



Miriam Kosmehl und Christoph Martin Michailow | Juni 2026

Politische EU-Mitgliedschaft als Brücke aus der geostrategischen Grauzone

Wie Berlin und Kyjiw den EU-Beitritt der Ukraine zum Erfolg führen können

Executive Summary

Die Ukraine ist kein gewöhnlicher Erweiterungsfall. Sie ist zwar Empfängerin von Transformationshilfe, aber ebenso Sicherheits-, Innovations- und Ressourcenpartner der EU. Ihre Resilienz, Streitkräfte, Verteidigungsindustrie, Energie- und Infrastrukturpolitik sowie Reformen sind bereits eng mit gesamteuropäischen Interessen verflochten. Daraus entsteht ein Zielkonflikt: Einerseits will die EU die Ukraine aus geopolitischen Gründen verlässlich an sich binden. Andererseits darf sie ihren Beitritt nicht als „Sonderdeal“ gestalten, der Standards relativiert, den Binnenmarkt oder die Rechtsgemeinschaft schwächt, politische Gegenreaktionen in Mitgliedstaaten hervorruft oder europäische Einigkeit untergräbt.

Den Ausweg bietet ein Sonderstatus: „Assoziierte“ oder, besser, „Politische Mitgliedschaft“ als Vorstufe zur Vollmitgliedschaft. Kein Ersatz für den Beitritt, sondern eine verbindliche Brücke dorthin; mehr als Kandidatenstatus und weniger als Vollmitgliedschaft. Sicherheit und Verteidigung, Wiederaufbau und Erneuerung, Reformen und Investitionen würden gebündelt; der bereits gelebten Zugehörigkeit der Ukraine zur europäischen Familie würde Rechnung getragen und bewährte Beitrittsvoraussetzungen gewahrt.

Fünf Punkte sollte dieser Sonderstatus berücksichtigen:

- **Erstens** sollte die Ukraine frühzeitig und substanziell in EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungsformate eingebunden werden.
- **Zweitens** sollten beitragsrelevante Politikbereiche über einen europäischen Wiederaufbau- und Investitionsrahmen abgesichert werden.
- **Drittens** sollte die EU der Ukraine zügig tiefere Teilhabe in Bereichen wie Energie, Digitalisierung, Verkehrswege, Industrie- und Forschungskooperation ermöglichen.
- **Viertens** sollte die Ukraine einen regulären Beobachterstatus in Ratsformaten sowie im Europäischen Parlament erhalten.
- **Fünftens** sollte ein flexibler Rechtsstaats- und Governance-Pakt Justiz, Reformen der staatlichen Verwaltung und institutionelle Leistungsfähigkeit stärken.

Für Deutschland ergibt sich daraus eine zentrale europapolitische Aufgabe: Berlin kann den im Koalitionsvertrag angelegten Begriff der „assozierten Mitgliedschaft“ konkretisieren, ukrainische Erwartungen kalibrieren, und skeptischen EU-Mitgliedstaaten und Öffentlichkeiten vermitteln, dass eine sicherheitspolitisch verankerte, reformorientierte Ukraine im europäischen Eigeninteresse ist.

Drei Prioritäten sollten Deutschlands Ukraine- und Europapolitik zugrunde liegen:

1. Mit Kyjiw ein politisches Format für Zugehörigkeit abstimmen und in der EU anschlussfähig machen. Bis Ende 2026 eine *Roadmap* für „Assoziierte bzw. Politische Mitgliedschaft“ ab 1. Januar 2027 entwickeln.
2. Schnellstmöglich eine Regierungskonferenz mit der Ukraine abhalten und mindestens die Cluster *Fundamentals*, Binnenmarkt und Außenbeziehungen formal öffnen, einschließlich Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Vollmitgliedschaft bliebe konditional, sollte aber für 2035 formal vorangetrieben werden.
3. Einen vertraulichen EU-ukrainischen Track-1.5-Reformdialog anbieten.

1 | Aus Selbstunterschätzung lernen

Schon immer haben Ängste neue EU-Beiträge begleitet. Vor der „Big-Bang“-Erweiterung von 2004 hieß es, die neuen Mitgliedstaaten würden mit ihren niedrigen Standards und Löhnen den Binnenmarkt unter Druck setzen, Regeln strapazieren und Gelder abschöpfen. Polen etwa galt als zu groß und zu agrarisch; Estland als zu arm und post-sowjetisch. Die Neuen würden nehmen, aber nicht liefern.

Damals mündeten die Warnungen glücklicherweise nicht in Passivität. Denn die neuen Mitglieder haben die EU nicht zerstört, sondern politisch, wirtschaftlich und strategisch verändert – und in mancherlei Hinsicht stärker gemacht.¹ Estland ist heute Vorreiter digitaler Modernisierung. Politische Krisenfälle finden sich mitnichten nur im Osten der EU, und solange demokratischer Wettbewerb intakt bleibt, unterliegen sie Korrekturen.

Die Ukraine ist ein besonderer Erweiterungsfall

Die EU sollte die Fragen der europäischen Zugehörigkeit der Ukraine nicht auf ein klassisches Beitrittsverfahren verengen. Die Ukraine wäre das geographisch größte Land der Union,² in exponierter Lage neben der Russischen Föderation mit einem imperial gesinnten Herrscher im Kreml. Es gibt bereits jetzt enormen Wiederaufbaubedarf und umfassende Reformaufgaben bei einer schwachen demographischen Perspektive. Zugleich verfügt die Ukraine über eine starke Landwirtschaft, Ressourcen von globaler Bedeutung, die kampferfahrenste Armee Europas und die innovativste Verteidigungsindustrie.

- 1 Die Osterweiterung hat erfolgreiche Transformationsprozesse institutionell verankert: Die 2004 beigetretenen Staaten zählen in den Bewertungen des Bertelsmann Transformation Index BTI überwiegend zu den stärkeren Performern bei Demokratie, Marktwirtschaft und Governance – trotz späterer Rückschritte in Ungarn und zeitweise in Polen und der Slowakei. Vgl. Sikk (2026: 4–6).
- 2 Ungefähr 1,7-mal so groß wie Deutschland wäre sie nach Einwohnern voraussichtlich unter den fünf größten EU-Mitgliedstaaten.

Berlin und Kyjiw können den Zielkonflikt zwischen Tempo und Tragfähigkeit auflösen

Geopolitisch spricht alles dafür, die Ukraine so rasch wie möglich fest an die EU zu binden. Institutionell und rechtlich ist ein Vollbeitritt bis 2030 allerdings nicht glaubwürdig – jedenfalls, wenn die EU an den Kopenhagener Kriterien festhalten und ihre eigene Handlungsfähigkeit sichern will. Ein langwieriger Beitrittsprozess birgt aber die Gefahr einer Grauzone, die keine gute Grundlage ist, um die freiheitliche, reformorientierte und pluralistische Ukraine zu stärken.

Der Ausweg liegt nicht in einem weiteren Etikett für „graduelle“ oder „sektorale Integration“ bzw. in der vorgezogenen Binnenmarktteilnahme³ oder einem Beitrittsvertrag mit Schutzklauseln.⁴ Die meisten Ansätze enthalten nützliche Elemente, doch keiner löst allein den politischen Zielkonflikt.

Politische Mitgliedschaft als verbindliche Vorstufe zum Vollbeitritt

Ein am 18. Mai d.J. vom deutschen Bundeskanzler angestoßener Impuls ([Bundeskanzler 2026](#)) kann zur Lösung beitragen. Das Konzept „assozierte Mitgliedschaft“ ist bereits im Koalitionsvertrag der im Mai 2025 ins Amt gekommenen Bundesregierung enthalten ([CDU, CSU und SPD 2025: 139f., Z. 4461–4467](#)). Der Kanzlerbrief an die Spitzen des Europäischen Rates, der EU-Kommission und des Rates der EU skizziert nun die Grundidee: reguläre ukrainische Teilnahme an Sitzungen des Europäischen und des EU-Rats ohne Stimmrecht; einen „assozierten Kommissar“ ohne Geschäftsbereich; „assozierte Europaparlamentarier“ ohne Stimmrecht; sowie einen „assozierten

- 3 Es gibt kaum eine Variante von EU-Integration oder eines schrittweisen Beitritts, die nicht bereits diskutiert wurde. Neu ist die „umgekehrte Erweiterung“ (*reverse enlargement*).
- 4 Vgl. EU-Erweiterungskommissarin Marta Kos bei der Vorstellung des 2025 Enlargement Package am 4. November 2025 ([Europäische Kommission 2025b](#)): Die Kommission wolle stärkere Schutzmechanismen in künftigen Beitrittsverträgen, um die Dynamik bei Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechten auch nach dem Beitritt zu sichern. Wiederholung dieser Forderung anlässlich des Strukturierten Dialogs mit dem Europäischen Parlament am 20. April 2026 ([Europäische Kommission 2026](#)).

Richter“ am Gerichtshof der EU, formal in der Rolle eines „Hilfs-Rapporteurs“.

Das Ziel ist, die Zugehörigkeit der Ukraine zur Union politisch verbindlich zu machen, ohne die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen der Vollmitgliedschaft preiszugeben. Der ukrainischen Gesellschaft soll signalisiert werden, dass die EU-Perspektive real ist für ihr Land. Institutionell würde eingeschränkte Teilhabe gewährt. Volle Rechte und Pflichten blieben an klassische Kriterien gebunden.

Gemäß Artikel 42 Absatz 7 EU-Vertrag erhalte die Ukraine zudem den Beistand der anderen Unionsmitglieder, sobald sie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vollumfänglich teilt. Weitgehende Übereinstimmung existiert bereits.

Das Konzept sollte nicht als unvollständige Mitgliedschaft kommuniziert oder verstanden werden. Berlin will keinesfalls die bis 2022 praktizierte ambivalente EU-Nachbarschaftspolitik fortsetzen – aber auch nicht um jeden Preis den Maximalerwartungen von Präsident Wolodymyr Selenskyj entsprechen.

Die Bezeichnung „assoziierte“ Mitgliedschaft ist unglücklich. Sie ruft das Assoziierungsabkommen in Erinnerung, das bereits seit 2014 zwischen der Ukraine und der EU angewendet wird, sowie die noch 2001 vom damaligen Präsidenten Leonid Kutschma formulierte Priorität einer assoziierten EU-Mitgliedschaft. Dadurch wird in der Ukraine teilweise unterschätzt, welche politische Vorwärtsbewegung der Vorschlag ist. Sinnvoller wäre, von einer „Politischen Mitgliedschaft“ zu sprechen.

Strukturenreformen sind politische Kärnerarbeit, die Zeit braucht; geopolitische Risiken verlangen schnelle Antworten

Der entscheidende Vorteil des Sonderstatus wäre: Die Vorstufe zur Vollmitgliedschaft würde weder für die Ukraine noch für die EU Abwarten bedeuten;⁵ dazu sollte die Vollmitgliedschaft institutionell und rechtlich weiter Gestalt annehmen, ausgerichtet auf ein realistisch-machbares Jahresziel, z. B. 2035. Das würde mehr Augenhöhe schaffen, mit Vorteilen für das den russischen Angriffen ausgesetzte Kandidatenland, ohne Vorzugsbehandlung anderen Kandidaten gegenüber. Politische Mitgliedschaft für die Ukraine darf nicht als Sonderpfad kommuniziert werden, der Reformanstrengungen südosteuropäischer Kandidaten entwertet oder knappe Erweiterungskapazitäten in Brüssel einseitig bindet; perspektivisch sollte sie Teil einer erneuerten Erweiterungsarchitektur werden, die allen Kandidaten Zwischengewinne ermöglicht.

Präsident Selenskyj hält zunächst an der schnellen Vollmitgliedschaft fest (Flynn 2026).⁶ Hierbei lässt er außer Acht, dass die politische Unterstützung für diesen Weg in der EU bestenfalls volatil ist. EU-Öffentlichkeiten müssen aber mitgenommen werden; eine Union, in der die politischen Parteien der Mitte zunehmend Mehrheiten verlieren, nutzt weder der Ukraine noch Europa. Es wäre deshalb sinnvoll, wenn Ukrainer:innen die politischen Stimmungen in den Mitgliedstaaten gegen die eigenen, nachvollziehbaren Präferenzen, abwägen würden – vor allem angesichts des „Superwahljahrs“ 2027 mit national bedeutsamen Abstimmungen in Frankreich, Spanien, Italien und Polen.

5 Für Kyjiw heißt das, Reformen konsequent umzusetzen und so die langjährige Beitrittsschwebe einiger südosteuropäischer Kandidaten zu vermeiden; für die EU, die eigenen internen Reformen anzugehen, die überfällig, gleichwohl nicht im Fokus der vorliegenden Analyse sind.

6 Vgl. auch President of Ukraine (2026). Dort spricht Selenskyj nicht explizit von „assoziierte Mitgliedschaft“, formuliert aber dieselbe politische Linie: Die Präsenz der Ukraine in der EU müsse „vollwertig“ bzw. „mit vollen Rechten“ sein; wichtig sei, Cluster zu öffnen und in den Verhandlungen substantiell voranzukommen.

2 | Die EU und ihre Mitgliedstaaten verstehen die Ukraine längst als Sicherheitspartner

Brüssel kommuniziert seit der russischen Vollinvasion 2022, die EU-Erweiterung sei eine geostrategische Investition in Frieden, Sicherheit und Stabilität. Die Formel ist richtig. Sie bleibt allerdings unvollständig, solange institutionelle Folgen ausbleiben. Hier kann der Sonderstatus helfen, indem er die sicherheitspolitische Integration, die faktisch längst stattfindet, auch institutionell einordnet. Schließlich ist die Ukraine jener Sicherheitsakteur, von dem ganz Europa profitiert. Ukrainische Streitkräfte binden russische Ressourcen. Ukrainische Erfahrung, etwa in Drohnenentwicklung, Luftverteidigung, Cyberabwehr, sowie Resilienz und Logistik im Ernstfall, sind für Europas militärische und gesamtgesellschaftliche Verteidigung elementar. Innovation verläuft in der Ukraine in einem Tempo, das andere europäische Beschaffungsstrukturen bislang nicht praktizieren (können). Europäische Unternehmen, aber auch europäische Staaten, kooperieren mit der ukrainischen Verteidigungsindustrie.⁷

Die Ukraine ist bereits Teil der europäischen Ordnung und steht nicht an ihrem Rand

Bislang machte sich die EU über die Sicherheit von Kandidatenländern wenig Gedanken, weil der Regelfall war, dass diese zunächst der NATO beitreten. Dieser Weg ist der Ukraine absehbar verwehrt – selbst wenn sich einzelne Meinungen gedreht haben.⁸

Ähnlich pauschal wurde lange eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine zurückgewiesen – unter Verweis auf Artikel 42 Absatz 7 EU-Vertrag und die darin formulierte Beistandspflicht.

⁷ Dänemark und die Ukraine z. B. haben vereinbart, dass ukrainische Rüstungsfirmen in Dänemark produzieren, und mit €67 Millionen fördert Dänemark die gemeinsame Verteidigungsindustrie ([Ministry of Defence of Denmark 2025](#)).

⁸ Beispielhaft sei auf ein lesenswertes Interview mit Henry Kissinger kurz vor seinem Tod verwiesen ([The Economist 2023](#)).

Spätestens 2026 wurde zunehmend öffentlich reflektiert, welcher EU-Mitgliedstaat im Ernstfall welche Verteidigungsleistung übernehme.⁹ Im EU-Umfeld finden hochrangig besetzte Planspiele zur Auslösung der Beistandspflicht statt, etwa am 4. Mai d. J. der nationalen Botschafter:innen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees beim Rat der EU ([Barigazzi 2026](#)).

Der deutsche Vorstoß vom 18. Mai d. J. schließlich verweist explizit auf den Schutz der Ukraine durch die EU-Beistandsklausel, unter der Voraussetzung entsprechender Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik der EU.¹⁰ In Acquis-Kapitel 31, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, bescheinigt die Kommission der Ukraine bereits ein gutes Vorbereitungsniveau und Fortschritte ([Europäische Kommission 2025a: 21](#)). Aufgrund der Blockade Ungarns unter Viktor Orbán wurden die Beitrittsverhandlungen bislang nur inoffiziell geführt ([Dänische Präsidentschaft 2025](#)). Cluster 6, das neben Kapitel 31 auch Kapitel 30, Außenbeziehungen, umfasst, eignet sich deshalb besonders für die ausstehende „Anpassung“ an die bereits gelebte Realität, d.h. *offizielle* Verhandlungen. Hier decken sich der Vorstoß des Bundeskanzlers und der Wunsch Präsident Selenskyjs, die thematischen Verhandlungskluster formal voranzubringen.

Unter dem Gesichtspunkt der Risikoabwägung ist kaum nachvollziehbar, sich im Sicherheitsbereich immer enger zu verflechten, auf ukrainische Fähigkeiten zu setzen, aber denselben Partner institutionell auf Abstand zu halten. Wenn EU-Mitgliedstaaten ukrainische Daten, Innovationen und Abschreckung nutzen, liegt ein politischer und rechtlicher Rahmen, in dem diese Zusammenarbeit nicht bloß ad hoc be-

⁹ Etwa Bundeskanzler Merz am 13.2.2026 auf der Münchner Sicherheitskonferenz ([Bundesregierung 2026](#)): „In Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union verpflichten wir uns, einander im Fall eines bewaffneten Angriffs in Europa beizustehen. Wir müssen nun ausbuchstabieren, wie wir dies europäisch organisieren wollen – nicht als Ersatz für die NATO, sondern als einen selbsttragenden, starken Pfeiler innerhalb des Bündnisses.“

¹⁰ Der Brief von Bundeskanzler Merz an die Vertreter:innen der europäischen Institutionen zum vorgeschlagenen Sonderstatus der Ukraine formuliert ([Bundeskanzler 2026: 3](#)): „Full alignment with the Common Foreign and Security Policy by Ukraine and a political commitment by the Member States to apply Article 42 para. 7 of the Treaty on European Union also regarding Ukraine in order to create a substantial security guarantee.“

trieben würde, sondern als belastbare Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft, im eigenen Interesse. Der Sonderstatus böte diesen Rahmen schnell. Das würde Risiken minimieren, anstatt sie zu vergrößern, und Weiterentwicklungen verankern.

3 | Der Wiederaufbau braucht einen Ordnungsrahmen

Der zweite Argumentationsstrang ist wirtschaftlich. Die EU wird den Wiederaufbau der Ukraine mittragen (müssen), da sie ein ureigenes Interesse an Stabilität und Wohlstand in ihrer Nachbarschaft hat. Aus diesem Grund investiert sie bereits jetzt in der Ukraine, wie die [Ukraine-Fazilität](#) und der [Ukraine-Plan](#) ebenso zeigen wie bilaterale Hilfen, Kredite, Garantien und Investitionsinstrumente.

Der Sonderstatus einer „Politischen Mitgliedschaft“ könnte als Ordnungsrahmen dienen, um die EU-Investitionen in den Wiederaufbau abzusichern. Er würde Reformen, Aufbau und EU-Integration in einem politischen Paket bündeln – ohne vorauszusetzen, dass die Ukraine bereits voll beitragsreif ist. Gleichwohl würde anerkannt, dass die EU längst in die Zukunft der Ukraine investiert – und dass diese Zukunft institutionell verankert werden sollte.

Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen deutschen Vorschläge zur regulären institutionellen Verflechtung folgerichtig; sie werten die ukrainischen Partner:innen politisch auf, ermöglichen ihnen, unmittelbar politische Stimmungen aufzunehmen und nehmen sie zugleich stärker in die Verantwortung. Ebenso wichtig ist die Sichtbarkeit der Ukraine am „EU-Tisch“ für die heimische Gesellschaft – nicht zuletzt, falls ein Referendum über schmerzhaft Kompromisse zur Beendigung des Krieges abgehalten würde.¹¹

11 In einer Umfrage des Kyiv International Institute of Sociology (KIIS 2026) gaben 61% ihre Bereitschaft an, in einem Referendum für einen Friedensvertrag zu stimmen, der EU-Mitgliedschaft bis 2027, territoriale Zugeständnisse, verlässliche Sicherheitsgarantien und einen Wiederaufbau beinhaltet (Graph 5). Dies steht im Kontrast zu vorherigen Befragungen, bei der die Zustimmung zu einem Friedensvertrag, bei dem u. a. die EU-Mitgliedschaft nicht erwähnt wird, geringer ausfällt.

Es wird teurer, wenn die EU die Ukraine nicht verlässlich bindet

Eine „Politische Mitgliedschaft“ könnte Investitionen mobilisieren, weil sie Rückhalt in den Mitgliedstaaten und Planungssicherheit schafft. Wiederaufbau ohne glaubwürdige EU-Perspektive ist riskanter. Private Investoren bleiben zurückhaltender, wenn politische Rahmenbedingungen unsicher sind, und öffentliche Mittel können versickern, wenn Reformdruck nachlässt.

Genau darin sollte auch das Argument gegenüber skeptischen Mitgliedstaaten liegen. Die Kostenfrage sollte nicht lauten: „Wie teuer wird der Beitritt der Ukraine?“ Sondern: „Wie teuer wird eine Ukraine, die wir finanzieren, aber nicht verlässlich binden?“ Die Kosten einer geopolitischen Grauzone sind schwerer zu beziffern als Kosten für Wiederaufbau und Modernisierung. Aber sie sind real: militärische Dauerlast, Investitionsrisiken, Reformmüdigkeit, politische Enttäuschung und russische Einflussmöglichkeiten (vgl. v. a. [Bjørntvedt et al. 2025](#)).

4 | Keines der bekannten Erweiterungsmodelle gibt (allein) den Ausschlag¹²

Eine zunächst „Politische Mitgliedschaft“ würde dazu beitragen, den Zielkonflikt des ukrainischen Beitritts zwischen Tempo und Tragfähigkeit abzumildern. Das unterscheidet den Vorschlag von anderen Erweiterungsansätzen. Auch die zuletzt unter Druck erdachte „umgekehrte Erweiterung“ nach dem Prinzip „erst Mitgliedschaft, dann Reformen“ bleibt die Antwort schuldig, wie Reformen oder politische Mehrheiten anschließend innerhalb der Union verlässlich zustande kommen würden.

12 Orientierung über Erweiterungsmodelle und -abstufungen bietet die Tabelle im Annex.

Sektorale und graduelle Integration wiederum sind nützlich,¹³ aber weder ausreichend noch neu – und immer im Einzelfall herausfordernd, wenn sie auf nationalstaatliche Partikularinteressen treffen. Die Ukraine kann und sollte früher an Programmen, Energie- und Digitalmärkten, Verkehrsnetzen und ausgewählten Binnenmarkt Bereichen teilnehmen. Doch je näher sie an den Binnenmarkt rückt, desto stärker gelten dieselben Kriterien freier Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit: in der Ukraine müssen Gerichte verlässlich sein, Behörden und Verwaltungen unabhängig, Wettbewerbsregeln fair und Korruptionsbekämpfung gewährleistet. Sektorale und graduelle Integration sind deshalb kein bequemer Ausweg aus der Beitrittskonditionalität.¹⁴

Außerdem ist Konditionalität kein Allheilmittel, selbst wenn sie heute in der Ukraine besser zwischen IWF und EU-Instrumenten abgestimmt ist. Wird sie zu kleinteilig praktiziert, erschwert sie nicht nur Reformumsetzungen, sondern lenkt den Fokus auf eine (zu) hohe Regelungsdichte/formale Erfüllung – gegenüber der Gesamtwirkung oder institutioneller Wirksamkeit (*formal outputs over systemic outcomes*). Exzessive Konditionalität kann im Einzelfall dazu führen, dass elementare Anforderungen aus dem Blick geraten. Dann verstellt das Bild formal korrekter Einzelschritte den Blick darauf, dass übergreifende Ziele und Anforderungen defizitär bleiben. Das Paradebeispiel hierfür ist der ukrainische Zoll.¹⁵

Insgesamt ist das Problem nicht, dass sich zu wenige Alternativen für die tiefere europäische Integration

der Ukraine bieten. Die diversen Ansätze ersetzen nur allesamt nicht den fehlenden politischen Willen – weder, wenn es darum geht, dass ukrainische Entscheidungsträger:innen Reformen durch- und umsetzen, noch bei den EU-Mitgliedstaaten, die sich, spätestens am Ende des Beitrittsprozesses, einigen müssen.

5 | Was der Sonderstatus „politischer“ Mitgliedschaft leisten kann

Der deutsche Impuls sollte veranlassen, nun die verbindliche Vorstufe auszubuchstabieren. Der Sonderstatus sollte, wie immer er bezeichnet werden wird, glaubwürdig, praktikabel und für Bevölkerungen in weniger erweiterungsbegeisterten EU-Mitgliedstaaten akzeptabel sein oder werden: mehr als Kandidatenstatus, weniger als Vollmitgliedschaft, klar auf den Beitritt ausgerichtet.

Vor allem das Modell des „stufenweisen Beitritts“ bietet dafür Orientierung. Es wurde zunächst für den blockierten Erweiterungsprozess der südosteuropäischen EU-Kandidaten konzipiert und 2023 als „Template 2.0“ weiter ausgearbeitet ([Mihajlović et al. 2023](#)): Kandidaten sollen nicht erst am Ende des Beitrittsprozesses näher an die EU rücken, sondern über nachvollziehbare Stufen und gekoppelt an messbare Reformfortschritte, einhergehend mit mehr institutioneller Beteiligung und finanzieller Unterstützung.

Anfang 2026 wurde dieser Gedanke für die Ukraine unter dem Druck US-geführter sog. Friedensdiplomatie auf einen EU-Beitritt am 1. Januar 2027 zugespielt. Deshalb schlugen die Vordenker des stufenweisen Beitritts Blockmans und Emerson eine zweistufige Variante vor: zunächst einen Status als *Nominated Member State* mit weitgehender funktionaler Teilnahme an EU-Politiken und EU-Finanzierung, ohne volle Stimmrechte und ohne Kommissar; die Vollmitgliedschaft nach Abschluss von Beitrittsverhandlungen, Beitrittsvertrag und Ratifizierung ([Blockmans und Emerson 2026](#)).

13 Dazu formuliert der aktuelle deutsche Impuls ([Bundeskanzler 2026: 4f](#)): „Gradual integration could be established by building blocs which could be the basis for full application of the respective policy areas and then be accompanied by increased support in the process of implementing the *acquis*.“

14 Vgl. auch Letta ([2024: 140](#)): Rechtsstaatlichkeit sei nicht nur für den Beitritt, sondern auch für die volle Teilnahme am Binnenmarkt unverzichtbar; ergänzend S. 13 zur substantziellen Vorbeitritts-Teilnahme am Binnenmarkt.

15 Der Bereich zeigt exemplarisch, dass Konditionalität Erfolge sichtbar machen, zugleich aber den Blick auf das Gesamtbild verstellen kann: messbare Fortschritte bei Rechtsangleichung, Digitalisierung und Verfahren stehen Korruptionsanfälligkeit, schwacher Durchsetzung von Reformen und so weiterhin Einnahmeverlusten des Staates gegenüber. Vgl. Europäische Kommission ([2025a: 86f.](#)).

Für die „Assoziierte“ oder „Politische“ Mitgliedschaft ist weniger die konkrete Bezeichnung entscheidend als die Grundidee: Zugehörigkeit politisch verbindlich zu machen, ohne die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen der Vollmitgliedschaft preiszugeben.

Fünf Elemente sollten bei der Ausgestaltung einer „Politischen Mitgliedschaft“ berücksichtigt werden:

Erstens profitieren die Ukraine und die Union bzw. ihre Mitgliedstaaten bereits von der **sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation**. Kyjiw sollte deshalb *regulär* an den Formaten der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmen, wenn Sicherheit, EU-Russlandpolitik, EU-Sanktionen, Verteidigungsindustrien, Cyberabwehr oder militärische Mobilität betroffen sind. Hier kann und sollte die EU tatsächlich mehr bieten als Beobachterstatus, z. B. ein dokumentiertes konsultatives Votum, ohne Vetorecht, feste Rederechte, gemeinsame Lageanalysen und Mitwirkung an Beschaffungs- und Rüstungsformaten. Wo die EU von ukrainischen Fähigkeiten profitiert, sollte die Ukraine Mitgestalterin europäischer Politik sein. Im offiziellen Beitrittsprozess sollte Cluster 6 (zusammen mit den Clustern *Fundamentals* und Binnenmarkt) geöffnet werden.

Zweitens sollte der **Wiederaufbau** in die „Politische Mitgliedschaft“ eingebettet werden. Die Nachfolge der **Ukraine-Fazilität**, ausgerichtet bis 2027, sollte mehr sein als ein Finanzierungsinstrument, das Wiederaufbau und Beitrittsfähigkeit unterstützt.¹⁶ Auf bisherigen Erfahrungen aufbauend, könnte ein europäischer Wiederaufbau- und Investitionsrahmen öffentliche Mittel, private Investitionen, staatliche Investitions Garantien, technische Hilfe, kommunale Kapazitäten und Reformen zusammenführen. Priorität verdienen Bereiche, die zugleich Sicherheit, Wirt-

16 Aktuell werden Mittel für die Beitrittsvorbereitung im Mehrjährigen Finanzrahmen 2028–35 unter das neue „Global Europe Instrument“ gefasst und zusätzlich eine „Ukraine-Reserve“ von €100 Milliarden für Wiederaufbau und Vorbeitritts Hilfen geplant.

schaftskraft und Beitrittsfähigkeit stärken: Energie, Verkehrswege, kritische Infrastruktur, öffentliche Verwaltung, kleine und mittlere Unternehmen, Digitalisierung, (kritische) Rohstoffe und industrielle Modernisierung. Es ist nicht realistisch, die Ukraine für den EU-Finanzrahmen 2027–2034 wie ein Mitgliedsland einzubeziehen; für 2035–2042 sollten aber bereits jetzt bestmögliche Voraussetzungen geschaffen werden.

Drittens sollte die EU der Ukraine dort **Teilhabe** eröffnen, wo sie schnell Nutzen schafft. Dazu gehören nach Roaming und SEPA-Zahlungsverkehr: tiefere Energieintegration, Zoll- und Transportvereinfachungen, Verkehrswege, digitale Dienste, ausgewählte Industrieketten, strategische Rohstoffe und Forschungsprogramme. Gerade zukunftssträchtige Bereiche sollten eine Rolle spielen. Landwirtschaft und Kohäsion brauchen dagegen Übergangsfristen und ehrliche Debatten über Kosten (**Emerson 2023**).¹⁷ Das ist kein Argument gegen die Ukraine, sondern für politischen Realismus.

Viertens würde die Ukraine von **regelmäßiger Sichtbarkeit und institutioneller Einbindung** sowohl profitieren als auch politisch in die Verantwortung genommen. Beobachterstatus im Europäischen Parlament und in Ratsformaten ist mehr als Symbolik. Die EU sollte die so wohlbekannteste wie einfache Regel konsequent umsetzen: keine strategische Ukraine-Politik über die Ukraine hinweg. Auf diese Weise erhielten ukrainische Politiker:innen ein unmittelbares Verständnis für Prioritäten, Verfahren und Spielräume innerhalb der EU.

Fünftens sollte „Politische Mitgliedschaft“ **schwerpunktmäßig Rechtsstaatlichkeit stärken**. Nachhaltige Veränderungen in diesem Bereich sind die Achilles-Ferse der Ukraine.¹⁸ Doch auch die Verbreitung

17 Selten waren EU-Beitritte mit der sofortigen vollen Anwendung aller Rechte und Leistungen verbunden; Übergangsregelungen z. B. bei Agrardirektzahlungen dienen dazu, fiskalische, wirtschaftliche oder politischen Anpassungslasten abzufedern.

18 Ukrainische Expert:innen kommen zu dem Schluss, die Implementierung des vom ukrainischen Europaminister Taras Kachka und der EU-Erweiterungskommissarin Kos im Dezember 2025 verabschiedeten 10-Punkte-Plans zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit bleibe rudimentär (**New Europe Center 2026**).

des Magdeburger Rechts bis in die Ostukraine ist im kollektiven Bewusstsein der ukrainischen Gesellschaft ein wichtiger Referenzpunkt und Zeugnis tiefer kultureller europäischer Verflechtung (GIZ und U-LEAD With Europe 2024). Ein Rechtsstaats- und Governance-Pakt würde die Reports der EU ergänzen, indem er flexibel agieren und schnell Kritik transportieren kann.¹⁹ Das EU-System würde weiterhin *Benchmarks* liefern und detaillierte Fortschrittsberichte. Der Pakt würde reformorientierte Kräfte aus der Ukraine einbinden, ebenso wie internationale Fachberatung. Er könnte Polarisierungen innerhalb der Reformlandschaft entgegenwirken, indem er Antikorruptionsakteure, Verwaltung, Justiz, Parlament, Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit in einen lösungsorientierten gemeinsamen Reformprozess einbindet.

6 | Eine Roadmap für 2027 – Wie Deutschland andere EU-Mitgliedstaaten gewinnen kann

2027 sollte die Ukraine nicht mehr bloß Kandidatin sein. Sie sollte in ausgewählten EU-Bereichen mitreden, in zentralen europäischen Politikfeldern sichtbar mitarbeiten, in Sicherheits- und Wiederaufbaustrukturen verankert sein und zugleich unter klarem Reformdruck stehen. Das wäre keine Mitgliedschaft zweiter Klasse. Es wäre die Brücke aus der Grauzone.

Bis zum Europäischen Rat im Dezember 2026 sollte Berlin mit einer Gruppe williger EU-Mitgliedstaaten einen Vorschlag vorlegen, der die „Politische Mitgliedschaft“ als Vorstufe zur Vollmitgliedschaft konkreter definiert. Diese könnte perspektivisch auch Moldau einschließen, ohne die südosteuropäischen Kandidaten zu verdrängen.²⁰

¹⁹ Anknüpfen ließe sich an die seit 2015 bestehende *G7 Ambassadors' Support Group for Ukraine*, die Reformen durch koordinierte Beratung stützte und diskrete Abstimmung mit öffentlicher Kritik verband, wenn Rückschritte drohten. Diese Kombination ist weiterhin wertvoll: Reformumsetzung eng begleiten und bei Rückschritten schneller reagieren, als es der formale Beitrittsprozess vermag.

²⁰ Montenegro und Albanien können auf dem regulären Beitrittsweg vorankommen; ihr Erfolg würde zeigen, dass der klassische Beitritt noch funktioniert.

Der Vorschlag sollte nicht als deutsche Idee vertreten werden, sondern als europäisches Risikomanagement, für das Berlin entscheidende Mitverantwortung übernimmt. Die Herausforderung wird sein, unterschiedliche Bedenken in ein gemeinsames Angebot zu übersetzen.

Frankreich dürfte vor allem fragen, ob Erweiterung ohne EU-Reform die Handlungsfähigkeit der Union schwächt. Die Sorge ist berechtigt, und Paris steht 2027 vor einer Präsidentschaftswahl. Zugleich ist zu bilanzieren, dass sich in der Union zu wenig getan hat, seit Präsident Macron 2023 vor einem mittelosteuropäischen Publikum über „konzeptionelles und strategisches Erwachen“ Europas sprach.²¹ Eine „Politische Mitgliedschaft“ könnte Frankreich überzeugen, weil sie (noch einmal) ein Zeitfenster für institutionelle Reformen öffnet, ohne die Ukraine politisch in der Warteschleife zu lassen.

Die Niederlande dürften neben Kosten auf Rechtsstaatlichkeit und Binnenmarktintegrität schauen. Berlin könnte Kontrollmechanismen und Übergangsregeln anführen, wofür ein niederländisch inspirierter Ansatz vielversprechend erscheint: nationale Fachministerien würden demnach systematisch prüfen, wo ukrainische Integration Chancen schafft, wo Anpassungskosten entstehen und welche Risiken vorliegen.²²

Polen und Rumänien gehören zu den Staaten, deren Sicherheit von der ukrainischen Mitgliedschaft besonders profitieren würde. Gleichzeitig spüren sie die Reibung am unmittelbarsten: Landwirtschaft, Transport, historische Streitfragen, Grenzinfrastuktur. Wirtschaftspläne könnten helfen, Anpassungskosten abzufedern. Neben den Reformen in der Kohäsionspolitik geht es darum, die wirtschaftlichen Vorzüge von Erweiterung und Wiederaufbau nicht aus dem Blick zu verlieren.²³

²¹ Élysée (2023): „Ich glaube, wir haben bisweilen Gelegenheiten verpasst zuzuhören,“ sagte Macron in einer Rede, die die Kluft zwischen „alten“ und „neuen“ EU-Mitgliedern thematisierte.

²² Vgl. Empfehlungen aus van Hees et al. (2025: 43f.).

²³ Vgl. z. B. Confederation of Swedish Enterprise (2025) zu den Auswirkungen der Erweiterung auf das BIP der EU-27.

Für die baltischen und nordischen Staaten ist das Sicherheitsargument am stärksten. Mit ihnen könnte Berlin im Rahmen einer Sicherheitspartnerschaft kooperieren. Diese Koalition könnte exemplarisch aufzeigen, welche Vorteile es hat, die Ukraine systematisch in europäische Verteidigungsplanung, Beschaffung und Cyber-Resilienz einzubinden.

Auch die auf Zypern folgenden EU-Ratspräsidentschaften Irland, Litauen und Griechenland können zum Gelingen beitragen: Irland mit seiner positiven Transformationserzählung durch die EU-Mitgliedschaft, Litauen mit seiner eigenen Erweiterungs- und Sicherheitserfahrung, und Griechenland mit dem südeuropäischen Blick auf Konnektivität und den Schwarzmeerraum.

Blockierer, die aus der Deckung kommen, nachdem sich die Verhältnisse in Ungarn geändert haben, bleiben ein Sonderfall. Nicht jedes Veto lässt sich durch Kommunikation lösen. Wo etwa Haushaltsfragen echte Probleme darstellen, sollten sie adressiert werden. Wo sie als Vorwand dienen, braucht die EU politischen Druck und kreative Verfahren. Die jüngere Praxis, mit 26, 25 oder 24 Mitgliedstaaten voranzugehen, zeigt: Einstimmigkeit muss sich nicht als Einladung etablieren, europäische Interessen zu sabotieren.

Bis Ende 2026 sollten die EU und alle 27 Mitgliedstaaten, unabhängig von Widerspruch zu formalen Kapiteln, technisch vorbereitet sein, die „Politische Mitgliedschaft“ der Ukraine zu aktivieren – und parallel die klassischen Verhandlungen voranbringen.

7 | Drei Prioritäten zur Lösung des Zielkonflikts zwischen Tempo und Tragfähigkeit

„Politische Mitgliedschaft“ schafft ein Format für eine Einbindung, die längst geschieht: Die Ukraine ist sicherheits- und wirtschaftspolitisch Teil Europas. Die EU sollte die Chance nicht verstreichen lassen, zügigen notwendigen Rahmen zu ergänzen. Damit dies gelingt, sollten Deutschlands Ukraine- und Europapolitik drei Prioritäten zugrunde liegen:

Erstens: Mit Kyjiw und in der Union ein politisches Format für Zugehörigkeit abstimmen und bis Ende 2026 eine *Roadmap* für „Politische Mitgliedschaft“ entwickeln, die für die Ukraine am 1. Januar 2027 beginnen würde. Auf der Basis der angeführten fünf Elemente zur Verbindung von Sicherheits-, Reform- und Wiederaufbaupolitik sollte diese den Ukraine-Beitritt als Teil eines gesamteuropäischen Risikomanagements erklären und die Interessen anderer Kandidatenländer berücksichtigen. Berlin kann mit einer Gruppe williger Mitgliedstaaten Etappen, Rechte, Pflichten, Übergangsklauseln und Kommunikationslinien klären. Das Zeitfenster nach der Ungarnwahl und vor dem „Superwahljahr 2027“ sollte genutzt werden.

Zweitens: Schnellstens eine Regierungskonferenz mit der Ukraine abhalten und mindestens die EU-Acquis-Cluster *Fundamentals*, Binnenmarkt und Außenbeziehungen öffnen. Die EU-Vollmitgliedschaft bliebe konditional auf Basis etablierter Kriterien, sollte aber für 2035 im formalen Beitrittsprozess vorangetrieben werden.

Drittens: Einen vertraulichen Track-1.5-Reformdialog anbieten. Parallel könnten Vertreter:innen aus der Ukraine und EU-Mitgliedstaaten in einem geschützten Format regelmäßig Defizite in der Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Verwaltungsreform sowie Korruptionsbekämpfung behandeln, um Konditionalität politisch wirksamer, schneller und praktischer zu machen.

Die Analyse baut auf früheren Arbeiten auf. Im Einzelnen sind das:

- **EU-Beitritt im Eilverfahren – Sonderweg auf der Suche nach Frieden?** (Kosmehl 2026): Zur Frontloading-Initiative u. Frage eines möglichen 2027-EU-Beitritts im Kontext von Friedensverhandlungen.
- **Charting Ukraine’s EU Path: Engaging with Member States** (Kosmehl, Schlegel und Stewart 2026): Zur Bedeutung nationaler Mitgliedstaatendynamiken, darunter Landwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Zustimmung, Vetorisiken und maßgeschneiderte Kommunikation gegenüber Frankreich, Deutschland, Polen, den Niederlanden, Rumänien, Griechenland und Irland.
- **Bridging Security and Political Governance in Ukraine-EU Relations: How to Calibrate European Integration and Security Cooperation** (Kazdobina et al. 2024): Zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Einbindung der Ukraine, zur Bedeutung der EU-Acquis-Kapitel Außenbeziehungen sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur ukrainischen Rolle in europäischer Abschreckung.
- **Multiple missions in the midst of war: integrating Ukraine’s recovery and EU accession** (Bergmann et al. 2024): Zur Verknüpfung von Wiederaufbau, Ukraine-Fazilität, Ukraine-Plan und EU-Integration.
- **Outlier or not? The Ukrainian economy’s preparedness for EU accession** (Grievesson et al. 2023): Zu Fragen der Beitrittsfähigkeit der Ukraine, die sich, von der Ausnahmesituation des Kriegs abgesehen, nicht grundsätzlich anders gestalten als die früheren Beitritte etwa Rumäniens oder Polens.
- **Ukraine’s economic reconstruction. Addressing territorial inequalities, consolidating regional policy and reaping the benefits of EU integration** (Kochnev et al. 2023): Zu territorialen Ungleichheiten und Fragen von Regional- und Kommunalpolitik, verbunden mit den Vorteilen von EU-Integration.

Quellenverzeichnis

- Barigazzi, Jacopo. 2026. „Tiptoeing around Trump: The EU’s delicate debate on its self-defense clause.“ Politico. 23.4.2026. <https://www.politico.eu/article/tiptoeing-around-us-donald-trump-eu-delicate-debate-its-self-defense-clause/>
- Bergmann, Julian, Miriam Kosmehl, Julia Langbein und Gwendolyn Sasse. 2024. *Multiple Missions in the Midst of War: Integrating Ukraine’s Recovery and EU Accession*. IDOS Policy Brief 11/2024. German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/PB_11.2024.pdf
- Bjørtvedt, Erlend, Karsten Friis, Trygve Johannes Smidt, John Karlsrud, Olva Slettebø, Ole Martine Stormoen und Casper Waagbø. 2025. *Europe’s choice. Military and economic scenarios for the War in Ukraine*. Corisk Report Series No 12, 2025. Corisk AS in Zusammenarbeit mit dem Norwegischen Institut für Internationale Angelegenheiten (NUPI). https://www.researchgate.net/publication/398136837_Europe%27s_choice_Military_and_economic_scenarios_for_the_War_in_Ukraine_Corisk_Report_Series_No_12_2025?channel=doi&linkId=692d2df6acf4cf63853a3e6e&showFulltext=true
- Blockmans, Steven, und Michael Emerson. 2026. *The State of EU Enlargement at the Outset of 2026: On The Brink of Major Breakthroughs*. Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus-International Centre for Defence and Security, Estonia (RKK-CDS). https://icds.ee/static/icds_analysis_the_state_of_eu_enlargement_at_the_outset_of_2026_blockmans_emerson_february_2026.pdf
- Bundeskanzler. 2026. „Brief von Bundeskanzler Merz zum vorgeschlagenen Status der Ukraine als ‚Assoziiertes Mitglied‘ an die Spitzen der europäischen Institutionen.“ 18.5.2026. <https://newunionpost.eu/wp-content/uploads/2026/05/260518-BK-letter-to-PEC-et-al.pdf>
- Bundesregierung. 2026. „Unsere Freiheit behaupten wir mit unseren Nachbarn.“ Rede von Bundeskanzler Merz bei der Münchner Sicherheitskonferenz. 13.2.2026. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-kanzler-msc-2407218> (englische Originalfassung: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-munich-security-conference-2407298>)

- CDU, CSU und SPD. 2025. „Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode.“ https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf
- Confederation of Swedish Enterprise. 2025. *Enlarging Europe – Opportunities for the Swedish Economy*. https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/eu/enlarging-europe-opportunities-for-the-swedish-economy_1242842.html
- Dänische Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union. 2025. „Informal meeting in Lviv showed broad support to Ukraine’s path towards EU membership.“ Pressemitteilung 12.12.25. <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/informal-meeting-in-lviv-showed-broad-support-to-ukraine-s-path-towards-eu-membership/>
- Domaradzki, Spasimir, und Piotr Olesky. 2026. *Reverse enlargement – plans for fundamental changes in the EU*. IES Commentaries 1534 (39/2026). Institute of Central Europe. <https://ies.lublin.pl/en/comments/reverse-enlargement-plans-for-fundamental-changes-in-the-eu/>
- Élysée. 2023. „Closing speech by the President of the French Republic.“ GLOBSEC Forum, Bratislava. 31.5.2023. <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-21303-en.pdf>
- Élysée. 2019. „Reforming the European Union Accession Process [Non-paper].“ November 2019. *Politico Europe*. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>
- Emerson, Michael. 2023. *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget – and the Importance of Control Valves*. Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus-International Centre for Defence and Security, Estonia (RKK-CDS). Policy Paper. September 2023. https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf
- Emerson, Michael, Milena, Lazarević, Steven Blockmans und Strahinja Subotić. 2021. *A Template for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre und CEPS. Oktober. <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>
- Europäische Kommission. 2026. „Speech by Commissioner Kos at the Structured Dialogue with the European Parliament.“ 20.4.2026. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_26_850/SPEECH_26_850_EN.pdf
- Europäische Kommission. 2025a. Ukraine 2025 Report [SWD(2025) 759 final]. 4.11.2025. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf
- Europäische Kommission. 2025b. „Remarks by High Representative/Vice-President Kallas and Commissioner Kos on the 2025 enlargement package.“ 4.11.2025. https://enlargement.ec.europa.eu/news/remarks-high-representativevice-president-kallas-and-commissioner-kos-2025-enlargement-package-2025-11-04_en?prefLang=de
- Europäischer Rat (2023). „Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Themen Ukraine, Erweiterung und Reformen.“ 14.12.2023. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>
- Europäischer Rat (2022). „Schlussfolgerungen.“ 23./24.6.2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/57453/2022-06-2324-euco-conclusions-de.pdf>
- Flynn, Daniel. 2026. „Ukraine’s Zelenskiy says proposal of associate EU membership ‘unfair’.“ Reuters. 23.5.2026. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-zelenskiy-says-proposal-associate-eu-membership-unfair-2026-05-23/>
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) und U-LEAD With Europe. 2024. *Das Magdeburger Recht in der Ukraine – Baustein einer besseren Zukunft*. <https://u-lead.org.ua/storage/admin/files/ac2de958aea0d31e42d83906dc04d88a.pdf>
- Grievesson, Richard, Branimir Jovanović, Miriam Kosmehl, Michael Landesmann, Olha Pindyuk, Maryna Tverdostup und Stefani Weiss. 2023. *Outlier or not? The Ukrainian economy’s preparedness for EU accession*. Bertelsmann Stiftung und Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw). <https://www.bertelsmannstiftung.de/en/publications/publication/did/outlier-or-not-the-ukrainian-economys-preparedness-for-eu-accession>
- Kazdobina, Julia, Miriam Kosmehl, Torben Schütz und Susan Stewart. 2024. *Bridging Security and Political Governance in Ukraine-EU Relations: How to Calibrate European Integration and Security Cooperation*. Bertelsmann Stiftung und Zentrum Liberale Moderne. <https://www.bertelsmann->

- [stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Bridging_Security_and_Political_Governance_in_Ukraine-EU_Relations.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Bridging_Security_and_Political_Governance_in_Ukraine-EU_Relations.pdf)
- KIIS (Kyiv International Institute of Sociology). 2026. „Perception of a possible referendum on the peace deal: Results of a survey conducted on March 1-8, 2026.“ Pressemitteilung. 16.3.2026. <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1594&page=4>
- Kochnev, Artem, Miriam Kosmehl, Michael Landesmann, Ambre Maucorps, Bernhard Moshhammer und Stefani Weiss. 2023. *Ukraine's economic reconstruction. Addressing territorial inequalities, consolidating regional policy and reaping the benefits of EU integration*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Ukraines_economic_reconstruction.pdf
- Kosmehl, Miriam. 2026. *EU-Beitritt im Eilverfahren – Sonderweg auf der Suche nach Frieden? Ukraine-Analysen Nr. 326*. 10.02.2026. <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/326/ukraineanalysen326.pdf>
- Kosmehl, Miriam, Simon Schlegel und Susan Stewart. 2026. *Charting Ukraine's EU Path: Engaging with Member States*. Bertelsmann Stiftung und Zentrum Liberale Moderne. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/260109_ChartingUkrainesEUPath_2026.pdf
- Lehne, Stefan, Zoran Nechev und Richard Grieson. 2025. *Access Before Accession: Rethinking the EU's Gradual Integration*. Carnegie Europe. https://assets.carnegieendowment.org/static/files/Lehne%20et%20al_Gradual%20integration.pdf
- Letta, Enrico. 2024. „Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens.“ Bericht an den Europäischen Rat. April. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- Lippert, Barbara, Nicolai von Ondarza und Frauke M. Seebass. 2026. *EU-Erweiterung: Sonderfall Ukraine – Regelfall Westbalkan*. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. SWP-Aktuell Nr. 16. <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-erweiterung-sonderfall-ukraine-regelfall-westbalkan>
- Mihajlović, Milena, Steven Blockmans, Strahinja Subotić und Michael Emerson. (2023). *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*. European Policy Centre and CEPS. Revised Proposal – August 2023. <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>
- Ministry of Defence of Denmark. 2025. „New Agreement Opens the Door for Ukrainian Defence Companies to Produce in Denmark.“ <https://www.fmn.dk/en/news/2025/new-agreement-opens-the-door-for-ukrainian-defence-companies-to-produce-in-denmark/>
- Mirel, Pierre. 2018. *The Western Balkans: between Stabilisation and Integration in the European*. Schuman Papers No 459. Fondation Robert Schuman. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/459-the-western-balkans-between-stabilisation-and-integration-in-the-european-union>
- Morina, Engjellushe. 2025. *Accelerate the accessions: Why faster is better in EU enlargement policy*. Policy Brief. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2025/12/Accelerate-the-accessions-Why-faster-is-better-in-EU-enlargement-policy-v2.pdf>
- New Europe Center. 2026. „Membership Check.“ 6.4.2026. <https://neweurope.org.ua/en/analytics/chlenstvo-check/>
- President of Ukraine. 2026. „Today Saw Our Successful Long-Range Sanction against Russia – A Distance of 1,700 Kilometers from Our State Border. Address by the President.“ 23.5.2026. <https://www.president.gov.ua/en/news/sogodni-bula-horosha-nasha-dalekobijna-sankciya-proti-rosiyi-104561>
- Sikk, Allan. 2026. *Resilience Tested – BTI 2026 Regional Report East-Central and Southeast Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/ECSE_ENG_BTI_2026_Regional_Report.pdf
- The Economist. 2023. „Kissinger: for the safety of Europe, get Ukraine into NATO.“ 17.5.2023. <https://www.economist.com/kissinger-highlights>
- van Hees, Camille, Saskia Hollander und Robin Neumann. 2025. *Gradual integration of candidate countries into the European Union Pushing the impossible, delaying the inevitable?* Clingendael Report. Februar 2025. Clingendael Netherlands Institute of International Relations. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2025-02/Report_Gradual_integration_of_candidate_countries_into_European_Union.pdf

Annex: Ausgewählte Reformansätze für den EU-Erweiterungsprozess

Ansatz bzw. Modell*	Im Diskurs seit	Funktionsweise
Gradual integration (gradueller/schrittweise Integration; auch <i>Sectoral integration</i>)	2018	Das Kandidatenland wird in ausgewählte Politikbereiche integriert, v. a. des Binnenmarktes, ohne Abstimmungsrechte. Beitrittsverhandlungen finden parallel statt (s. z. B. 2018).
	2019	Französisches Non-Paper (Élysée 2019)
	2022/2023	Europäischer Rat spricht sich dafür aus, ohne die Umsetzung des Ansatzes zu konkretisieren. Europäische Rat (2022: Ziff. 16; 2023, Ziff. 21)
	2025	Lehne, Nechev und Grieveson (2025)
Staged accession (abgestufter, stufenweiser Beitritt)	2021	Der Beitrittsprozess wird aufgeteilt: bei mehr Übernahme der Beitrittskriterien, mehr finanzielle Unterstützung und Mitsprache- und Abstimmungsrechte. Ziel ist ein vorhersehbarer, leistungsbasierter Prozess, mit Vollmitgliedschaft als verbindlichem Endziel. Vor allem Emerson et al. (2021)
	2023	Präzisiert den „fundamentals first“-Ansatz reformierter Erweiterungsmethodik und benennt Mindestelemente für eine neue Erweiterungspolitik: Über zwei Vorbeitrittsstufen sollen Kandidaten durch schrittweise institutionelle Beteiligung und zusätzliche finanzielle Unterstützung mehr Anreize für herausfordernde Reformen erhalten. Mihajlović et al. (2023)
Status as a Nominated Member State	2026	Politische Bindung bereits vor Ratifikation der Vollmitgliedschaft. Blockmans und Emerson (2026).
Accelerated accession (Fast track)	2025	Beschleunigung des klassischen Beitrittsprozesses. Morina (2025)
Assoziierte Mitgliedschaft (Beitrittsassoziiierung neuen Typs; auch Status as an <i>Associate Member State</i>)	2025	Angeführt im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode der Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD, unterzeichnet 5.5.2025. (CDU, CSU und SPD 2025)
	2026	Für die Ukraine: Vorstufe zur Vollmitgliedschaft mit Beobachterstatus in den EU-Institutionen, schrittweiser Integration und Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft. Lippert, von Ondarza und Seebass (2026)
	Aktuell 18.5.2026	Einbindung der Ukraine in Inhalte und Strukturen der EU als politische Lösung, die das Land unmittelbar institutionell mit der EU verpflichtet; parallel Beitrittsverhandlungen und graduelle Integration, gerichtet auf klassische Vollmitgliedschaft. (Bundeskanzler 2026)
Reverse(d) enlargement (Partial EU-Membership)	2026	Das Kandidatenland tritt der EU nominell ohne Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bei, erhält mit mehr Übernahme der Beitrittskriterien zunehmend Mitsprache- und Abstimmungsrechte und finanzielle Unterstützung. Domaradzki und Oleksy (2026)

* In Klammern verwendete Begrifflichkeiten, die sich auf dasselbe Konzept beziehen, in Englisch oder Deutsch. Fußnoten verweisen in der Regel auf die ersten Konzeptpublikationen. Ableitungen, etwa des Konzepts des stufenweisen Beitritts vom Konzept der graduellen Integration, werden in der Zeitspalte, die nur der allgemeinen Orientierung dienen soll, nicht berücksichtigt.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Juni 2026

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Autor:innen

Miriam Kosmehl und Christoph Martin Michailow

Verantwortlich

Miriam Kosmehl

Senior Expert Eastern Europe and

EU Neighbourhood

Programm Europas Zukunft

Telefon +49 30 275788-124

miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de

Layout

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Korrektorat

Josh Ward, Berlin

Bildnachweis

© [stock.adobe.com/Ezio Gutzemberg](https://stock.adobe.com/Ezio_Gutzemberg)

DOI 10.11586/2026074

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Miriam Kosmehl
Senior Expert Eastern Europe and
EU Neighbourhood
Programm Europas Zukunft
Telefon +49 30 275788-124
miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de