebunden bleibt.

Neue Instrumente schrittweiser Integration wie Wachstumspläne für den Westbalkan, die Ukraine und Moldau können — sofern konsequent umgesetzt — den Prozess beschleunigen und gleichzeitig verhindern, dass die Kriterien verwässert werden. Einzelne Kandidaten des Westbalkans unternehmen angesichts des Erweiterungsmomentums neue Reformanstrengungen. Manche setzen jedoch darauf, dass die geopolitische Karte die Beitrittskriterien übertrumpft und sie auch ohne tiefgreifende Reformen EU-Mitglied werden können. Dass ausgerechnet Serbien hofft, im Gegenzug für den Verzicht auf Vetorechte einen Rabatt bei den »Fundamentals« zu erhalten, sollte eine Warnung sein. Blickt man auf Montenegro, Albanien, Moldau und die Ukraine, also die vier Länder, die die Kommission im Spitzenfeld wähnt, dann werden die strukturellen und die spezifisch kriegsbedingten Defizite bei Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ebenfalls nicht bis 2030 zu beheben sein. Durch schrittweise Methoden und neue Schutzklauseln lässt sich dies nicht kompensieren. Allerdings wäre auch daran zu denken, dass über Artikel 7 EUV hinaus eine auf Artikel 2 EUV bezogene Schutzklausel im Beitrittsvertrag die Möglichkeit schafft, ein neues Mitglied bei schweren Verstößen wieder auszuschließen.

Die EU wäre deshalb im Fall der Westbalkanstaaten gut beraten, die aktuelle Methodologie inklusive einer verstärkten schrittweisen Integration konsequent umzusetzen, eine klare Konditionalität einzuhalten und diese deutlich zu kommunizieren. Insbesondere sollte die EU die Chance nutzen, am Beispiel Montenegros zu demonstrieren, dass auf dem regulären Weg eine Vollmitgliedschaft zu erreichen ist und Anpassungslasten mit Hilfe von Übergangsfristen bewältigt werden können. Die Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland als einer der wichtigsten Partner aller Kandidaten, sollten sich ihrerseits stärker beim Institutionen- und Kapazitätsaufbau in den Bewerberländern engagieren, der zur Teilhabe am Binnenmarkt erforderlich ist. Möglichkeiten dafür bieten die Twin-

ning-Programme und das EU-Instrument TAIEX (Informationsaustausch und technische Hilfe).

Eine Beitrittsassoziierung neuen Typs für die Ukraine

Die Ukraine und damit verknüpft die Republik Moldau bleiben Sonderfälle. Die EU sollte jetzt ein neues Modell der Anbindung anbieten, das der Sondersituation der beiden Länder Rechnung trägt. Denn inzwischen droht die Beitrittsfrage von Washington und Kyjiw als Verhandlungsmasse in den sogenannten Friedensverhandlungen genutzt zu werden, was die EU in Zugzwang bringt.

Ein Sonderstatus als assoziierter Beitrittsstaat wäre einem Szenario der umgekehrten Erweiterung vorzuziehen. Letzteres wäre ein Irrweg, weil sich damit weder die Sicherheitsprobleme der Ukraine lösen noch die gewaltigen Herausforderungen ihres Wiederaufbaus bewältigen lassen, ebenso wenig die Schwierigkeiten mit Reformen und Ratifikationen in der EU. Stattdessen sollten in einer Beitrittsassoziierung neuen Typs zwei Elemente miteinander verbunden werden.

Erstens sollte die EU umfassend und konsequent auf das Prinzip der schrittweisen Integration vor dem Beitritt setzen. Hierzu gilt es alle Instrumente und Formate der engeren Anbindung an die EU systematisch auszuschöpfen und wirkungsvoll zu kombinieren. Ein Schwerpunkt sollten die Binnenmarktteilhabe und Investitionen in den Wiederaufbau der Ukraine sein. Als bestmöglicher Rahmen dafür ist politisch wie praktisch eine aufgewertete Beitrittsassoziierung zu nutzen, die sich auf die paritätischen Institutionen des EU-Ukraine-Assoziierungsabkommens stützt (siehe SWP-Aktuell 45/2024). Was immer an demonstrativer politischer Aufwertung möglich ist, wäre durch faktische Integration auch sichtbar zu machen. Dazu gibt es bereits zahlreiche Vorschläge, von der Teilnahme des Landes an informellen Ministerräten nach Abschluss von Verhandlungskapiteln bis zum Beobachterstatus im EP und anderen Institutionen, wie bereits im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EESC) praktiziert.

Zum Angebot einer Beitrittsassoziierung gehört zweitens eine substantielle Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft. Diese sollte alle Möglichkeiten nutzen, um die Ukraine in die Fortentwicklung der GSVP einzubinden, insbesondere in Programme zur Stärkung der Rüstungsindustrie. Dabei könnte die EU auch von der Erfahrung und industriellen Basis der Ukraine profitieren. Die willigen und fähigen Mitgliedstaaten sowie die Nuklearmacht Großbritannien könnten vorangehen und mit Kyjiw effektive europäische Verteidigungsstrukturen aufbauen, die eng an EU und (einen europäischen Pfeiler der) Nato angebunden wären. Solche Schritte sollten zu den Überlegungen beitragen, wie die Beistandsklausel nach Artikel 42 (7) EUV operationalisiert werden kann und wie sich die Pläne für eine Koalition der Willigen im Falle eines Waffenstillstands umsetzen lassen.

Eine so ausgestaltete Beitrittsassoziierung sollte der Ukraine einerseits umfassenden politischen und wirtschaftlichen Rückhalt geben und dem Land andererseits die nötige Beinfreiheit lassen. Wichtig werden könnte die somit verbriefte Perspektive der Mitgliedschaft, wenn über die Verhandlungsergebnisse zur Beendigung des Krieges ein Referendum in der Ukraine abgehalten wird.

Dr. Barbara Lippert ist die Forschungsdirektorin der SWP. Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa. Frauke Seebass ist Gastwissenschaftlerin im Brüsseler Büro der SWP.

Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2026A16