

# DEUTSCH-POLNISCHE PERSPEKTIVEN DER UKRAINE- UNTERSTÜTZUNG

IM LICHT DES RUSSISCHEN  
ANGRIFFSKRIEGES UND DES  
EU-BEITRITTSPROZESSES DER  
UKRAINE

WILFRIED JILGE



## Inhalt

|                                                                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Vorwort</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>III</b> |
| <b>Zusammenfassung</b>                                                                                                                                                                                         | <b>5</b>   |
| <b>Einleitung</b>                                                                                                                                                                                              | <b>7</b>   |
| <b>1. Dialogprojekt: Zentrale Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses</b>                                                                                                                                  | <b>10</b>  |
| 1.1 Dialogschwerpunkt: Leistungsbasierter Ansatz versus beschleunigter Beitrittsprozess                                                                                                                        | 10         |
| 1.2 Dialogschwerpunkt: Das Sicherheitsdilemma: Leistungsorientierter EU-Beitritt versus Sicherheit?                                                                                                            | 15         |
| 1.2.1 Optionales Projekt: Expertendialog zum Lernen aus der asymmetrischen Seekriegsführung und unbemannten Küstenverteidigung der Ukraine                                                                     | 19         |
| 1.3 Dialogschwerpunkt: Zugang zu Finanzierungsinstrumenten der EU vor einem Beitritt                                                                                                                           | 22         |
| <b>2. Dialogprojekt: Integration des ukrainischen Agrarsektors in die EU</b>                                                                                                                                   | <b>31</b>  |
| 2.1 Optionales Projekt: Strategiegruppe Weimar Plus Konnektivität                                                                                                                                              | 43         |
| <b>3. Die EU-Integration als Win-win-Situation: Lernen aus dem Modell ukrainischer Resilienz im Krieg. Unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen und dezentraler Kooperation nichtstaatlicher Akteure</b> | <b>44</b>  |
| <b>Über die Kyjiwer Gespräche</b>                                                                                                                                                                              | <b>56</b>  |
| <b>Über den Autor</b>                                                                                                                                                                                          | <b>56</b>  |

## Vorwort

### Deutschland, Polen und die Ukraine. Auf der Suche nach strategischen Synergien

Edwin Bendyk

Die Ukrainer sind sich bewusst, dass ihnen ein weiterer Winter mit Schwierigkeiten bei der Energie- und Wärmeversorgung bevorsteht. Dennoch antwortete eine überwältigende Mehrheit von 77 % der Befragten, die im Rahmen einer Umfrage des Internationalen Instituts für Soziologie in Kyjiw Ende August/Anfang September 2026 gefragt wurden, dass der Kampf fortgesetzt werden müsse, falls solche Schwierigkeiten auftreten sollten. Unter den Kyjiwnern, die sich noch an den vergangenen Winter erinnern, als Hunderttausende Einwohner wochenlang ohne Wärmeversorgung waren, sprechen sich sogar 83 % für die Fortsetzung des Kampfes aus. Zudem hat sich der Abwärtstrend bei der Frage nach der Bereitschaft, die Entbehrungen des Krieges zu ertragen, umgekehrt: Im April 2026 gaben 61 % der Befragten an, bereit zu sein, die Entbehrungen so lange wie nötig zu ertragen, im September waren es 69 %.

Das sind sehr wichtige Daten. Sie zeigen nicht nur die Unbeugsamkeit der ukrainischen Gesellschaft im bereits fünften Kriegsjahr. Sie sind auch ein Appell an die Gesellschaften der Länder, die die Ukraine unterstützen. Schließlich sollen ein gerechter Frieden, Sicherheit und die langfristige Entwicklung der Ukraine am Ende des Verteidigungskrieges stehen und das Land danach in die EU führen. Angesichts der anhaltenden Bedrohung der Sicherheit nicht nur der Ukraine, sondern auch der europäischen Staaten durch Russland muss die Beendigung des Krieges zu Bedingungen erfolgen, die sowohl die Verwirklichung der ukrainischen Ziele als auch den Aufbau eines Sicherheitssystems für Europa gewährleisten.

Der Aufbau eines solchen Systems erfordert die Lösung eines grundlegenden Sicherheitsdilemmas, das sich aus der Befürchtung der europäischen Staaten – darunter auch NATO-Mitglieder – ergibt, in einen direkten Krieg mit Russland hineingezogen zu werden, sei es im aktuellen Konflikt oder in der Zukunft. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen des aktuellen Krieges, dass das künftige europäische Sicherheitssystem gemeinsam mit der Ukraine als dessen tragender Pfeiler geschaffen werden sollte.

Es liegt im Interesse Europas und damit auch Polens und Deutschlands, dass die Ukraine stark und souverän ist und über eine sich entwickelnde Wirtschaft verfügt, die die gesellschaftliche Entwicklung und die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit gewährleistet. Polen ist ein spektakuläres Beispiel für einen Entwicklungserfolg, der ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht möglich gewesen wäre. Im Jahr 2004, als Polen der Gemeinschaft beitrug, belief sich der nominale Wert des polnischen BIP auf 192 Mrd. Euro. Ende 2025 belief sich das polnische BIP auf 922 Mrd. Euro. Dieser beispiellose wirtschaftliche Erfolg wirkt sich heute nicht nur auf die Lebensqualität in Polen aus, sondern auch auf die Stärkung

der Verteidigungsfähigkeit dank deutlich größerer Möglichkeiten für Investitionen in die Sicherheit.

Hinzu kommt, dass ein äußerst wichtiger Faktor für den polnischen Erfolg die erfolgreiche wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem größten Nachbarn Polens, Deutschland – zugleich dem größten Handelspartner – ist. Die Geschichte der europäischen Integration der mitteleuropäischen Staaten, insbesondere Polens, ist ein inspirierendes Beispiel dafür, wie man in ähnlicher Weise über die Zukunft der Ukraine nachdenken und durch Integration gemeinsame Sicherheit schaffen kann.

Einige konkrete Vorschläge hat Wilfried Jilge in dem vorliegenden Papier erarbeitet. Er zeigt auf, dass der effektivste Ansatz für die Herausforderungen der Zukunft in den Bereichen Integration, Entwicklung und Sicherheit in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen besteht – durch gemeinsame Projekte mit und zugunsten der Ukraine, die die strategischen Synergien zwischen den Potenzialen der drei Länder nutzen. Dabei geht es nicht um eine Art „Dreieck“ Berlin-Warschau-Kyjiw als eigenständiges Integrationsprojekt. Es geht vielmehr um die Methode der Suche nach diesen strategischen Synergien, die den Weg für die Einbeziehung weiterer Partner bei konkreten Herausforderungen ebnet. Zum Beispiel Frankreich, wenn es um die Landwirtschaft geht, oder die baltischen Staaten bei der Suche nach Lösungen für die Sicherheit im Ostseeraum.

Die Studie „Deutsch-Polnische Perspektiven der Ukraine-Unterstützung“ bietet natürlich keinen erschöpfenden Katalog von Möglichkeiten. Sie ist vielmehr als Vorschlag für einen Ansatz zur Suche nach strategischen Synergien zu verstehen, die es ermöglichen, bei der Gestaltung der Politik gegenüber der Ukraine und der Zukunft nach dem Krieg aus den Schemata auszubrechen, die oft die Möglichkeit wirksamen Handelns blockieren. Von der Fähigkeit, diese Schemata zu überwinden, hängt nicht nur die Zukunft der Ukraine, sondern auch die Europas ab.

Die Kyjiwer Gespräche, die Stefan-Batory-Stiftung und die Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit laden mit dieser Studie zur Diskussion ein. Wir hoffen, dass daraus nicht nur Vorschläge, sondern auch konkrete Maßnahmen entstehen werden.

Edwin Bendyk  
Vorstandsvorsitzender der Stefan-Batory-Stiftung

## Zusammenfassung

Polen und Deutschland haben ein großes Interesse daran, dass die Ukraine als Sieger und unabhängiger Staat aus dem russischen Angriffskrieg hervorgeht und im Rahmen eines leistungsbasierten, aber proaktiv gestalteten und zeitlich überschaubaren Beitrittsprozesses Vollmitglied der EU wird.

Wilfried Jilge erörtert in dem vorliegenden Diskussionspapier Chancen und Risiken des EU-Beitrittsprozesses und identifiziert im Lichte des russischen Angriffskrieges zentrale thematische Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine und leitet aus ihnen konkrete Vorschläge für deutsch-polnisch-ukrainische Dialogprojekte ab.

Insgesamt werden **drei große Dialogprojekte** vorgeschlagen.

Das **erste Dialogprojekt** „Zentrale Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses“ (→ 1) besteht **aus drei Schwerpunkten**.

**1. Schwerpunkt „Leistungsbasierter Ansatz versus beschleunigter Beitrittsprozess“** (→ 1.1): strategische Ansätze und Kriterien, wie ein beschleunigter Beitritt der Ukraine ermöglicht werden kann.

**2. Schwerpunkt „Das Sicherheitsdilemma: Leistungsorientierter EU-Beitritt versus Sicherheit?“** (→ 1.2): wie die Ukraine nach einem Ende des Krieges auf eine europäische Sicherheitsarchitektur vorbereitet werden kann und wie sie bereits vor der Vollmitgliedschaft in die Beistandsverpflichtungen des EU-Vertrags einbezogen werden kann.

**3. Schwerpunkt „Zugang zu Finanzinstrumenten der EU vor einem Beitritt“** (→ 1.3): wie die Ukraine im Hinblick auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2028-2034) ausreichenden Zugang zu EU-Finanzinstrumenten erhalten kann und wie diese ausgestaltet werden müssen, um soziale Kohäsion und zügige wirtschaftliche Entwicklung effektiv zu fördern.

**Zweites Dialogprojekt „Integration des ukrainischen Agrarsektors in die EU“** (→ 2): strategische Ansätze für eine ausgewogene Anwendung der Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), um bereits heute bestehende komplementäre Vorteile des Agrarhandels zwischen der EU und der Ukraine auszubauen, die Stellung der Ukraine auf den nichteuropäischen Drittmärkten und ihre künftige Rolle als Türöffner für die EU zu wahren.

Die Integration des Agrarsektors wird als besondere Herausforderung gesehen und deshalb als eigenständiges Projekt vorgeschlagen, mit zusätzlicher Einbindung französischer Expertinnen und Experten.

**Drittes Dialogprojekt „Die EU-Integration als Win-win-Situation: Lernen aus dem Modell ukrainischer Resilienz im Krieg“** (→ 3): Lehren und Innovationen für Deutschland und Polen bei den von Russland ausgehenden hybriden Bedrohungen, um die Resilienz der Bevölkerung und den Zivilschutz zu stärken. Im Zentrum

stehen die Kommunen als die „operativen Knotenpunkte der Krisenbewältigung“ im Kontext dezentraler Kooperation nichtstaatlicher Akteure.

Ergänzend werden **zwei weitere, kleinere optionale Projekte** vorgeschlagen, die aus den Dialogprojekten zum EU-Beitrittsprozess bzw. zum Agrarsektor abgeleitet worden sind.

**Optionales Projekt Sicherheit: „Expertendialog zum Lernen aus der asymmetrischen Seekriegsführung und unbemannten Küstenverteidigung der Ukraine“** (→ 1.2.1): was Deutschland und Polen von technologischen Innovationen und Einsatzkonzepten für einen maritim vorgelagerten und gestaffelten Küstenschutz lernen können, für die eigene Sicherheit an ihrer Ostseeküste und die dortige kritische (Hafen-)Infrastruktur.

**Optionales Projekt Agrarsektor: „Strategiegruppe Weimer Plus Konnektivität“**: wie die Ukraine vor einem Beitritt im Hinblick auf geoökonomische Konnektivität und militärische Mobilität besser in den europäischen Korridor „Ostsee-Schwarzes Meer-Ägäis“ integriert werden kann, etwa in die „Drei-Meere-Initiative“.

#### DIALOGPROJEKTE



##### DIALOGPROJEKT 1

###### Zentrale Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses



##### SCHWERPUNKT 1.1

###### Leistungsbasierter Ansatz versus beschleunigter Beitrittsprozess

Strategische Ansätze und Kriterien für einen zügigen, kriterienkonformen EU-Beitritt.



##### SCHWERPUNKT 1.2

###### Das Sicherheitsdilemma: Leistungsorientierter EU-Beitritt versus Sicherheit?

Integration der Ukraine in die europäische Sicherheitsarchitektur noch vor der Vollmitgliedschaft.



##### SCHWERPUNKT 1.3

###### Zugang zu EU-Finanzinstrumenten vor einem Beitritt

Ausgestaltung des MFR 2028–2034 für soziale Kohäsion und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine.



##### DIALOGPROJEKT 2

###### Integration des ukrainischen Agrarsektors in die EU

Balancierte GAP-Anwendung zum Ausbau komplementärer Agrarhandelsvorteile. Gesondertes Projekt mit erweiterter Einbindung französischer Expertinnen und Experten aufgrund besonderer Komplexität.



##### DIALOGPROJEKT 3

###### Die EU-Integration als Win-win-Situation: Lernen aus dem Modell ukrainischer Resilienz im Krieg

Übertragung ukrainischer Krisenresilienz auf Zivilschutz und hybride Bedrohungsabwehr in Deutschland und Polen.

#### OPTIONALE ERGÄNZUNGSPROJEKTE



##### OPTIONAL

###### Sicherheit: Expertendialog zum Lernen aus der asymmetrischen Seekriegsführung und unbemannten Küstenverteidigung der Ukraine



##### OPTIONAL

###### Agrarsektor: Strategiegruppe Weimar Plus Konnektivität

Zur Erarbeitung von Vorschlägen für die vertiefte Integration der Ukraine in die europäischen Transportkorridore zwischen Ostsee, Schwarzem Meer und Adria.

## Einleitung

Deutschland und Polen zählen zu den wichtigsten militärischen und zivilen Unterstützern der Ukraine. Beide Staaten haben ein massives Interesse daran, dass die Ukraine als Sieger und unabhängiger Staat aus dem russischen Angriffskrieg hervorgeht und im Rahmen eines leistungsorientierten, aber proaktiv gestalteten und zeitlich überschaubaren Beitrittsprozesses Vollmitglied der EU wird.

### ***Der ukrainische EU-Beitritt als Zugewinn für die EU, Polen und Deutschland***

In dem vorliegenden Papier wird die vollumfassende Integration der Ukraine in die EU nicht als Belastung und ihre derzeitige Unterstützung nicht bloß als Akt der Solidarität, sondern als strategische Investition in die Zukunft der EU gesehen, die im beiderseitigen sicherheitspolitischen, ökonomischen und demokratiepolitischen Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits ist. Schon heute ist die enge Anbindung der Ukraine ein Zugewinn für Europa, wozu in verschiedenen Studien bereits zahlreiche Beispiele in unterschiedlichen (zivilen) Sektoren angeführt wurden.<sup>1</sup> Auch für Polen und Deutschland wird der Mehrwert einer Vollmitgliedschaft der Ukraine schon heute sichtbar. So hat das „Polish Economic Institute“ in Warschau herausgearbeitet, dass die EU-Integration der Ukraine ein (wirtschaftlicher) Zugewinn sowohl für Polen und Ostmitteleuropa einerseits als auch für die Ukraine andererseits ist. Zwischen 2021 und 2024 sind die Exporte aus diesen Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Litauen, Bulgarien und Rumänien) um 75 % gestiegen, wobei sich die polnischen Exporte in die Ukraine im selben Zeitraum verdoppelt haben, sodass Polen hinter China der zweitwichtigste Exporteur von Waren in die Ukraine ist.<sup>2</sup> In Deutschland wiederum hat die Futtermittel- und Ernährungsindustrie in nicht geringem Maße von guten und preiswerten Agrarprodukten profitiert. Risiken dürfen aber nicht verschwiegen werden: In kleineren Betrieben im Transport- und Agrarsektor in Polen gibt es ernsthafte Befürchtungen, dass die Konkurrenz des florierenden ukrainischen Logistiksektors oder der großen Agrarholdings der Ukraine zu einem Risiko für die eigene Existenz wird. Die Lösung kann im Hinblick auf einen mit dem Binnenmarkt benachbarten und bereits eng verflochtenen Nachbarn jedoch nicht in der Absage der Mitgliedschaft liegen. Richtig ist das Gegenteil: Erst die volle Übernahme der EU-Produktionsbedingungen und Agrarstandards und entsprechende Übergangsregelungen beseitigen unfaire Wettbewerbsbedingungen, die der Hauptgrund für die Existenzrisiken sind.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. die Studie des Transatlantic Dialogue Center: Marianna Fakhuridinova u.a.: The EU's next Chapter: Economic, Political and Security Gains from Ukraine's Accession. Kyiv 2026.

<sup>2</sup> K. Pawlak/A. Sojka/J. Strzelecki, J.: Win-win for Ukraine and Central Europe: The Economic Implications of Ukraine's Accession to the EU. Warschau 2025, S. 6.

<sup>3</sup> Für Informationen danke ich Jan Strzelecki, Polish Economic Institute, Warschau. Unveröffentlichte schriftliche Auskunft vom Juni 2026.

Polen und Deutschland haben ein großes Interesse an einer rechtsstaatlich und demokratisch gefestigten Ukraine mit einer partizipativen, transparenten marktwirtschaftlichen Ordnung mit geringen Korruptionsrisiken, was am besten durch eine Vollmitgliedschaft Kyjiws gewährleistet ist. Die Integration der ukrainischen Institutionen in die EU bedeutet auch eine zusätzliche Stärkung der Resilienz der Ukraine gegenüber Russland, das auch nach einem Ende des Krieges nicht aufhören wird, das nach Westen strebende Land und den EU-Beitrittsprozess mit hybrider und kognitiver Kriegsführung zu destabilisieren und zu unterwandern.

Auch wenn gerade aus einer nüchternen deutschen und polnischen Perspektive viele gute Argumente für eine ukrainische EU-Vollmitgliedschaft sprechen, ist der Beitrittsprozess kein Selbstläufer. Um jedoch die Ukraine wirksam bei der Bewältigung von zentralen Herausforderungen unterstützen zu können, bedarf es gerade im deutsch-polnisch-ukrainischen Kontext gemeinsamer vertraulicher und fachlich qualifizierter Gesprächsformate, in denen die Zivilgesellschaft, Think Tanks, zuständige Beamte und Berater der Regierungen der drei Länder gemeinsam abgestimmte Lösungsansätze entwickeln können. In dem vorliegenden Diskussionspapier werden daher Chancen und Risiken des EU-Beitrittsprozesses erörtert und im Lichte des russischen Angriffskrieges zentrale Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine identifiziert, aus denen konkrete Vorschläge für deutsch-polnisch-ukrainische Dialogprojekte zu übergreifenden Schwerpunktthemen abgeleitet werden. Diese Dialogprojekte werden mit vom Autor erarbeiteten Kernaufgaben, Leitfragen, Thesen, Vorschlägen und Ideen ergänzt, die zur Diskussion anregen und zur Vorbereitung eines strukturierten Dialogs beitragen sollen, ohne Endgültigkeit beanspruchen zu wollen. Dabei werden insgesamt drei große Dialogprojekte zu zentralen Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses (1.), zur Integration des Agrarsektors (2.) und zum Lernen aus der von der Ukraine im Krieg demonstrierten gesellschaftlichen Resilienz (3.) vorgeschlagen. Abgerundet werden die Vorschläge von zwei kleineren optionalen Projekten, die aus den Dialogprojekten zum EU-Beitrittsprozess und zum Agrarsektor abgeleitet werden und diese mit der Erarbeitung konkreter praxisorientierter Schritte ausbuchstabieren: ein sicherheitspolitischer „Expertendialog zum Lernen aus der asymmetrischen Seekriegsführung und unbemannten Küstenverteidigung der Ukraine“ (1.2.1) sowie eine „Strategiegruppe Weimer Plus Konnektivität“ (2.1) zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine vertiefte Integration der Ukraine in die europäischen Transportkorridore zwischen Ostsee, Schwarzem Meer und Adria. Auch ist es möglich, einen der drei Schwerpunkte des Dialogprojekts (1.) als eigenständige Projekte aufzulegen, sofern dies von Förderern oder Auftraggebern gewünscht wird oder sich im Zuge der weiteren fachlichen Diskussion des Papiers als sinnvoll erweist.

Das vorliegende Diskussionspapier wurde im engen Austausch mit Vertretern der ukrainischen und polnischen Zivilgesellschaft und Experten-Community erstellt, von denen einige bereits ihre Bereitschaft zur Mitarbeit in möglichen Projekten zugesagt haben. Auftraggeber des vorliegenden Papiers sind die Kyjiwer Gespräche, die die Erstellung des Papiers koordiniert haben. Auf polnischer Seite war die

Stefan-Batory-Stiftung enger Kooperationspartner, die den Autor mit der Einladung zu thematisch-fachlichen Konferenzen in Polen, Kontakten zur polnischen Experten-Community sowie mit fachlichen Hinweisen unterstützt hat. Nach Präsentationen der Studie in Deutschland, Polen und der Ukraine werden die Kyjiwer Gespräche gemeinsam mit der Stefan-Batory-Stiftung sowie der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit erörtern, welche Projekte umgesetzt werden können und welche Partner aus der Ukraine dafür gewonnen werden können.

# 1. Dialogprojekt: Zentrale Herausforderungen des EU-Beitrittsprozesses

## 1.1 Dialogschwerpunkt: Leistungsbasierter Ansatz versus beschleunigter Beitrittsprozess

Die Erwartungen in der ukrainischen Bevölkerung und der politischen Führung im Hinblick auf einen zügigen Beitritt zur EU sind hoch, wenn auch realistischer als zu Beginn des russischen Angriffskrieges: In einer Umfrage vom April 2026 sehen 63% der Befragten die Ukraine in zehn Jahren bereits als blühendes Land *und* Mitglied der EU. Bedenkt man, dass nach dem Schließen aller Beitrittskapitel der Ratifizierungsprozess unter den Mitgliedstaaten mindestens zwei bis drei Jahre benötigt, liefe dies im besten Fall auf einen Beitrittsprozess von 7-8 Jahren hinaus.<sup>4</sup> Die Erwartung der Ukrainerinnen und Ukrainer ist daher außerordentlich ambitioniert, wenn auch nicht völlig abwegig. Jedoch hat Präsident Selensky seitens der Regierung die Erwartungen noch weiter nach oben getrieben: Im Januar 2026 erklärte er, dass die Ukraine in allen Verhandlungsklustern bis Ende 2026 bereit für den Beitritt sei, daher 2027 beitreten könne und ein „Fast-Track“ für sein Land gefunden werden solle. Er begründete dies mit der geopolitischen Ausnahmesituation: Russland werde den Beitritt nach einem Ende der Kampfhandlungen blockieren. Deswegen setze die Regierung diese Priorität, um die Zukunft zu sichern.<sup>5</sup> Die Forderung Selenskys nach einem Beitritt im Jahr 2027 ist völlig unrealistisch. Sie wird auch nicht von der ukrainischen Experten-Community geteilt, die in einer Umfrage des Kyjiwer Razumkov-Instituts mehrheitlich einen deutlich späteren Beitritt für möglich hält (3-5 Jahre: 36,5%; 5-10 Jahre: 33%).<sup>6</sup> Dennoch haben sowohl Selensky als auch – wenngleich in modifizierter Form – der bis Juli 2026 für die europäische Integration der Ukraine zuständige Vizepremierminister Taras Kachka in den Folgemonaten diese Forderungen bekräftigt.<sup>7</sup>

### **Europäische Debatte über Beitrittsmodelle für die Ukraine**

Die Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands halten die Vorstellungen der ukrainischen Regierung über einen schnellen Beitritt in ihrer überwiegenden

---

<sup>4</sup> Kyjiwer Internationales Institut für Soziologie (KIIS): Pressemitteilung über die Umfrage, durchgeführt zwischen dem 20. und 27.4.2026, 6.5.2026 [<https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1611&page=1>]

<sup>5</sup> Vgl. die Nachricht in: Suspil'ne Noviny, 30.1.2026 [<https://suspilne.media/1227047-zelenskij-pro-zaavu-sodo-vstupu-v-es-u-2027-roci-dla-ukraini-maut-znajti-fast-trek/>]

<sup>6</sup> Vgl. die Experten-Umfrage, durchgeführt im März 2026 vom Bürgerrat des Außenministeriums der Ukraine und vom Kyjiwer Razumkov-Zentrum in: Zmina.Info, 29.4.2026 [<https://zmina.info/news/shho-najbilshe-pereshkodzhaye-integracziyi-ukrayiny-do-yes-opytuvannya-ekspertiv/>].

<sup>7</sup> Vgl. das Interview von Othmara Glas mit Taras Katschka: „Wir wollen keine Abkürzung“, 21.5.2026. In: Frankfurter Allgemeine [<https://zmina.info/news/shho-najbilshe-pereshkodzhaye-integracziyi-ukrayiny-do-yes-opytuvannya-ekspertiv/>].

Mehrheit für unrealistisch. Für einen weiterhin leistungsbasierten (merit-based), aber beschleunigten Ansatz sind einige Mitgliedstaaten offener; aber selbst hier sind sogar traditionelle Ukraine-Unterstützer wie Polen zurückhaltend. Der polnische Premierminister Tusk erklärte, dass sein Land eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine unterstütze, unterstrich aber den leistungsbasierten Ansatz mit der Tendenz, an der Standardmethode des Beitrittsprozesses festzuhalten.<sup>8</sup>

In Bezug auf den EU-Beitrittsprozess bleibt das Dilemma: Einerseits kann die EU die Erwartungshaltungen in der ukrainischen Gesellschaft nur dann annähernd erfüllen, wenn sich der Beitrittsprozess im Rahmen eines beschleunigten Modells vollzieht, das eine zeitlich überschaubare Perspektive für eine Mitgliedschaft sowie wichtige Vorteile und Integrationsstufen, d. h. für die Bevölkerung sichtbare Fortschritte vor einem Beitritt in Aussicht stellt. Andererseits benötigt sie für ein solches Modell die dauerhafte Unterstützung der Mitgliedstaaten, die in ihrer Mehrheit bisher noch von einer Übernahme des gesamten Besitzstandes der EU durch die Ukraine vor einem Beitritt ausgehen und tiefgreifende Änderungen an der Beitrittsmethode derzeit noch nicht akzeptieren. Wird dieses Dilemma nicht aufgelöst, birgt dies erhebliche Risiken: Laut dem Direktor des Kyjiwer Internationalen Instituts für Soziologie (KIIS) bildet das „Gefühl, sich auf Europa stützen zu können – sowie die Aussicht auf eine wohlhabende Zukunft gemeinsam mit Europa –, ... eine der wesentlichen Säulen der ukrainischen Widerstandskraft. Eine Enttäuschung über Europa könnte zu einer erheblichen Verschlechterung der Moral und der psychologischen Entschlossenheit zum weiteren Widerstand führen und zudem populistischen Kräften, die eine antieuropäische Rhetorik vertreten, Auftrieb verleihen.“<sup>9</sup>

Selenskys Forderung nach einem schnellen Beitritt hat eine rege Debatte über mögliche Beschleunigungen des Beitrittsprozesses in Gang gesetzt. Die größte Debatte löste Bundeskanzler Merz am 18.5.2026 in einem an die EU-Spitzen gerichteten Brief mit dem Vorschlag aus, der Ukraine zeitnah den Sonderstatus einer „assozierten Vollmitgliedschaft“ zu verleihen.<sup>10</sup> Da man einen Beitritt der Ukraine nicht kurzfristig vollziehen könne, aber im Hinblick auf den Verhandlungsprozess über ein Kriegsende keine Zeit verlieren dürfe, sei es nun an der Zeit, die EU-Integration der Ukraine durch „innovative Lösungen“ voranzutreiben. Laut Merz könne eine „assozierte Mitgliedschaft, die deutlich über das existierende Assoziierungsabkommen hinausgehe,<sup>11</sup> u.a. den vorzeitigen Zugang der Ukraine zu den Institutionen der EU (z. B. Teilnahme an den Treffen des Rats ohne Stimmrecht, Mitglied der Ukraine in der EU-Kommission ohne Ressort und Stimmrecht) oder die „schrittweise Anwendung des gemeinsamen Besitzstandes

<sup>8</sup> Vgl. die Nachricht: Tusk backs Removal of ‚Accelerated‘ EU Accession for Ukraine. In: Kyiv Post, 20.6.2026 [<https://www.kyivpost.com/post/78587>].

<sup>9</sup> Vgl. den Kommentar von A. Hrushec'kyj in der Pressemitteilung des KIIS vom 30.4.2026 [<https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1608&page=3>].

<sup>10</sup> Vgl. den archivierten Brief bei: dpa-factchecking, 28.5.2026 [<https://dpa-factchecking.com/luxembourg/260527-99-548860/>].

<sup>11</sup> Ebenda, S. 2-3.

entsprechend den Fortschritten der Ukraine in den Beitrittsverhandlungen“ beinhalten, wenn auch „nicht automatisch, sondern nach Zustimmung durch den Rat und mit entsprechenden Schutzklauseln“. Der EU-Haushalt würde „nicht sofort in vollem Umfang auf die Ukraine Anwendung finden“, sondern „Programme unter direktem Management“ könnten „entsprechend dem Fortschritt in den Beitrittsverhandlungen und mit Schutzklauseln“ angewendet werden. Schließlich könnte der Sonderstatus die „volle Angleichung der Ukraine an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten einschließen, die Beistandsklausel nach Artikel 42.7 des EU-Vertrags auf die Ukraine anzuwenden, um so eine „substantielle Sicherheitsgarantie“ für Kyjiw zu schaffen.<sup>12</sup>

Im Juni 2026 hat die EU-Erweiterungskommissarin Marta Kos die Umriss einer leistungsorientierten, aber „beschleunigten schrittweisen Integration“ dargelegt. Demnach wird die Integration gestaffelt erfolgen und von Reformen abhängig sein. Schlüsselreformen im Cluster „Wesentliche Elemente“ (u.a. Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Menschenrechte, demokratische Institutionen) sollen als entscheidende Maßstäbe für die Beurteilung der Beitrittsreife der Ukraine dienen. Im Austausch für erfolgreiche Reformen könnte die EU mehr Bereiche einer engeren Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Vertiefung der Integration eröffnen.<sup>13</sup>

Präsident Selensky lehnte den Vorschlag von Bundeskanzler Merz als „ungerecht“ ab und mahnte die EU, die Ukraine nicht in einem Warteraum zu halten.<sup>14</sup> Laut Merz soll der Sonderstatus die Beitrittsverhandlungen allerdings beschleunigen. In diesem Sinne plädierte er auch für die sofortige Öffnung der restlichen fünf Verhandlungskluster.<sup>15</sup> Aber die Sorgen der Ukraine sind verständlich. Einerseits ist die Ukraine vor Beginn des russischen Angriffskrieges hinsichtlich der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft immer wieder von ihren europäischen Partnern getröstet worden. Andererseits könnten EU-Akteure, die gegen jede Beschleunigung des Beitrittsprozesses sind oder eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine grundsätzlich ablehnen, den Sonderstatus nutzen, um den Weg zur Mitgliedschaft weit aufzuschieben oder einen alternativen Prozess zu den klassischen Beitrittsverhandlungen als Alternative zur Mitgliedschaft anzustoßen.<sup>16</sup> Schließlich sind im Merzvorschlag selbst für die Ukraine wichtige Punkte noch offen, wie z. B. die Frage, welche (finanziellen) Vorteile mit einem Sonderstatus überhaupt verknüpft werden könnten oder ob die Anwendung der europäischen Beistandsklausel überhaupt politisch und rechtlich durchsetzbar ist.

---

<sup>12</sup> Ebenda, S. 3-4.

<sup>13</sup> Serhij Sydorenko: Novi kroky do vstupu ES [...] (=Neue Schritte auf dem Weg zum Beitritt [...]), 9.6.2023. In: Jevropejs'ka Pravda [<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2026/06/9/7239354/>].

<sup>14</sup> Vgl. die Nachricht: Selenskyj nennt Merz-Vorschlag „ungerecht“. In: Tagesschau, 23.5.2026 [<https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ukraine-eu-mitgliedschaft-104.html>].

<sup>15</sup> Merz, ebenda, S. 2.

<sup>16</sup> Andreas Umland: Merz will Ukraine näher an EU – und stößt auf alte Wunden. In: Focus Online, 15.6.2026 [[https://www.focus.de/politik/ausland/merz-will-ukraine-naeher-an-eu-und-stoesst-auf-alte-wunden\\_a38f42c2-34ea-411e-b792-b2e8e6392cac.html](https://www.focus.de/politik/ausland/merz-will-ukraine-naeher-an-eu-und-stoesst-auf-alte-wunden_a38f42c2-34ea-411e-b792-b2e8e6392cac.html)].

### **Themen und Fragestellungen für den EU-UKR-Dialog**

Hier wird davon ausgegangen, dass eine leistungsorientierte, aber beschleunigte, graduelle Integration mit dem Ziel einer EU-Vollmitgliedschaft in einem Zeithorizont von 6-10 Jahren möglich und vor allem wünschenswert ist. Dafür müssen allerdings mindestens vier Voraussetzungen erfüllt werden: Erstens dürfen bei Schlüsselreformen im Bereich der „Wesentlichen Elemente“ keine Abstriche gemacht werden, worüber die EU-Kommission zu wachen hat.<sup>17</sup> Zweitens müsste die Ukraine ihr spätestens seit Beginn 2025 erlahmtes Reformtempo wieder spürbar steigern und hinsichtlich der Schlüsselreformen nicht nur Gesetze abarbeiten, sondern nachhaltige Lösungen für substantielle Veränderungen implementieren.<sup>18</sup> Drittens müssen die Leitlinien eines beschleunigten graduellen Integrationsprozesses der Ukraine so angelegt sein, dass sie von den Mitgliedstaaten akzeptiert werden können. Und viertens dürfen die Mitgliedstaaten selbst den Beitrittsprozess der Ukraine nicht mit sachfremden Themen verzögern.

Ein deutsch-polnisch-ukrainischer EU-UKR-Dialog könnte Ideen entwickeln, wie die oben genannten oder weitere Voraussetzungen erfüllt werden könnten, um einen leistungsorientierten, aber proaktiven Beitrittsprozess der Ukraine zu gewährleisten. Er könnte die von der EU-Kommission und Bundeskanzler Merz formulierten Ansätze für eine Integration der Ukraine weiter ausgestalten und selbst ein realistisches Modell für einen leistungsorientierten, aber beschleunigten Beitrittsprozess entwickeln und dabei Vorschläge aus der deutschen, polnischen und ukrainischen Zivilgesellschaft berücksichtigen.<sup>19</sup> Ausgangspunkt könnte der Ansatz der EU-Kommission sein, in dem die Erfüllung des Clusters „Wesentliche Elemente“ als

---

<sup>17</sup> Auch diese Voraussetzung ist nicht immer gegeben. Jüngstes Beispiel ist das vom ukrainischen Parlament im Juni 2026 verabschiedete und von Präsident Selenskyj bereits unterschriebene Gesetzesprojekt 13165-2, das – wie auch von der EU-Kommission gefordert – die Überprüfung der Integritätsklärung der Richterschaft verbessern soll und als wichtige Voraussetzung für die dringend erforderliche Reform des Obersten Gerichts gilt. Das Gesetz bedeutet jedoch einen Rückschritt, lässt alte Schlupflöcher unangetastet und schafft neue Gelegenheiten, sich Rechenschaftspflichten zu entziehen. Anstatt auf wirksamen Lösungen zu bestehen, hat die Erweiterungskommissarin laut dem renommierten Portal „Europäische Wahrheit“ die Abgeordneten sogar noch ermuntert, dem Gesetz zuzustimmen, um die Freigabe der entsprechenden Gelder aus Brüssel zu ermöglichen. Vgl. Serhij Sydorenko: Novi kroky do vstupu ES [...] (=Neue Schritte auf dem Weg zum Beitritt [...]), 9.6.2023. In: Jevropejs'ka Pravda [<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2026/06/9/7239354/>].

<sup>18</sup> Vgl. Transparency International Ukraine: 15 out of 100: Limited Progress on the Kachka-Kos-Plan, 23.6.2026 [<https://ti-ukraine.org/en/news/15-out-of-100-limited-progress-on-the-kachka-kos-plan/>]. Der im Dezember 2025 zwischen dem ukrainischen Vizepremier Katschka und der Erweiterungskommissarin Kos vereinbarte 10-Punkte-Reformplan soll Schlüsselreformen im Cluster „Wesentliche Elemente“ bis Ende 2026 implementieren und das Vertrauen der Mitgliedstaaten in den ukrainischen Reformprozess stärken. Laut dem „Monitoring of Ukraine's progress on 10 priority EU integration reforms“, das von einer ukrainischen Experten-Koalition durchgeführt wird, verläuft die Umsetzung jedoch äußerst schleppend.

<sup>19</sup> Vgl. Stefan Batory Foundation: Challenges of Ukraine's Accession to the EU: Polish-Ukrainian Roadmap. Warschau 2025, sowie den von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Policy Brief von Miriam Kosmehl und Martin Michailow: Politische EU-Mitgliedschaft als Brücke aus der geostrategischen Grauzone. Wie Berlin und Kyjiw den EU-Beitritt der Ukraine zum Erfolg führen können. Berlin: 11.6.2026 [<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/politische-eu-mitgliedschaft-als-bruecke-aus-der-geostrategischen-grauzone>].

Hauptmaßstab für weitere Integrationsstufen dient. Hier könnte der Dialog untersuchen, wie die Erfüllung dieses Clusters durch die Ukraine beispielsweise mit Zugängen zu EU-Finanzinstrumenten oder EU-Institutionen verknüpft werden könnte, ohne die Motivation bei der Implementierung ausstehender Schlüsselreformen zu schwächen. Zugleich könnte der Dialog die Vorschläge der polnischen und deutschen Regierungen unterstützen, wie präzise die Benchmarks zu einzelnen Schlüsselreformen im ersten Cluster zu gestalten sind, um eine nachhaltige Implementierung zu gewährleisten. Grundvoraussetzung ist aber, dass die EU-Kommission – wie wiederholt von der ukrainischen Zivilgesellschaft gefordert – an der selbst gesetzten Konditionalität strikt festhält und halbherzige Reformen nicht akzeptiert. Ansonsten werden beitriftskritische Mitgliedstaaten motiviert, einen proaktiven Beitrittsprozess als politisches Argument gegen die Vollmitgliedschaft der Ukraine zu verwenden.

Im Hinblick auf den Vorschlag einer Assoziierten Mitgliedschaft könnte erörtert werden, ob diese so ausgestaltet werden kann, dass ihre Verleihung der ukrainischen Gesellschaft, den Mitgliedstaaten und auch dem Kreml ein klares Signal sendet, wonach der Weg der Ukraine in die EU-Mitgliedschaft entschieden und unumkehrbar ist. Zugleich muss jeder Verdacht ausgeräumt werden, dass eine Assoziierte Mitgliedschaft als Ersatz für eine Vollmitgliedschaft gedacht ist, um das Vertrauen der Ukrainer in den Beitrittsprozess zu wahren. Schließlich könnte untersucht werden, welche Vorteile die Assoziierte Mitgliedschaft für die Ukraine tatsächlich bringt, welche Bereiche des Gemeinsamen Besitzstandes der EU bereits mit der Verleihung einer Assoziierten Mitgliedschaft von der Ukraine übernommen und welche Finanzinstrumente oder Programme der Ukraine eröffnet werden könnten, ohne den transformativen Charakter des Beitrittsprozesses zu gefährden. Schließlich könnte der Dialog sach- und beitriftsfremde, aus den Mitgliedstaaten kommende Themen identifizieren und Ideen entwickeln, wie diese in andere Prozesse umgelenkt werden können, sodass sie den EU-Beitrittsprozess der Ukraine nicht behindern.

Schließlich sollte der vertrauliche Dialog genutzt werden, um offensichtlich bestehende Missverständnisse zwischen der Ukraine und der EU über den Sinn des Beitrittsprozesses aus dem Weg zu räumen. Beim EU-Beitrittsprozess geht es vor allem um die Reform der Institutionen und die Übernahme von Standards, damit der betreffende Kandidat als demokratischer Rechtsstaat auf dem Binnenmarkt bestehen kann, weswegen auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft nur schwer Kompromisse bei der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes gemacht werden können. Der zwischenzeitlich erlahmte Reformwille der staatlichen Führung trägt aber nicht zur Stärkung, sondern zur Schwächung der Institutionen bei. Dabei erweckte die vom Präsidenten angestoßene Debatte um einen kurzfristigen Beitritt den Eindruck, dass es der ukrainischen Regierung im Bewusstsein der massiv gestiegenen Bedeutung des Landes für die EU eher um ein hartes Herausverhandeln von Vorteilen zugunsten eines schnellen Beitritts als um

nachhaltige Reformen gegangen ist.<sup>20</sup> Gerade die proaktive Umsetzung der von einer Mehrheit der Bevölkerung geforderten Reformen bildet aber die Voraussetzung für einen Beitritt in überschaubarer Perspektive.

## 1.2 Dialogschwerpunkt: Das Sicherheitsdilemma: Leistungsorientierter EU-Beitritt versus Sicherheit?

### ***Die Ukraine als Sicherheitsprovider***

Sicherheitspolitisch liegt das Interesse Warschaus und Berlins auf der Hand, die Ukraine samt ihrer kampferprobten und innovativen Armee in die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, aber auch der NATO zu integrieren. Für Polen, das gemessen an der Wirtschaftsleistung aller NATO-Mitglieder am meisten für die Verteidigung aufwendet und angesichts der russischen Bedrohung erhebliche Lasten für den Schutz der Ostflanke trägt, ist die Einbindung der Ukraine ein Gewinn als stabiler, in die europäischen Verteidigungsstrukturen fest eingebundener Nachbar an der Ostflanke.

Ähnliches gilt für Deutschland, das im Fall eines von vielen Experten befürchteten militärischen Angriffs Russlands auf NATO-Territorium im Baltikum zur entscheidenden Nachschubbasis würde. Zudem ziehen sich die USA immer mehr aus ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung für und in Europa zurück. Insbesondere Polen und Deutschland haben unter der Unberechenbarkeit und Sprunghaftigkeit der Trump-Administration gelitten, die vor allem darauf zielt, die europäische Bürde – samt einiger bedeutender und nicht schnell zu ersetzender Fähigkeiten – ohne Rücksicht auf die Sicherheitslage abzulegen. Die NATO wird in veränderter Form bestehen und die Partnerschaft mit den USA wird wichtig bleiben, „aber die Zeiten einer verlässlichen amerikanischen Sicherheitsgarantie sind vorbei.“<sup>21</sup> Schon deswegen ist die zügige Integration der Ukraine in einen europäischen Sicherheitspfeiler unverzichtbar für die europäische Sicherheit, da die Europäer ihre Fähigkeitslücken ohne die Erfahrungen der Ukrainer in moderner Kriegsführung nicht in angemessener Zeit schließen werden können.

Ähnliches gilt – bei nüchterner Betrachtung – für die vollumfassende Integration der Ukraine in die EU. Ein EU-Vollmitglied Ukraine mit stabilen Institutionen, einer funktionierenden Demokratie und einem unabhängigen Rechtsstaat ist ein berechenbarer Partner, der seine sicherheitspolitischen Interessen stets mit den Partnern in der EU abstimmen wird. An einer hochgerüsteten Ukraine, die sich aus Enttäuschung über einen sich in die Länge ziehenden Beitrittsprozess gezwungen sieht, sich allein auf eigene Stärke zu verlassen und als „europäisches Israel“

---

<sup>20</sup> Stefan Meister: Ukraine's EU Accession: The Risks of Misunderstanding, 18.5.2026 [<https://ip-quarterly.com/en/ukraines-eu-accession-risks-misunderstanding>].

<sup>21</sup> Andreas Rüesch: Die NATO liegt im Koma. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 154, S. 13.

wechselnde Bündnisse mit Drittstaaten zu suchen, ohne sich mit den Europäern abzustimmen, können Polen, Deutschland und die EU kein Interesse haben.

### **Optionen für eine Integration der Ukraine in die europäische Verteidigung vor einer Vollmitgliedschaft**

Die breite Zustimmung zu einem EU-Beitritt hat die Mehrheit der Ukrainerinnen und Ukrainer bisher eher mit nichtmilitärischen Motiven verbunden (Korruptionsbekämpfung, wirtschaftliche Perspektiven, volle Funktionsfähigkeit von Rechtsstaat und Demokratie).<sup>22</sup> In Bezug auf äußere Sicherheit und Abschreckung gegen Russland hat eine NATO-Mitgliedschaft für die ukrainische Bevölkerung weiterhin Priorität. Aufgrund der mangelnden Verlässlichkeit der amtierenden US-Administration unter Präsident Trump sowie des Fehlens einer klaren (insbesondere von den USA verweigten) Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft kommt der Mitgliedschaft in der EU jedoch eine wachsende sicherheitspolitische Bedeutung zu.<sup>23</sup> Auch Präsident Selensky hat seine Forderung nach einem schnellen Beitritt zur EU vor allem sicherheitspolitisch begründet. Zudem haben die Europäer sich in der Erklärung von Paris im Januar 2026 dazu bekannt, im Rahmen der „Koalition der Willigen“ bei der Bereitstellung von robusten Sicherheitsgarantien die Führungsrolle zu übernehmen.<sup>24</sup> Diesen auch sicherheitspolitisch gestiegenen Erwartungen an die EU versuchte Bundeskanzler Merz mit seinem Vorschlag einer Assoziierten Mitgliedschaft entgegenzukommen, indem er in Aussicht stellte, dass ein solcher Sonderstatus auch die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten einschließen könnte, die Beistandspflichten in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union auf die Ukraine noch vor ihrem Beitritt anzuwenden, um „eine substantielle Sicherheitsgarantie zu schaffen“.<sup>25</sup> Der Vorschlag von Merz sollte weiterverfolgt werden; ob ein solcher Schritt jedoch zügig realisiert werden kann, ist derzeit unklar. Neben der rechtlichen Frage, ob Artikel 42 Absatz 7 auf ein Nichtmitglied angewendet werden kann, fehlt es an einer Bereitschaft aller Mitgliedstaaten, durch Anwendung der Beistandspflichten vor der Vollmitgliedschaft zusätzliche Eskalationsrisiken in Kauf zu nehmen, da selbst nach einem Ende der Kampfhandlungen die Spannungen zwischen der Ukraine und Russland anhalten

---

<sup>22</sup> Vgl. die Umfrage und den Kommentar bei New Europe Center (Kyjiw): Foreign policy and security. Opinions of Ukrainian Society–2025, 15.12.2025 [<https://neweurope.org.ua/en/analytics/zovnishnya-polityka-i-bezpeka-nastroyi-ukrayinskogo-suspilstva-2025/>].

<sup>23</sup> Vgl. die Umfrage des Kyjiwer Internationalen Soziologischen Instituts, durchgeführt am 20.-27.4.2026, veröffentlicht am 30.4.2026 [<https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1608&page=3>].

<sup>24</sup> Koalition der Willigen: Erklärung von Paris - robuste Sicherheitsgarantien für einen stabilen und dauerhaften Frieden in der Ukraine, 6.1.2026 [2026-01-07-paris-ukraine-koalition-der-willigen-data-7.pdf]

<sup>25</sup> Der Brief des Bundeskanzlers vom 18.5.2026 an den Präsidenten des Europäischen Rats Antonio Costa, den Präsidenten des Rats der Europäischen Union Nikos Christodoulides und die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen ist abrufbar bei dpa-factchecking, 26.5.2026 [<https://dpa-factchecking.com/luxembourg/260527-99-548860/>].

werden.<sup>26</sup> Schließlich herrscht unter den Mitgliedstaaten noch keine Einigkeit darüber, was der Artikel im Hinblick auf Beistands- und Unterstützungspflichten genau bedeutet. Der Artikel selbst besagt zunächst nur, dass im Falle eines Angriffs auf das Gebiet eines Mitgliedstaats die „anderen Mitglieder ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“ gewähren, lässt aber „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt“. Damit bleibt aber offen, wie robust Beistandspflichten nach Artikel 42 Absatz 7 tatsächlich wären.

Um ein sicherheitspolitisches Dilemma im Kontext des Beitrittsprozesses und europaskeptische Frustrationen der Ukrainer zu vermeiden, sollten daher die führenden militärischen Unterstützer der Ukraine in der EU bzw. innerhalb der „Koalition der Willigen“ im Verbund mit Großbritannien und Norwegen umgehend Lösungen erarbeiten, wie die Ukraine unmittelbar nach einem Kriegsende integraler Bestandteil einer **„Koalition der Resilienten“** oder von zweckgebundenen europäischen Ad-hoc-Koalitionen werden könnte. Diese müssten kompatibel zur NATO entwickelt werden und so angelegt werden, dass sie Zug um Zug in eine europäische Sicherheitsstruktur samt der Beistandspflichten nach Artikel 42 Absatz 7 überführt werden könnten. In einem UKR-EU-Dialog könnten solche Formate ausbuchstabiert und erste Schritte und Empfehlungen zu ihrer Umsetzung erarbeitet werden.

Der ehemalige Oberkommandierende der ukrainischen Streitkräfte Valerij Saluschnyj (2021-2024) und heutige ukrainische Botschafter in London hat sich bereits im Sinne eines solchen Ansatzes geäußert: Da der Beitritt der Ukraine zur NATO nicht realistisch ist, komme es künftig auf europäische Bündnisse und Allianzen an, denen die Ukraine angehören könnte.<sup>27</sup> Zudem ist – wie eingangs dargelegt – die direkte Einbindung der Ukraine in europäische Verteidigungsallianzen oder handlungsfähige militärische Formate im höchsten Eigeninteresse der Europäer.

### ***Kernaufgaben und Fragestellungen eines deutsch-polnisch-ukrainischen Experten-Dialogs zur sicherheitspolitischen Integration der Ukraine***

In einem 2.0-Dialog (unterhalb der Ebene der offiziellen Regierungsvertreter) könnten Vertreter der Zivilgesellschaft, Militärexperten, ehemalige Diplomaten und Außenpolitiker sowie Regierungsberater der drei Länder untersuchen, wie zweckgebundene Ad-Hoc-Koalitionen der Resilienten mit der Ukraine gebildet werden können, die konkrete sicherheitspolitische Herausforderungen zu Land, zu

---

<sup>26</sup> Vgl. das Zitat aus dem Artikel 42 Absatz 7 und zum Hintergrund des „Sicherheitsdilemmas“ im Kontext des EU-Beitritts Arndt Freytag von Loringhoven: Den Beitritt neu denken. Der Weg der Ukraine in die EU. In: Osteuropa 3-4/2026, S. 3-14, hier S. 7 und 8ff.

<sup>27</sup> Tim Zadorozhnyy: Ukraine will 'never' join NATO, ex-commander Zaluzhnyi says. In: The Kyiv Independent, 4.8.2026 [<https://kyivindependent.com/ukraine-will-never-join-nato-ex-commander-zaluzhnyi-says/>].

Wasser und in der Luft angesichts der russischen Bedrohungen sowie im Bereich der Cybersicherheit und hybrider Bedrohungen adressieren und die Interoperabilität zwischen der Ukraine und ihren europäischen Partnerstaaten stärken. Als Vorbild könnte die unter Führung Großbritanniens gebildete „Joint Expeditionary Force (JEF)“ dienen,<sup>28</sup> die aus zehn NATO-Mitgliedstaaten besteht, aber nicht Teil der NATO ist und für zusätzliche Sicherheit in Nordeuropa und im Ostseeraum sorgt. Der Dialog könnte sich außerdem an den Fähigkeitskoalitionen orientieren, die im Kontext der „Ukraine Defence Contact Group“ (UDCG), des sogenannten Ramstein-Formats, zum Aufbau unterschiedlicher militärischer Fähigkeiten der Ukraine geschaffen worden sind (z. B. „Maritime Capabilities Coalition“ (MCC)).<sup>29</sup> Auch könnten konkrete Schritte der militärischen Zusammenarbeit mit der Ukraine, die im Rahmen der „Koalition der Willigen“ eingeleitet worden sind, weiterentwickelt werden – wie z. B. die in den kommenden Monaten geplanten Militärübungen der im Kontext der Sicherheitsgarantien für die Ukraine vorgesehenen multinationalen Schutztruppe.<sup>30</sup> Schließlich könnte erörtert werden, wie die Integration der Ukraine in den europäischen industriellen Verteidigungssektor mit Joint Ventures und gemeinsamen Waffenproduktionen weiter vorangetrieben werden kann.

Auch sind neue, gemeinsame militärische Formate denkbar, die anlässlich der Sicherheitsgarantien gemeinsam mit der Ukraine eingerichtet werden. In der maritimen Domäne könnte ein solches Format die Sicherheit in Teilbereichen des Schwarzen Meeres komplementär ergänzen, etwa die nach einem möglichen Waffenstillstand vorgesehene, aber noch nicht konkretisierte maritime Komponente unter mutmaßlicher Führung der Türkei. So könnte – etwa mit Unterstützung der von Großbritannien und Norwegen geführten MCC und ggf. unter rumänischer Flagge – der Aufbau einer flexiblen Flottille in den Häfen des rumänischen Donaudeltas angedacht werden. Sie könnte aus unbemannten (z. B. ukrainischen) und schnellen, wendigen bemannten Booten bestehen, die mit ISR-Fähigkeiten<sup>31</sup> und Antischiffsraketen bestückt sind. Eine solche Flottille könnte für zusätzliche Sicherheit gegen militärische und hybride Bedrohungen Russlands im Donaudelta samt der Hafeninfrastruktur oder in den Küstengewässern und ausschließlichen

---

<sup>28</sup> Ed Arnold: The Joint Expeditionary Force and its Contribution to European Security, 9.12.2024 [<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/joint-expeditionary-force-and-its-contribution-european-security>].

<sup>29</sup> Pistorius in Ramstein: Erstes Treffen der Ukraine Defence Contact Group in 2025. In: Bundesministerium der Verteidigung, 9.1.2025 [<https://www.bmvg.de/de/aktuelles/erstes-treffen-ukraine-defence-contact-group-2025-5876054>]

<sup>30</sup> Vgl. die Vereinbarungen des Treffens von 21 Staaten der Koalition der Willigen in Paris: Alexandra Förderl-Schmid: Militärische Grüße nach Moskau. Mit seiner letzten Parade am 14. Juli setzt Frankreichs Präsident Macron ein Zeichen für Europas Einheit und die Unterstützung der Ukraine. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 160, S. 2. Zu den Vereinbarungen zählt auch eine Initiative von zehn Staaten (einschließlich der Ukraine) zum Aufbau von Abwehrfähigkeiten gegen russische ballistische Raketen.

<sup>31</sup> ISR steht kurz für: „Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance“ (deutsch: Nachrichtendienstliche Tätigkeit, Überwachung und Aufklärung).

Wirtschaftszonen Bulgariens, Rumäniens und der Ukraine sorgen.<sup>32</sup> Weitere Themen könnten der Aufbau von A2AD-Fähigkeiten (Anti-Access/Area Denial)<sup>33</sup> im Bereich der See- und Luftverweigerung zum Schutz von Küsteninfrastruktur und Küstengewässern, die Stärkung von ISR-Fähigkeiten oder die Integration von unbemannten Systemen und landgestützten Systemen des Küstenschutzes sein, um den Kreml nach einem Ende der Kampfhandlungen von einer Wiederaufnahme des Hybridkrieges im nordwestlichen Schwarzen Meer abzuschrecken.<sup>34</sup>

### **1.2.1 Optionales Projekt: Expertendialog zum Lernen aus der asymmetrischen Seekriegsführung und unbemannten Küstenverteidigung der Ukraine**

Aus dem Dialog zur Überwindung des Sicherheitsdilemmas könnte auch ein mehr praxisorientiertes, separates Projekt abgeleitet werden, in dem Deutschland und Polen von der modernen asymmetrischen Kriegsführung und technologischen Innovationen zur Stärkung der eigenen Resilienz und Verteidigungsfähigkeit gegenüber russischen hybriden Bedrohungen lernen könnten. Ein Bereich ist der Einsatz und die Abwehr von Drohnen, den die Ukraine revolutioniert hat und in dem sie Innovationsführer ist. Die militärischen Innovationen der Ukraine im Drohnenkrieg samt der Herstellung und Entwicklung von See-, Land-, Abfang- und Luftdrohnen und ihrer Integration in die Streitkräfte der Ukraine sind maßgeblich von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Stiftungen oder Freiwilligenbewegungen angestoßen und vorangetrieben worden. Beispiele sind die „Come Back Alive Stiftung“ (CBA), die im engen Kontakt mit ukrainischen Kampfeinheiten diese beim Identifizieren, Testen und Skalieren von innovativer Technik unterstützt und dabei auch mit den Partnern in Politik und Industrie der Unterstützerstaaten zusammenarbeitet.

Ein anderes Beispiel sind Think Tanks wie das „Serpens Center for International Security (SCIS)“, das auf Basis eigener Expertise Analysen und Empfehlungen zur Entwicklung moderner Kriegsführung bereitstellt und Kooperationen mit Partnern in den Partnerstaaten der NATO anbahnt. Auch mit Hilfe dieser Partner könnte der Dialog um Militärexperten, Regierungsberater und Start-up-Vertreter aus Polen,

---

<sup>32</sup> Vgl. einen ähnlichen Ansatz bei: Iulia Joja: Toward a NATO Black Sea strategy, 2.7.2024 [<https://mei.edu/publication/toward-nato-black-sea-strategy/>].

<sup>33</sup> Damit sind Fähigkeiten gemeint, die „gegnerischen Einheiten zu Lande, zu Wasser und in der Luft den Zugang und/oder die Bewegungsfreiheit in einem ausgewählten Operationsgebiet mit militärischen Mitteln versagen, mindestens aber erschweren“. Vgl. R. Näbig: A2AD'-Zone, was verbirgt sich hinter diesem Schlagwort? In: Konflikte & Sicherheit, 24.11.2017 [<https://konflikteundsicherheit.wordpress.com/2017/11/24/a2ad-zone-wasverbirgt-sich-hinter-diesem-schlagwort/>].

<sup>34</sup> Online-Expertengespräch vom 2.7.2026 mit Jacek Rabeo, Militärexperte, Dozent an der Adam Mickiewicz-Universität in Poznań und Leiter der Analyse-Einheit des Internetportals „Defence 24 com“.

Deutschland und der Ukraine, die im maritimen Bereich aktiv sind, ergänzt werden, um das Projekt zu ermöglichen.

### ***Wachsende gemeinsame hybride Bedrohungen durch russische Drohnen***

Als führende Unterstützer der Ukraine in Russlands Angriffskrieg sind Polen und Deutschland besonders von der von Russland ausgehenden Bedrohung durch eindringende Drohnen betroffen. Polen ist schon länger massiv von direkten Luftraumverletzungen durch – teilweise über Belarus und in hoher Anzahl – eindringende russische Drohnen betroffen. Auch Deutschland ist bereits regelmäßig Drohnenüberflügen über Kasernen, Flughäfen oder maritimer Infrastruktur zwecks Spionage und Sabotage ausgesetzt und dürfte durch den jüngsten Vorfall einer auf dem Flughafen Leipzig/Halle in unmittelbarer Nähe eines ukrainischen Antonov-Frachtflugzeugs aufgefundenen Sprengstoffdrohne endgültig alarmiert sein. Stichhaltige Belege, dass die Aktion vom Kreml ausging, liegen offenbar inzwischen der Bundesregierung vor und auch die Umstände passen genau ins Muster russischer hybrider Operationen.<sup>35</sup> Auch andere wichtige Unterstützer der Ukraine wie die baltischen Staaten oder Rumänien stehen im Fokus hybrider Drohnenattacken, die mutmaßlich oder gesichert von Russland ausgehen. Ende Mai stürzte eine russische Drohne in der rumänischen Hafenstadt Galați im Donaudelta auf ein zehnstöckiges Wohnhaus, löste einen Brand aus und verletzte zwei Personen. Im Kontext der regelmäßigen russischen Angriffe auf die ukrainischen Donauhäfen Reni und Ismail kommt es immer wieder – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – zu Verletzungen des rumänischen Luftraums durch russische Drohnen. Doch der Einschlag einer russischen Drohne mit intaktem Sprengkopf stellt eine neue Eskalationsstufe dar und es gibt gute Gründe, in diesem und anderen Fällen von einer vom Kreml beabsichtigten hybriden Attacke auszugehen.<sup>36</sup> Ende Juli kam es zu erneuten Verletzungen des rumänischen Luftraums durch russische Drohnen über rumänischen Küstengewässern oder dem Donaudelta. Zwar konnte die rumänische Luftwaffe die russischen Drohnen u.a. mit F-16-Kampffjets bekämpfen, aber der Einsatz schweren Geräts gegen Drohnen ist kostenintensiv, in dicht besiedeltem Gebiet gefährlich und im Donaudelta schwierig, da Drohnen nach ihrem Eindringen immer wieder vom Radar verschwinden und schwer zu orten sind. Zudem müssen die rumänischen Streitkräfte bei ihren Einsätzen Rücksicht auf die Nachbarländer nehmen.<sup>37</sup> Insgesamt muss damit gerechnet werden, dass Russland den Einsatz hybrider Drohnenangriffe auf die kritische Infrastruktur der europäischen

---

<sup>35</sup> Melchior Poppe: Drohne am Flughafen Leipzig prallte wohl in Flügel der Antonow. In: NZZ, Nr. 183, 11.8.2026, S. 3.

<sup>36</sup> Volker Pabst: Russische Drohne stürzt auf Wohnblocks in Rumänien. In: NZZ, Nr. 123, 1.6.2026, S. 3. Zeitnah zum russischen Vorfall warnte die russische Botschaft Rumänien, das Leben seiner Bürger nicht leichtfertig zu gefährden und forderte Bukarest auf die Unterstützung für die Ukraine einzustellen.

<sup>37</sup> Vgl. zu sämtlichen Vorfällen in Rumänien George Scutaru: Russia strongly escalates in the Black Sea. What could Russia's next Move be? In: New Strategy Center Brief Report. Bukarest: August 2026, S. 1-2.

Unterstützerstaaten der Ukraine weiter verschärft, um deren Gesellschaften zu destabilisieren und ihre Regierungen dazu zu bringen, die Unterstützung der Ukraine einzustellen oder zu reduzieren.

### **Themen und Aufgaben** des optionalen Projekts

Die ukrainische Kriegsführung im Schwarzen Meer „liefert den bislang deutlichsten operativen Beleg dafür, wie unbemannte Überwasserschiffe (USVs) strategische Wirkungen gegen eine überlegene Seestreitmacht erzielen können“,<sup>38</sup> um eine übermächtige Kriegsflotte zu neutralisieren und mittels Spezialkräften sowie der Anpassungsfähigkeit von Militär und Industrie die eigene Küste samt der Hafeninfrastruktur und der eigenen Seezugänge zu schützen.<sup>39</sup> Mit unbemannten maritimen Überwasserplattformen, von denen Abfangdrohnen gestartet werden, können russische Angriffsdrohnen vom Typ Shahed bereits über dem Meer bekämpft werden.<sup>40</sup> Außerdem praktizieren Drohneneinheiten der ukrainischen Streitkräfte in der Großregion Odesa eine gestaffelte Küstenabwehr, wobei bestimmte Typen ukrainischer Drohnen (Starrflügler, Multi- oder Quadrokopter oder kleinere Abfangdrohnen) auf mehreren Ebenen bereits über dem Meer zum Einsatz kommen. So werden russische Drohnen bereits mindestens 30 km (oder mehr) vor der Küste neutralisiert. Auf diese Weise können bis zu 90% der eindringenden russischen Drohnen bereits über dem Schwarzen Meer mit kostengünstigen Abfangdrohnen bekämpft und die Gefahren für die Hafeninfrastruktur und dortiges Personal durch herabfallende Trümmer reduziert werden.<sup>41</sup>

In einem deutsch-polnisch-ukrainischen Dialog könnte daher erörtert werden, welche Einsatzerfahrungen und technologischen Innovationen der Ukraine genutzt werden könnten, um die Verteidigung der polnischen und deutschen Küstenlinien durch vorgelagerte, über dem Meer einsetzende gestaffelte und mittels der Integration unbemannter Marine- und Abfangdrohnen zu stärken und die Hafeninfrastruktur besser zu schützen. Dabei könnte der Dialog auch Expertinnen und Experten aus Moldau und Rumänien einbeziehen. So könnte untersucht werden, ob und wie auf der Basis von operativen Kooperationen möglicherweise Pufferzonen vor den sensiblen Küstenzonen am Donaudelta eingerichtet werden könnten, um durch eine vor der Küste agierende gestaffelte Drohnenabwehr zu gewährleisten, dass eindringende russische Drohnen rechtzeitig erkannt und neutralisiert werden.

---

<sup>38</sup> Maksym Terzi u.a.: The Black Sea's Asymmetric Blueprint. Operational Lessons from Ukraine for 21st-Century Naval Forces. Kyjiw: September 2025 (SCIS Report), S. 4.

<sup>39</sup> Terzi, ebenda.

<sup>40</sup> Experten-Gespräch vom 25.4.2026 mit Andrij Ryzhenko (Kyjiw), Kapitän der ukrainischen Schwarzmeerflotte a.D. und Militärberater.

<sup>41</sup> Gespräche mit ukrainischen Militärexperten und Vertretern von Drohneneinheiten am 31.5.2026 anlässlich des Black Sea Security Forums Odesa 2026. Für die Vermittlung der Beantwortung von Follow Up-Fragen durch ukrainische Partner im Juli 2026 danke ich meinem DGAP-Kollegen Andras Racz.

Zugleich könnte ein gemeinsamer Austausch von Erfahrungen (technologischen) nach Fähigkeitslücken oder Schwächen der ukrainischen Küstenabwehr fragen und gemeinsame Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung sowie kurzfristige Bedarfe der Ukraine zur Stärkung und Weiterentwicklung ihrer Küstenabwehr identifizieren. So benötigt die Ukraine mehr und bessere Radarsysteme, um russische Drohnen über dem Meer besser erkennen zu können. Auch müssen Lösungen für weiterentwickelte russische Drohnen gefunden werden, die knapp über dem Wasser fliegen und deren Signale von bodengestützten Radarsystemen kaum rechtzeitig erfasst werden können, was die Vorwarnzeit verkürzt. Die gemeinsame (Weiter-)Entwicklung seegestützter Unterwasser- und Oberwasser-Erkennungssysteme müsste ebenfalls Thema des Dialogs sein. Auch weitergehende Themen, wie moderne Küstenoperationen mit unbemannten Systemen Seeüberwachung ermöglichen bzw. wie unbemannte und bemannte, landbasierte Küstenverteidigung in die Marinedoktrin zu integrieren sind, sind denkbar.<sup>42</sup>

### **1.3 Dialogschwerpunkt: Zugang zu Finanzierungsinstrumenten der EU vor einem Beitritt**

Die Ukraine wird weiterhin und auch nach einem Ende des Krieges massive Finanzmittel benötigen, um ihre Verteidigung und den Wiederaufbau des zerstörten Landes zu bewältigen, die dringend erforderlichen Investitionen in soziale Kohäsion zu tätigen und die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Diese Aufgaben werden von weiteren gleichzeitigen Herausforderungen überlagert: Das größte rein europäische Flächenland muss massive regionale, durch den russischen Angriffskrieg verschärfte Strukturunterschiede ausgleichen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt angesichts unterschiedlicher Kriegserfahrungen bewahren, dringende Bedarfe unterschiedlicher (vulnerabler) sozialer Gruppen decken, politische Erwartungshaltungen und mögliche Verteilungskonflikte ausbalancieren und dabei den im Rahmen des Beitrittsprozesses notwendigen institutionellen Umbau des Staates vorantreiben. Russland wird versuchen, Verwundbarkeiten inmitten dieser Herkulesaufgaben zu identifizieren, um das Land zu destabilisieren und Keile zwischen Kyjiw und seine europäischen Unterstützer zu treiben.

Da im Falle eines Kriegsendes die bilaterale Unterstützung seiner Partner tendenziell eher nachlassen wird, muss das Gros der benötigten Mittel über die EU bereitgestellt werden. Neben der weiterhin notwendigen militärischen Unterstützung kommt daher der Frage, wie im Rahmen der noch bestehenden, insbesondere aber der Förderinstrumente des künftigen EU-Haushalts 2028-2034 ausreichend Mittel für die Stärkung der sozialen Kohäsion und des gesellschaftlichen Zusammenhalts und eine wachstumsorientierte wirtschaftliche Entwicklung generiert werden können, herausragende Bedeutung zu. Die Ermöglichung des Zugangs zu ausreichenden und bedarfsgerecht ausgestalteten

---

<sup>42</sup> Expertengespräch vom 7.7.2026 mit dem Militärexperten Jacek Raubo, Leiter der Analyse-Einheit des polnischen Portals „Defense 24“ und Dozent an der Adam Mickiewicz-Universität Poznań.

EU-Förderinstrumenten für die Ukraine, deren Bevölkerungszahl auch ohne Berücksichtigung der Flüchtlinge diejenige aller anderen Beitrittskandidaten zusammen übersteigt, zählt damit neben der noch zu behandelnden Agrarpolitik zu den Herkulesaufgaben des Integrationsprozesses.

### ***Die Ukraine-Reserve im Vorschlag der EU-Kommission für den MFR 2028-2034***

Im Juli 2025 erklärte die EU-Kommission, im Rahmen des neuen MFR 2028-2034 100 Milliarden für die Ukraine mobilisieren zu wollen,<sup>43</sup> die als „Ukraine-Reserve“ im Instrument „Europa in der Welt“ angesiedelt werden sollen, mit dem die EU Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt unterstützt. Diese Unterstützung umfasst Darlehen, die durch gemeinsame EU-Anleihen finanziert werden und durch den Handlungsspielraum des EU-Haushalts abgesichert sind. Sämtliche Finanzinstrumente für die Ukraine (Unterstützung des EU-Beitrittsprozesses oder des Wiederaufbaus) werden damit in der Ukraine-Reserve zusammengefasst und sind nicht Teil des die Mitgliedstaaten betreffenden Haushalts, der die klassischen EU-Finanzinstrumente enthält.<sup>44</sup> Wegen des „großen, jedoch noch nicht abzuschätzenden Bedarfs wird die Unterstützung ... jenseits der Haushaltsobergrenzen aus einer speziellen Reserve finanziert“,<sup>45</sup> um laut Kommissionspräsidentin „die Erholung und Resilienz des Landes zu fördern und der Ukraine auf ihrem Weg zur EU-Mitgliedschaft zu helfen.“ Dass die Kommissionspräsidentin davon spricht, „diese Fazilität erneut mit 100 Mrd. EUR auszustatten“, <sup>46</sup> könnte bedeuten, dass die Ukraine-Reserve ähnlich wie die laufende Ukraine-Fazilität aufgebaut wird.<sup>47</sup> Dies ist aber keineswegs endgültig sicher. Details zur künftigen Finanzierung der Ukraine liegen noch nicht vor und sind Gegenstand laufender Verhandlungen um den MFR.

---

<sup>43</sup> Europäische Kommission: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zum nächsten langfristigen EU-Haushalt, 16.7.2025 [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement\\_25\\_1851](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_25_1851)].

<sup>44</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft – der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034, 16.7.2025 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52025DC0570>], Mitteilung der Kommission MFR 2028-2034. – Die Finanzierung für militärische Maßnahmen ist jedoch ausgegliedert worden und wird über die „Europäische Friedensfazilität“ umgesetzt.

<sup>45</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission – MFR 2028-2034, Abschnitt 2.V.

<sup>46</sup> Dabei verweist von der Leyen bezüglich des MFR auf „spezifische Revisionsklausel, die besagt, dass bei einem Beitritt eines Kandidatenlandes eine Überarbeitung des MFR erfolgt. Dies ist logisch, da wir je nach Größe des der Europäischen Union beitretenden Landes verhandeln müssen; im Beitrittsvertrag müssen wir beispielsweise die schrittweise Einführung von Kohäsions- und Agrarzahungen für dieses Land aushandeln, aber auch die schrittweise Einführung der Beiträge dieses Beitrittslandes an die Europäische Union.

<sup>47</sup> In diesem Fall wären Mittel für soziale Kohäsion und wirtschaftliche Entwicklungen in Säule 2 (Investitionsmittel), die technische Unterstützung für den Beitritt in Säule 3 (Unterstützung z. B. bei Verwaltungskapazitäten, Analyse des Rechtsrahmens, Rechtsangleichung) angesiedelt. Säule 1 würde dann die Mittel enthalten, die die Ukraine für die Erfüllung der beitriffsrelevanten Reformen erhält. Dafür könnte wieder ein Ukraine-Plan aufgelegt werden, der die entsprechenden Benchmarks formuliert

Die EU setzt mit dem Volumen von 100 Milliarden für die Ukraine zweifelsohne ein wichtiges Signal, dass der EU-Beitritt der Ukraine das Ziel ist. Positiv ist auch, dass die Ansiedlung in der Ukraine-Reserve ggf. auch finanzielle Flexibilität nach oben zulässt. Allerdings halten mehrere Mitgliedstaaten den Gesamtansatz der Kommission für den MFR 2028-2034 für zu hoch und fordern Einsparungen, weswegen auch die 100 Milliarden für die Ukraine noch keineswegs garantiert sind.<sup>48</sup> Vergleicht man die von Brüssel für sieben Jahre in Aussicht gestellten 100 Milliarden Euro mit dem im April 2026 gewährten, auf knapp zwei Jahre ausgelegten Unterstützungskreditpaket (Ukraine Support Loan) von 90 Milliarden Euro, dann ist dieses Volumen bereits knapp berechnet – zumal völlig unklar ist, ob und wie lange der Krieg noch andauert.<sup>49</sup>

Auch wenn die Finanzierung der Ukraine 2028-2034 in eine Ukraine-Reserve ausgelagert wird, enthält der Vorschlag der EU-Kommission über eine neue Haushaltsstruktur einige Punkte, die mittelfristig für die Ukraine relevant werden könnten. Erstens ist derzeit noch unklar, wie genau sich Struktur- und Regionalpolitik (Kohäsionspolitik) im neuen Haushalt abbilden, ausgestattet und reguliert werden. Zweitens sieht der Budgetvorschlag der Kommission eine Bündelung der Förderinstrumente in den neugeschaffenen „Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplänen“ vor,<sup>50</sup> was mit einer Zentralisierung der Zuteilung der Kohäsionsmittel einhergehen und die bisherigen, auf dem Partnerschaftsprinzip basierenden Mitspracherechte der Regionen und Kommunen einschränken könnte.<sup>51</sup> Dies könnte derzeit beobachtbare, nicht allein auf das Kriegerrecht zurückzuführende Tendenzen der Re-Zentralisierung in der Ukraine durch die EU selbst verstärken. Die EU-Kommission hat zwar erklärt, dass im neuen MFR die Kohäsionspolitik gestärkt, die Regionen im Mittelpunkt, Prinzipien der Partnerschaft

---

<sup>48</sup> Chris Powers: As member states fight over upcoming EU budget, Ukraine's support package sees a 10% cut. In: Kyiv Independent, 12.6.2026 [<https://kyivindependent.com/ukraine-support-to-drop-by-10-in-latest-eu-budget-proposal/>]. Der Haushaltsentwurf der zypriotischen Ratspräsidentschaft vom Juni 2026 sieht bereits eine Kürzung auf 89 Milliarden vor, ist aber selbst noch keineswegs endgültig.

<sup>49</sup> Vgl. genauer Powers, ebenda.

<sup>50</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission – MFR 2028-2034, Abschnitt 2.II. Die Kohäsionspolitik wird gestärkt und modernisiert, wobei die Regionen im Mittelpunkt stehen, und sie wird ihre Grundprinzipien der Partnerschaft, der Multi-Level-Governance und des ortsbezogenen Handelns beibehalten. S

<sup>51</sup> Vgl. die Kritik der Präsidentin des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR) Kata Tüttö: AdR: EU-Haushalt 2028-34: AdR-Präsidentin verurteilt die massive Renationalisierung und Untergrabung der Kohäsionspolitik durch „monströse nationale Pläne“, 16.7.2025 [<https://www.cor.europa.eu/de/aktuelles/eu-haushalt-2028-34-adr-praesidentin-verurteilt-die-massive-renationalisierung-und-untergrabung-der>].

und des ortsbezogenen Handelns beibehalten würden, aber es bleibt unklar, was dies genau bedeutet.<sup>52</sup>

### **Themen und Aufgaben** eines Dialogs zu Finanzierungsinstrumenten

#### *a) Ideen zur Ausgestaltung der EU-Förderinstrumente*

Der Dialog könnte untersuchen, ob Struktur, Zweck und Umfang der voraussichtlich in einer künftigen Ukraine-Reserve zusammengefassten, teilweise klassischen EU-Förderinstrumente eine angemessene Antwort auf die extremen Herausforderungen im Hinblick auf soziale Kohäsion und gesellschaftlichen Zusammenhalt geben.

Darüber hinaus könnte die Gruppe Vorschläge entwickeln, über welche Komponenten der künftigen Ukraine-Reserve Mittel für soziale Kohäsion bereitgestellt und Voraussetzungen einer zügigen wirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen des Wiederaufbaus geschaffen werden könnten.

Schließlich könnte erörtert werden, welche EU-Finanzierungslinien weiter (finanziell) ausgebaut werden und wie ihr vorzeitiger Zugang mit dem Erfüllen bestimmter Benchmarks oder dem Erreichen bestimmter Integrationsstufen verknüpft werden könnte. Auch könnte der Dialog im Austausch mit der ukrainischen Zivilgesellschaft und Gemeinden zusätzliche thematische Finanzierungslinien ausarbeiten.

Beispielsweise könnte es um Programme zur Unterstützung bürgernaher Dienstleistungen in vom Krieg besonders betroffenen oder frontnahen Gemeinden gehen, deren Mittel dezentral ausgereicht werden. Zugleich könnten die Partner im Dialog Argumente entwickeln, warum die rechtzeitige und verstärkte Investition in die Bereiche der sozialen Kohäsion und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Ukraine kostengünstiger ist als die Folgekosten, die aus dem Fehlen der Perspektiven der Menschen vor Ort und einem Mangel an innerer Stabilität von Staat und Gesellschaft resultieren.

#### *b) Umsetzung von Förderinstrumenten: Identifizierung und Mitigation von Risiken*

Der Dialog könnte erstens einen Beitrag leisten, strukturelle Probleme und Risiken zu identifizieren, die die Anwendung in Bereichen mit hohen Bedarfen erschweren. Werden im Rahmen der künftigen Ukraine-Reserve Mittel für die Investition in soziale Kohäsion in Anlehnung an die Ukraine-Facility 2024-2027 erschlossen, käme dafür die (heute gültige) zweite Säule für investive Mittel infrage (Darlehen, Kredite, Garantien von Wiederaufbau- und Investitionsbanken). In diesem Fall könnte die Bereitstellung von Förderlinien für frontnahe bzw. von den Kriegsfolgen besonders

---

<sup>52</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission – MFR 2028-2034, Abschnitt 2.II. – Polen setzt sich für eine dezentrale Verteilung der Mittel ein, während in Deutschland Länder, Kommunen und kommunale Spitzenverbände vehement den Erhalt der Mitspracherechte fordern, da in ihrer Optik eine passgenaue Verwendung der Strukturmittel vor Ort nur über das bewährte Partnerschaftsprinzip und direkte Mitsprache funktioniert. Vgl. die Nachricht des Ministeriums für Entwicklungsfonds und Regionalpolitik der Republik Polen vom 26.3.2026 [<https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/security-demographics-innovation-technology-and-the-sustainable-development-of-poland--polands-priorities-in-the-new-eu-budget>].

betroffene Gemeinden, die einen hohen Bedarf an Struktur- und Kohäsionsmitteln haben, schwierig werden, da diese Gemeinden eine geringe Darlehens- und Kreditfähigkeit aufweisen. Hier könnte der Dialog – auch im Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden und der ukrainischen Zivilgesellschaft – nach Lösungen suchen, wie Kommunen in den frontnahen Gebieten, die ihre Bedarfe am besten kennen, dennoch direkte Zuwendungen erhalten können und Bürokratisierung und Zentralisierung vermieden werden könnten.

Zweitens könnte der Dialog erörtern, wie die Aufnahmefähigkeit (Absorptionsfähigkeit) der ukrainischen Verwaltung und Gemeinden gestärkt werden könnte, um einen zeitnahen und effizienten Mittelabfluss zu gewährleisten. Dabei kann es um finanzielle (nationale, regionale und private Mittel für Kofinanzierungen) oder administrative Aspekte (personelle und fachliche Kapazitäten für Ausschreibung, Projektplanung, Gewährleistung fristgerechter, transparenter und korruptionsfreier Mittelabflüsse usw.) gehen. Drittens sollte darüber nachgedacht werden, wie im Rahmen der Ukraine-Reserve (auch über Kofinanzierungen) ausreichende Mittel für die (lokale) Zivilgesellschaft bereitgestellt werden, die die Kommunen bereits heute beim Aufbau von Kapazitäten unterstützt und selbst wichtige Projekte zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts umsetzt.

#### *c) Bilaterale und multilaterale, EU-kompatible Programme und Finanzlinien*

Aufgrund des hohen Finanzbedarfs bleibt neben den EU-Instrumenten auch die direkte bilaterale Unterstützung durch (europäische) Partnerstaaten außerhalb der EU-Förderinstrumente von großer Bedeutung. So könnte der Dialog gemeinsame, von Deutschland und Polen unterstützte thematische Finanzierungslinien erarbeiten, die massiv in soziale Kohäsion und eine partizipative wirtschaftliche Entwicklung einzahlen und dazu beitragen, die bereits jetzt vorhandene enge Anbindung der Ukraine an die EU bis zum Beitritt flexibel zu nutzen. Außerdem könnte der Dialog langfristige, transformative Programme und Finanzierungslinien der bilateralen Zusammenarbeit identifizieren, die sich in den Bereichen sozialer Kohäsion und wirtschaftlicher Zusammenarbeit besonders bewährt haben, und ihre Fortführung oder Weiterentwicklung empfehlen. Darüber hinaus könnte der Dialog Vorschläge entwickeln, wie diese bi- oder multilateralen Programme rechtzeitig an EU-Recht angepasst werden können oder wie diese Finanzierungslinien und Programme so aufgesetzt werden können, dass sie die Ukraine schon bestmöglich auf den Zugang zu EU-Förderinstrumenten vorbereiten. Mit dieser Anpassung bestehender bilateraler Finanzhilfe an EU-Vorgaben könnte das Risiko vermieden werden, dass laufende bilaterale Finanzlinien im Falle eines EU-Beitritts der Ukraine (oder im Falle der Gewährung eines mit dem Zugang zu weiteren EU-Förderinstrumenten verbundenen Sonderstatus) gegen EU-Recht oder andere

Regeln verstoßen und es so zu einer Unterbrechung oder zum Wegfall wichtiger Programme kommt.<sup>53</sup>

Ein Beispiel für eine langfristig notwendige, sinnvolle und in soziale Kohäsion einzahlende Förderungslinie ist die Unterstützung des kommunalen Wohnungsbaus in der Ukraine, z. B. durch Deutschland.<sup>54</sup> Neben der bilateralen Unterstützung haben die Europäische Investitionsbank (EIB) und die ukrainische Regierung bei der URC 2026 in Danzig vereinbart, den Aufbau von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in ukrainischen Städten und Gemeinden zu fördern, sodass Projekte für den kommunalen Wohnungsbau aufgelegt werden können und die Fördermittel bei der Kommune verbleiben. EU-Mitgliedstaaten können dieses Programm unterstützen, indem sie die EIB mit Eigenmitteln für dieses Programm zusätzlich ausstatten.<sup>55</sup> Im Gegenzug hat sich die Ukraine verpflichtet, entsprechende, im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses notwendige Gesetzesanpassungen im Bereich des Wohnungsbaus vorzunehmen, womit die Förderung auch mit einer gewissen Konditionalität verbunden ist. Der Dialog könnte ähnliche, EU-kompatible bi- oder trilaterale thematische Förderlinien entwickeln oder Mitgliedstaaten die Beteiligung mit Eigenmitteln empfehlen.

#### *d) Verlässliche institutionelle Rahmenbedingungen für den Wiederaufbau*

Ein Ende des Krieges ist nicht absehbar, aber die Ukraine und ihre Partner müssen sich auf bestmögliche Weise auf unterschiedliche Szenarien einstellen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass er auf eine Weise beendet wird, die viele Ukrainer als inakzeptabel und gewiss als ungerecht empfinden dürften. In diesem, aber auch in günstigeren Szenarien wird ein rascher Wiederaufbauprozess eine zentrale Rolle bei der Stabilisierung der ukrainischen Gesellschaft und des Staates spielen. Dies lässt sich nicht durch lineare, über einen langen Zeitraum verteilte Wiederaufbauhilfe erreichen, sondern nur durch massive Anfangsinvestitionen, die das Wirtschaftswachstum schnell ankurbeln und der Bevölkerung echte Perspektiven im eigenen Land bieten. Um das Vertrauen der Geber zu stärken und Investoren zu gewinnen, müssen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses konkrete Prioritäten festgelegt werden, die einen transparenten und inklusiven Wiederaufbau

---

<sup>53</sup> Dieses Risiko besteht auch für solche bilateralen Finanzhilfen oder Programme, die im Rahmen der Official Development Assistance (ODA), d. h. der Öffentlichen Entwicklungshilfe an die Ukraine gezahlt werden und im Falle eines EU-Beitritts des Landes (und möglicherweise bei Erhalt eines bestimmten Sonderstatus) gemäß OECD-Regeln wegfallen müssten.

<sup>54</sup> Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Erklärung über eine strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und der Ukraine. Pressemitteilung Nr. 72/26 vom 14.4.2026, S. 4 [<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-ukrainische-regierungskonsultationen-2420692>].

<sup>55</sup> Vgl. zu dem vom Ministerium der Ukraine für Entwicklung der Gemeinden und Territorien koordinierten Projekt: Ministerium für Wiederaufbau, Infrastruktur und Transport der Ukraine: Proekty social'noho zhytla vidibranykh hromad proidut ocinku finansovykh modelej (Proekty für soziales Wohnen ausgewählter Gemeinden durchlaufen Evaluierung der Finanzierungsmodelle), 4.5.2026 [<https://mininfra.gov.ua/news/proiekty-sotsialnoho-zhytla-vidibranykh-hromad-proidut-otsinku-f finansovykh-modelej>].

gewährleisten. Der Dialog könnte untersuchen, welche Schlüsselreformen im Bereich Rechtsstaat, Fiskal- und Finanzpolitik oder der Korruptionsbekämpfung in welcher Sequenz vollendet oder überhaupt ernsthaft begonnen werden müssten, um verlässliche institutionelle Rahmenbedingungen für Geber, inländische Unternehmen und ausländische Investoren zu schaffen. Dringend ist beispielsweise die Reform des Obersten Gerichts als höchste Instanz für Wirtschaftsstreitigkeiten. Die bisher unterbelichtete Reform der ukrainischen Antimonopol-Kommission als unabhängige Kartellbehörde könnte angepackt werden, um eine unabhängige Kartellbehörde zu schaffen, die fairen Wettbewerb und niedrige Marktzutrittsschranken gewährleistet, in- und ausländischen Newcomern somit Chancen eröffnet und oligarchische Marktmacht und Klientelismus eindämmt.

*e) Dezentralisierung und Zugang zu EU-Finanzierungsinstrumenten (Kohäsionspolitik)*

Die Reformen zur Dezentralisierung in der Ukraine haben bisher nur die lokale Ebene und die Rajon (Bezirks)-Ebene erreicht, während die regionale Ebene noch unberührt blieb. Nach dem Erhalt des Status eines EU-Beitrittskandidaten gewinnt die Reform der regionalen Ebene (Oblast-Ebene) und insbesondere der regionalen Selbstverwaltung jedoch massiv an Bedeutung, da sie u.a. sowohl für die Umsetzung der europäischen Kohäsionspolitik relevant ist<sup>56</sup> als auch eine regionale Selbstverwaltung ermöglichen muss, im Rahmen der Gesetze eine eigene Regionalpolitik auszuarbeiten.<sup>57</sup>

Die Verfassung der Ukraine definiert Oblast-Räte (Regionalparlamente) als Organe der lokalen Selbstverwaltung, welche die gemeinsamen Interessen der Gebietskörperschaften vertreten (Artikel 140, Absatz 2). Diese Bestimmung entspricht aber nicht der eigentlichen Aufgabe der regionalen Selbstverwaltung, da deren Organe „gemäß ihrem Wesen die Interessen der regionalen Gemeinschaft als ganzeinheitliches Subjekt vertreten sollten und nicht bloß die gemeinsamen Interessen der einzelnen Gemeinden.“<sup>58</sup> Den Regionalparlamenten fehlen eigene Exekutivorgane (ausführende Behörden), was in der Praxis bedeutet, dass die regionalen staatlichen Verwaltungen (ukrainisch kurz: ODA) „– als staatliche Exekutivorgane – den Großteil der Beschlüsse der Regionalräte im Rahmen ihrer übertragenen Befugnisse tatsächlich umsetzen. Folglich beschränkt sich die Arbeit der Regionalräte häufig auf die formelle Billigung von Dokumenten, die von den ODAs ausgearbeitet wurden, wodurch der eigentliche Kern der regionalen

---

<sup>56</sup> Expertengespräch mit Ihor Koliushko, Gründer und Vorstandsvorsitzender der ukrainischen Denkfabrik „Centre of Political and Legal Reform“, Kyjiw (CPLR) vom 26.6.2026. Der Autor dankt Ihor Koliushko für wertvolle fachliche Einschätzungen und Informationen zum Stand der Debatte in der Ukraine.

<sup>57</sup> Vgl. den Runden Tisch beim CPLR zum Thema „Die öffentliche Gewalt auf regionaler Ebene: Erfahrung und Perspektiven der Ukraine“, 12.2.2026 [<https://dev.pravo.org.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-publiczna-vlada-na-regionalnomu-rivni-yevropejskyj-dosvid-ta-perspektyvy-dlya-ukrayiny/>].

<sup>58</sup> CPPR: Koncepcija zaprovadzhennja rehional'noho samovrjaduvannja v Ukrajini (Konzept zur Einführung einer regionalen Selbstverwaltung in der Ukraine). Kyjiw 2026, S. 1. Für die Gewährung der Einsichtnahme in das noch unveröffentlichte Papier danke ich Ihor Koliushko und seinem Team im CPLR.

Demokratie untergraben wird.“<sup>59</sup> Der Einfluss der Regionalparlamente auf die ODAs ist damit sehr begrenzt, weswegen die ODAs die Regionalebene dominieren. Eine Reform der regionalen Selbstverwaltung im Sinne ihrer Stärkung ist daher dringend geboten, um die „Standards des Europarats zur regionalen Demokratie [umzusetzen, W.J.] ... und [wirksame] Mechanismen für die Beteiligung regionaler Selbstverwaltungsorgane an der Umsetzung der staatlichen Regionalpolitik“<sup>60</sup> zu schaffen. Zudem ist die bestehende regionale Selbstverwaltung durch das Kriegsrecht und die Umwandlung der ODAs in regionale Militärverwaltungen (OVA) sehr eingeschränkt, was die Schwäche der regionalen Selbstverwaltung weiter zementiert.

Auf dem Gebiet der Dezentralisierung haben führende ukrainische Think Tanks wie das Centre of Policy and Legal Reform (CPLR) zu einer Reform der Regionalebene bereits konkrete Vorschläge samt notwendiger Verfassungs- und Gesetzesänderungen vorgelegt. Demnach müsste beispielsweise die Anerkennung „der regionalen Selbstverwaltung als eigenständige Ebene (oder Komponente) der öffentlichen Gewalt“<sup>61</sup> verfassungsrechtlich verankert und die regionale Selbstverwaltung mit einer eigenen Exekutivbehörde, eigenen Ressourcen und klaren Zuständigkeit und zusätzlichen bzw. angemessenen Vollmachten ausgestattet werden, die zugleich gesetzlich strikt von den Kompetenzen der ODAs abzugrenzen sind.<sup>62</sup> Nur nach einer solchen Reform verfügen die Organe der regionalen Selbstverwaltung über ausreichende Kapazitäten und demokratische Legitimation, im Rahmen der Gesetze eine eigene Regionalpolitik auszuarbeiten. Und nur so sind sie in der Lage, die Rolle als Partner der EU bei der Umsetzung der Kohäsions- und Regionalpolitik angemessen wahrzunehmen und die passgenaue Verwendung der europäischen Mittel gemäß den Interessen und Bedürfnissen der Region zu gewährleisten.

Die ukrainische Regierung sieht derzeit keine Notwendigkeit, die Reform der Dezentralisierung auf der regionalen Ebene voranzutreiben. Sie argumentiert, dass eine solche der Änderung der Verfassung bedarf, was aber in der Zeit des Kriegsrechts nicht zulässig ist. Vertreter der Zivilgesellschaft halten dem entgegen, dass eine Reform nicht zuletzt wegen des EU-Beitrittsprozesses rechtzeitig vorbereitet und in der Politik breit diskutiert werden muss und daher nicht erst nach dem Ende des Krieges begonnen werden kann. Zudem befürchten sie, dass die Wahrung des Status quo und die Beibehaltung der dominanten Position der ODAs im Interesse der Regierung liegen.

Ein mit hochkarätigen Repräsentanten der fachlichen Zivilgesellschaft und Repräsentanten der kommunalen und regionalen Spitzenverbände der Ukraine, Polens und Deutschlands besetzter Dialog könnte Modelle für eine Roadmap der Reform der regionalen Selbstverwaltung und Argumente für ihre Regierungen

---

<sup>59</sup> CPLR, Konzept, S. 1.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>61</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>62</sup> Ebenda, S. 2-3.

entwickeln, warum im Hinblick auf den EU-Beitrittsprozess und die bedarfsgerechte Verwendung von Kohäsionsmitteln eine Stärkung der regionalen Selbstverwaltung unverzichtbar, eine rechtzeitige Vorbereitung der Reform notwendig und Bedenken der Regierung gegenüber einer Reform wegen möglicher, die staatliche Einheit gefährdender zentrifugaler Tendenzen unbegründet sind.

Polen und Deutschland erscheinen dabei als geeignete Partner: Beide Länder unterstützen seit mehreren Jahren die Reform der Dezentralisierung und kommunalen Selbstverwaltung und sind wichtige Befürworter des dezentralen Partnerschafts- und ortsgebundenen Handlungsprinzips im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik der EU. Zudem zählt Polen neben Tschechien und Frankreich zu den Staaten, deren Staatsaufbau (unitäre Staaten mit leistungsfähigen regionalen und lokalen Selbstverwaltungen) plausible Vorbilder und nützliche Erfahrungen für eine Reform der regionalen Ebene in der Ukraine beisteuern kann.

## 2. Dialogprojekt: Integration des ukrainischen Agrarsektors in die EU

Die Integration des ukrainischen Agrarsektors – insbesondere innerhalb eines hier befürworteten beschleunigten und gestuften Beitrittsprozesses – stellt die wohl größte Herausforderung für den Beitrittskandidaten, die EU und ihre Mitgliedstaaten dar. Die ukrainische Landwirtschaft spielt eine Schlüsselrolle für die Gesamtwirtschaft des Landes: Die ukrainischen Agrarexporte machen derzeit 56% (2025) bzw. 62% (1. Quartal 2026) der Gesamtexporte des Landes aus, tragen mit der ukrainischen Ernährungsindustrie 17% des ukrainischen Bruttoinlandsprodukts bei und sind der bedeutendste Devisenbringer der ukrainischen Wirtschaft.<sup>63</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Exportstruktur auch aufgrund des kriegsbedingten Rückgangs der industriellen Produktion zugunsten der Ausfuhr von Agrarprodukten, die 2021 bei etwas über 40% lag, verschoben hat. Die Mehrheit der Exporte ist seit Kriegsbeginn bis 2025 in die EU gegangen (60%), was u.a. durch das EU-Hilfspaket der Autonomen Handelsmaßnahmen der EU (Autonomous Trade Measures/ATM) gefördert worden ist, die die weitgehende Aussetzung der Zölle und Quoten für ukrainische Exportgüter zur Unterstützung des Landes im Angriffskrieg beinhalten. Durch ihre starke Stellung auf den globalen Drittmärkten exportiert die Ukraine jedoch auch nach Asien einschließlich Chinas, Indonesiens und der Türkei sowie nach Afrika. Da im Juni 2025 die ATM ausgelaufen sind, gelten nun wieder Zölle und Quoten für die meisten Agrarprodukte, sodass der Anteil des Handels mit der EU stark zurückgegangen ist und die Ukraine wieder verstärkt in die Drittmärkte exportiert. Insgesamt hat die Ukraine bis Juni 2026 über oder deutlich über 80% ihrer Agrarexporte über die eigenen Schwarzmeerhäfen in der Region Odesa sowie über die Donauhäfen ausgeführt, nachdem die ukrainischen Streitkräfte dank ihrer asymmetrischen Seekriegsführung gegen Russland einen Seekorridor entlang ihrer Küste sowie der Küsten Rumäniens und Bulgariens zum Bosphorus etabliert haben. Dabei machen die Ausfuhren über die Odesa-Häfen den Löwenanteil aus, während diejenigen über die Donauhäfen im einstelligen Bereich schwanken.<sup>64</sup> So kann die Ukraine wieder an die Exportvolumina vor dem Krieg anknüpfen oder diese zeitweise sogar übertreffen. Diese enorme Leistung ist jedoch akut bedroht: Seit Juli 2026 eskaliert Russland den Beschuss ukrainischer Hafeninfrastruktur und greift gezielt zivile kommerzielle Schiffe an, die ukrainische Häfen ansteuern oder verlassen.<sup>65</sup> Die aktuell intensivierten Luftangriffe und der weitgehende Ausfall der Seehäfen setzen die ukrainische Exportwirtschaft enorm unter Druck. Die mittelfristige Wiederaufnahme des Exports über das Schwarze Meer ist

---

<sup>63</sup> Vgl. die Nachricht: Agricultural products account for 62% of Ukraine's total exports, 30.4.2026. In: UkrAgroConsult [<https://ukragroconsult.com/en/news/agricultural-products-account-for-62-of-ukraines-total-exports/>].

<sup>64</sup> Vgl. die Infographiken der Ukrainian Grain Association vom 3. Juli 2026 [<https://x.com/UkrGrain/status/2072962542884786209>]: Im Juni 2026 wurden 89% der Agrarexporte über die Odesa-Häfen und 1% über die Donauhäfen exportiert.

<sup>65</sup> Florian Hassel: Stille im Hafen, Bomben in der Stadt. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 203, 4.9.2026, S. 2.

unabdingbar, um die diesjährigen Ernteüberschüsse auf den Weltmarkt zu bringen.<sup>66</sup>

Die hohe Wettbewerbsfähigkeit, starke Markt- und Exportorientierung der ukrainischen Landwirtschaft haben u.a. ihre Gründe in den fruchtbaren Schwarzerdeböden, großstrukturierten Betrieben und dem Einsatz moderner, innovativer Technik samt der im Agrarbereich eingesetzten Drohnentechnologie. Sie besteht aber keineswegs ausschließlich aus großen Holdings: In der Ukraine werden etwa 23 Mio. ha landwirtschaftliche Fläche bewirtschaftet, davon 17-18 Mio. ha von den registrierten Agrarunternehmen. 23% dieser Fläche werden von Agrarholdings (mehr als 10000 ha), die den Export dominieren und häufig als Aktiengesellschaften organisiert sind, bewirtschaftet. Auf die mittleren Betriebe, die sowohl für den heimischen Markt als auch den Export produzieren, entfallen 62–64%. Die registrierten kleinen Betriebe (weniger als 500 ha) bewirtschaften etwa 13–15%. Den Rest der bewirtschafteten Gesamtfläche von bis zu 6 Mio. ha bestellen nicht registrierte Hauswirtschaften und Privathaushalte. Dabei sind die registrierten Kleinbetriebe mit geringerer Exportausrichtung vorwiegend am ukrainischen Binnenmarkt bzw. kommerziell und marktorientiert, während die nicht registrierten Hauswirtschaften auf Semisubsistenz- und Subsistenzwirtschaft ausgerichtet sind.<sup>67</sup> Insofern verwundert es nicht, dass die europäische Landwirtschaft aus ukrainischer Sicht nicht wie ein ökonomisches Kraftwerk, sondern eher wie ein Sektor gesehen wird, der von Agrarproduktion, Landschaftspflege und Subventionen bestimmt ist.

### ***Widerstände gegen eine Integration der ukrainischen Agrarwirtschaft in den EU-Binnenmarkt in Polen, Frankreich und Deutschland***

Eine proaktive Beitrittspolitik, die eine leistungsorientierte Integration der Ukraine einschließlich ihres Agrarsektors in einem überschaubaren Zeitraum anstrebt, trifft insbesondere auf Widerstände innerhalb der Landwirtschaft und Bauernschaft in europäischen Mitgliedstaaten. Dabei sind diese Widerstände vor allem aus Polen und Frankreich zu erwarten, die über starke Agrarsektoren verfügen und von den EU-Förderinstrumenten massiv profitieren. Dort wird befürchtet, dass ein Beitritt

---

<sup>66</sup> Vgl. die Nachricht des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine zu den Folgen der russischen Luftangriffe vom 14.8.2026 [<https://minagro.gov.ua/news/ukraina-ta-nimechchyna-obhovoryly-spilni-rishennia-dlia-pidtrymky-ahroeksportu-v-umovakh-blokady-morskykh-portiv>]. Über ESL könnten maximal 30 Mio. t Agrarwaren, also nur etwa die Hälfte der verfügbaren Agrarexportvolumina ausgeführt werden. Bereits jetzt führen die blockierten Odesa-Häfen zu erhöhten Logistikkosten von etwa 40 - 50 EUR / t, jedes Umladen zu zusätzlichen 15 EUR / t Mehrkosten. Daher sind viele UKR Erzeuger und Händlerstrukturen derzeit nicht in der Lage, ihre Ernteüberschüsse kostendeckend auf den Weltmarkt zu bringen und lagern diese größtenteils ein. Unilaterale Maßnahmen in POL, HUN und SVO, die ihre Märkte für die meisten UKR Agrarwaren sperren, verzögern und verteuern UKR Lieferungen auf dem Landweg Richtung EU zusätzlich.

<sup>67</sup> Die Informationen verdanke ich einer schriftlichen Auskunft der Projektleiterin des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD Ukraine) Olha Trofimtseva zu Agrarbetriebsgrößen in der Ukraine auf Basis staatlicher Statistikangaben der Ukraine (Stand 2024). Für weitere Erläuterungen danke ich Olha Trofimtseva, Expertengespräch 9.9.2026.

der Ukraine eine Neuverteilung dieser Hilfen zu ihren Ungunsten nach sich zieht und sie als Folge Marktanteile verlieren. Ähnliches gilt auch für Deutschland, wo insbesondere in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands eine massive Anti-Brüssel-Stimmung grassiert. Diese wird von der in Teilen rechtsextremen Partei AfD unterfeuert, die in diesen Gebieten bereits Wahlergebnisse deutlich jenseits der absoluten Mehrheit erzielt. In diesem Lichte dürfte auch für eine deutsche Bundesregierung nur schwer vermittelbar sein, wenn wegen eines Beitritts der Ukraine die Agrarhilfen massiv ausgeweitet werden müssten. Sollte die Ukraine Mitglied werden, dürfte die Verteilung der Gelder neu verhandelt werden müssen. Für die Ukraine besteht also das Risiko, dass gerade die drei EU-Staaten, die für die Unterstützung ihres Beitritts von herausragender Bedeutung sind, über neuralgische Agrarfragen zu einem Hindernis werden.

Die **französische Agrarlobby** befürchtet beispielsweise, dass die ukrainischen Agrarholdings massive Wettbewerbsverzerrungen und Marktstörungen (z. B. beim Anbau von Weizen und Mais oder auch der Geflügelproduktion) verursachen und eine Neuverteilung der milliardenschweren EU-Agrarsubventionen zu Lasten der französischen Bauern geht. Angefacht werden diese Befürchtungen von der politischen extremen Rechten und Linken, die zudem eine grundsätzlich ablehnende Haltung bezüglich der europäischen Ukraine-Unterstützung einnehmen und zudem die bereits vorhandenen Vorteile der ukrainischen Rolle auf dem europäischen Agrarmarkt ausklammern.<sup>68</sup> Ähnliches gilt für **Polen**, allerdings sind einige Risiken zumindest teilweise auch begründet. Laut einer Studie der polnischen Stefan-Batory-Stiftung lassen sich Risiken exemplarisch so zusammenfassen: „Trotz der Chancen, die die Marktintegration mit sich bringt, gibt es eine Reihe von Risiken, die sich negativ auf die polnische Landwirtschaft auswirken könnten. Insbesondere der Zustrom großer Mengen billiger ukrainischer Agrarprodukte könnte Preisdruck auf polnische Erzeuger ausüben. Angesichts der fragmentierten Struktur der heimischen Landwirtschaft dürfte der ukrainische Wettbewerb kleinere Betriebe besonders hart treffen, da diese keine Marktnischen finden oder hochwertige Produkte auf Betriebsebene entwickeln. Ukrainische Agrarholdings mit ihren riesigen Landressourcen, modernen Technologien und professionellem Management könnten eine ernsthafte Konkurrenz für kleine und mittlere polnische Betriebe mit einem Standardprofil der Rohstoffproduktion darstellen, die möglicherweise Schwierigkeiten haben, mitzuhalten.“<sup>69</sup> Die Studie identifiziert neben den Risiken auch zahlreiche Chancen und Perspektiven einer Integration des ukrainischen Agrarsektors, die differenziert dargelegt werden, und kommt dabei zu einem tendenziell positiven Fazit, sofern der Beitritt der ukrainischen Landwirtschaft zum Binnenmarkt europäisch und national entsprechend vorbereitet und mit Anpassungsstrategien begleitet wird.

---

<sup>68</sup> Ulrich Reitz/Carolin Blüchel: Ukraine-Beitritt wäre gut, doch uns drohen Mega-Kosten, 26.6.2026 [[https://www.focus.de/politik/ausland/es-geht-um-aber-milliarden-ukraine-beitritt-waere-gut-doch-uns-drohen-mega-kosten\\_c314b888-8d79-42e3-8929-27eb236c243e.html](https://www.focus.de/politik/ausland/es-geht-um-aber-milliarden-ukraine-beitritt-waere-gut-doch-uns-drohen-mega-kosten_c314b888-8d79-42e3-8929-27eb236c243e.html)].

<sup>69</sup> Wawrzyniak Czubak/ Sławomir Kalinowski/Vitaliy Krupin: Divided Harvests. An analysis of the potential implications of Ukraine's EU membership for Polish agriculture and agri-food processing. Warsaw (Stefan Batory Foundation) 2025, s. 14-15.

### **Einrichtung einer Strategieguppe Weimar Plus Agrarsektor Ukraine**

Aufgrund der strategischen Bedeutung der EU-Mitgliedstaaten Polen, Frankreich und Deutschland für die Unterstützung einer Vollmitgliedschaft insbesondere im Agrarsektor könnte eine Strategieguppe Weimar Plus Agrarmarkt eingerichtet werden, um mit Expertinnen und Experten aus Think Tanks und der Zivilgesellschaft Polens, Frankreichs, Deutschlands und der Ukraine Argumente für die komplementären Vorteile einer Integration des ukrainischen Agrarmarktes herauszuarbeiten. Die Strategieguppe könnte auch die Berater der nationalen Regierungen für Fragen der Integration der Ukraine und der jeweiligen Landwirtschaftsministerien einbeziehen. Hier kämen insbesondere die Beraterin des ukrainischen Vizepremiers für Agrarfragen oder die ukrainische Koordinatorin des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs infrage. Außerdem könnte sie den Austausch mit der Expertise bestehender deutsch-ukrainischer, polnisch-ukrainischer oder französisch-ukrainischer Formate auf Regierungsebene anstreben, die den Integrationsprozess im Agrarbereich begleiten. Hier ist vor allem an die im April 2026 im Rahmen der deutsch-ukrainischen Regierungskonsultationen aufgelegte hochrangige Arbeitsgruppe zu denken, die sich aus Vertretern der zuständigen Ministerien beider Länder, der Parlamentsausschüsse und Mitarbeitern der Europäischen Kommission sowie Vertretern von Wirtschaftsverbänden und Forschungseinrichtungen zusammensetzt, von deren Wissen die Strategieguppe profitieren könnte. Die Aufgabe der Strategieguppe wäre aber nicht, Detailfragen wie Importquoten oder Spezialprobleme von Tierwohl und Pflanzenschutz zu erörtern, sondern **strategische Fragen** zu besprechen. Sie könnte vielmehr in der öffentlichen Debatte dieser Länder diskutierte Risiken und Ängste differenziert bewerten oder einem Faktencheck unterziehen, vor allem aber strategische Leitlinien für eine Vorbereitung der Integration der Ukraine im Agrarbereich erarbeiten.

Die **zivilgesellschaftliche Komponente der Strategieguppe** könnte dann beispielsweise mit Unterstützung der Stefan-Batory-Stiftung, der Kyjiwer Gespräche und geeigneter ukrainischer Partner oder Stiftungen die Ergebnisse der SG in der Öffentlichkeit bekannt machen, eine Debatte über neue, proaktive Ansätze für eine Integration des ukrainischen Agrarsektors anstoßen und einen Beitrag leisten, Stereotypen und unbegründeten Ängsten vor dem Beitritt der ukrainischen Landwirtschaft den Boden zu entziehen.

Hinsichtlich der Kernaufgaben bilden dabei zwei Kernthesen den Ausgangspunkt, die die Strategieguppen überprüfen und mit Argumenten unterlegen müssten. Erstens sollten derzeit diskutierte gestufte Modelle einer ukrainischen EU-Integration wie die von Bundeskanzler Merz vorgeschlagene „Assoziierte Mitgliedschaft“ kritisch danach befragt werden, ob mit ihnen eine längerfristige Verschiebung oder Ausklammerung der Integration der ukrainischen Landwirtschaft einhergeht. Dabei könnte die **Kernthese** überprüft werden, wonach eine langfristige Aufschiebung oder Ausklammerung des Agrarbereichs aus dem EU-Beitrittsprozess der Ukraine kontraproduktiv ist, da sie beispielsweise wirtschaftliche Perspektiven der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der Ukraine (Investitionen in den dynamischen

ukrainischen Agrarmarkt) verstreichen lässt, für beide Seiten geopolitische Nachteile mit sich bringt und für die Ukraine innenpolitische Risiken birgt. Somit überwiegen die Nachteile für beide Seiten die kurzfristigen protektionistischen Vorteile für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Die **zweite Kernthese** geht davon aus, dass die Instrumente der EU-Agrarpolitik und EU-Regularien sich so justieren und anwenden lassen, dass eine Integration des ukrainischen Agrarbereichs zum beiderseitigen Vorteil der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der Ukraine gereicht, wenn bereits jetzt mit der intensiven Vorbereitung begonnen wird und der Agrarbereich längerfristig nicht aus dem Beitrittsprozess ausgeklammert wird. Aus diesen beiden Kernthesen können dann die wichtigsten Leitfragen und Aufgaben abgeleitet werden, die den Rahmen der Agenda der Strategiegruppe bilden.<sup>70</sup>

### **Leitfragen und Kernaufgaben** der Strategiegruppe Weimar Plus Agrarsektor

#### *a) Vorbereitung: beiderseitige Vorteile aus dem EU-Beitritt*

In einem ersten Schritt könnte die Strategiegruppe die komparativen Vorteile einer Integration der ukrainischen Landwirtschaft, von denen sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten teilweise heute schon profitieren, identifizieren, um eine inhaltliche Grundlage für die Bearbeitung der beiden Kernthesen zu legen. Im Folgenden werden beispielhaft einige Vorteile aufgeführt, die aber in der Strategiegruppe mit weiteren Fakten und Argumenten unterlegt und um weitere Punkte ergänzt werden könnten.

- ▶ Bereits vor der russischen Vollinvasion war die EU der größte Importeur ukrainischer Agrarwaren (inklusive tierischer Erzeugung). Die Hauptabnehmer innerhalb der EU haben sich innerhalb der letzten fünf Jahre nicht geändert und sind Spanien, Niederlande, Polen, Italien und Deutschland. Die Ernährungsindustrien dieser Länder haben dabei von dem Import ukrainischer Agrarrohstoffe zu günstigen Preisen stark profitiert. Die hohen Wachstumssteigerungen der polnischen Ernährungsindustrie in den letzten Jahren konnten insbesondere durch die Einfuhren von ukrainischen Agrarwaren und den kriegsbedingten Zusammenbruch von Teilen der ukrainischen Verarbeitungskapazitäten erreicht werden.
- ▶ Die Ukraine importiert u.a. Weizen, Mais sowie Öl- und Eiweißpflanzen. Zu den Ölpflanzen gehören Sonnenblumenkerne, Raps, Leinsamen; zu den Eiweißpflanzen Soja, aber auch Erbsen (Export nach Italien). Im Verlauf des Krieges hat die Ukraine den Anbau und Export in die EU jedoch teilweise hin zu den Öl- und Eiweißpflanzen verschoben. Dies resultiert aus der Tatsache, dass die Produzenten zuerst die verderblichen Produkte und dann die höherwertigen Produkte (Öl- und Eiweißpflanzen), mit denen sich höhere

---

<sup>70</sup> Vgl. für realistische Ansätze und Vorschläge: Jerzy Plewa: Ukraine and the CAP in Transition. Agriculture will be one of the most difficult accession chapters, 26.7.2026. Jerzy Plewa ist ehemaliger Leiter der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission und ehemaliger Unterstaatssekretär im polnischen Landwirtschaftsministerium.

Gewinnmargen erzielen lassen, exportieren, wenn die Logistik- bzw. Handelsrouten unter Druck geraten. Für die EU ist das ein Vorteil, da sie im Hinblick auf Eiweißpflanzen und die Gewinnung hochwertiger Proteine eine Unterversorgung verzeichnet und von Importen aus den USA und Nordamerika abhängt. Aufgrund der sich wandelnden Ernährungsgewohnheiten und der wichtigen Bedeutung von Eiweißpflanzen als hochwertiger Futtermittelzusatz in der Tierhaltung profitieren sowohl die europäische Agrarwirtschaft als auch die europäische Ernährungsindustrie (Tofu u.a.) erheblich von den ukrainischen Lieferungen. Die Ukraine wird daher auch schon heute bei der Implementierung der EU-Eiweißstrategie als wichtiger Pfeiler künftiger Unabhängigkeit mitgedacht.<sup>71</sup> Ähnliches könnte künftig auch für Leinsamen gelten, die für die Flachsproduktion relevant sind, was ukrainische Importe auch für die europäische Textilindustrie interessant machen könnte. Letzteres könnte aber in der Strategieguppe noch überprüft werden.<sup>72</sup>

- Der Agrarproduzent Ukraine ist von herausragender Bedeutung für die globale Ernährungssicherheit. Schon deswegen würde ihre Integration auch im Agrarbereich das geopolitische Gewicht der EU stärken. Das Land hat eine starke Stellung auf den internationalen Drittmärkten in Afrika, dem Nahen Osten und Asien (samt China). In diesen Regionen unterhält die Ukraine stabile und ausdifferenzierte Handelsbeziehungen. In Ländern der Südsahara wächst die Präsenz kontinuierlich. Darüber hinaus unterhält die Ukraine in Ländern Afrikas Lagerstätten und Verpackungsfazilitäten. Im Fall von Dürren und Ernährungskrisen ist die Ukraine daher in der Lage, im Rahmen von internationalen Hilfsprogrammen (teilweise finanziert durch die UN und Partnerländer wie Deutschland) Getreide schnell – auch über das Welternährungsprogramm – in betroffene Regionen zu bringen, um Hungersnöte zu lindern. Aufgrund dieser starken Getreidediplomatie und ihrer Wirtschaftsbeziehungen in die Region könnte ein EU-Mitglied Ukraine neue Drittmärkte eröffnen und das Gewicht der EU in der Region – auch gegenüber russischem und chinesischem Einfluss – stärken.<sup>73</sup>
- Die exportorientierte Landwirtschaft der Ukraine ist nicht an einem ausschließlichen Export in die EU interessiert, sondern wird von der Europäischen Kommission ermutigt, ihre zwei Standbeine zu erhalten: die Wahrung und den Ausbau ihrer Stellung auf den Drittmärkten sowie den

---

<sup>71</sup> Vgl. zum EU-Eiweißaktionsplan die Information der Europäischen Kommission: Verringerung des Defizits an pflanzlichem Eiweiß in der Europäischen Union, Juli 2026 [[https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crops/cereals/reducing-plant-protein-deficit-eu\\_de](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crops/cereals/reducing-plant-protein-deficit-eu_de)]. Im Falle ihres Beitritts könnte die Ukraine die Autonomie der EU bei pflanzlichem Eiweiß von 76 % auf 86 % erhöhen.

<sup>72</sup> Vgl. für diese und weitere komplementäre Vorteile (Bionergie, Digitalisierung des Agrarsektors) eines EU-Beitritts Olga Trofimtseva: A stronger Europe with Ukraine. Advancing food security, sustainability and strategic autonomy. Brüssel, November 2025 (Ukraine Facility Platform), S. 8.

<sup>73</sup> Vgl. Olga Trofimtseva: Global Competitiveness and Strategic Autonomy of the EU and Ukraine through collaborative effort in the agrifood sector: Key Areas, Sectors, and Instruments (ohne Ort und Jahr). Für die Übersendung des Texts dankt der Autor Olga Trofimtseva.

Export in die EU, bei dem die höchsten Margen erzielt werden können. Werden die daraus entstehenden Zielkonflikte (Übernahme der EU-Produktionsbedingungen als Voraussetzung für den Beitritt zum Binnenmarkt kann zu schmerzhaften Kostennachteilen auf den Drittmarkten führen) in einer Integrationsstrategie überwunden, kann der Mehrwert dieser starken Doppelstellung für beide Seiten erhalten und ausgebaut werden.

**b) Kernaufgabe 1:** *Strategische Leitplanken und Szenarien für eine EU-Integration des ukrainischen Agrarsektors*

Im Rahmen dieser Schwerpunktaufgabe könnte die Strategieguppe Weimar Plus Agrarsektor strategische Leitlinien und Ideen entwickeln, um zu klären, wie die Wettbewerbsfähigkeit der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten und der Ukraine angeglichen und die dabei auftretenden Zielkonflikte durch eine Anpassung, Modifizierung und Neujustierung der EU-Förderinstrumente (Flächenzahlungen) überwunden oder weitgehend gemildert werden können, um die komplementären Vorteile einer EU-Integration zu wahren oder im beiderseitigen Interesse auszubauen.

Dabei könnte die Strategieguppe beispielsweise folgenden strategischen Ansatz zum Ausgangspunkt ihres Austauschs machen bzw. einzelne Schritte überprüfen und weiter ausgestalten.

- ▶ Ausgangspunkt bildet die Tatsache, dass sich die EU und die Ukraine auf eine gemeinsame Zukunft mit dem Ziel einer ukrainischen Vollmitgliedschaft geeinigt haben. Beide Seiten streben die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für europäische und ukrainische Landwirte an. Jedoch bestehen hier massive Zielkonflikte: Die ukrainischen Agrarflächen allein bilden ein Drittel der gesamten Agrarflächen der EU, die bei einem Beitritt der Ukraine zusätzlich die bestehenden Agrarflächen ergänzen würden. Würde man nach herkömmlichen Methoden verfahren, könnte die Ukraine einen erheblichen Anteil der EU-Flächenzahlungen beanspruchen, die für die europäischen Landwirte (insbesondere für kleinere Betriebe) von großer Bedeutung für die Sicherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind. Bei einem gegebenen Agrarhaushalt, der im Zuge des Beitritts der Ukraine nicht stark angehoben würde, ginge dies zu Lasten der europäischen Landwirte, wobei mit massiven Widerständen aus Polen und Frankreich, aber auch aus anderen Ländern zu rechnen ist. Ein massives Ausweiten des EU-Agrarhaushalts für die Integration der Ukraine dürfte in den europäischen Hauptstädten einschließlich Deutschlands kaum politisch vermittelbar sein. Deswegen muss ein Kompromiss gefunden werden.
- ▶ Die Ukraine möchte in die EU exportieren, wird aber ebenso von der EU ermutigt, ihr Standbein auf den Drittlandsmärkten auszubauen. Gleichzeitig muss sie die Produktionsbedingungen und Standards der EU in den Bereichen Pflanzenschutz, Tierwohl und Umwelt implementieren, was mit erheblichen Kosten und Verwaltungsaufwand für die exportorientierten

Landwirte verbunden ist und die Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine auf den Drittmärkten, in die sie ohne diese Standards exportieren kann, erheblich gefährden könnte. Russland beispielsweise könnte die höheren Kosten für die Ukraine zum Anlass nehmen, sein großes Reservoir an Schwarzerdeböden für die landwirtschaftliche Produktion auszuweiten und Marktanteile der Ukraine zu übernehmen. Damit würde das Land, das weite Landwirtschaftsflächen der Ukraine besetzt und mittels Getreideraub in besetzten Gebieten seinen Agrarexport unterfüttert, noch zusätzlich belohnt werden und könnte die Ukraine auch in strategisch wichtigen Regionen wie Afrika verdrängen, was nicht im Interesse der EU ist. Auf der anderen Seite sind die exportorientierten Landwirtschaftsbetriebe der Ukraine auch ohne Flächenzahlungen wettbewerbsfähig. Die Strategiegruppe könnte daher Szenarien entwickeln, in denen die ukrainische Landwirtschaft ab einer bestimmten Flächengröße von mittleren Betrieben auf die Flächenzahlungen ganz verzichtet, die EU aber die exportorientierten Landwirte mit Kompensationszahlungen für die Implementierung der EU-Standards unterstützt, sodass die Ukraine ihre Stellung auf den Drittmärkten weiter halten kann. Die Ukraine würde dann auch die Pflanzenschutzmittel in der EU ankaufen und auf billige, umweltschädigende Produkte aus China oder anderen Drittländern verzichten können, was wiederum im wirtschaftlichen Interesse der EU ist.

- Die Ukraine hat sich zwar im Rahmen des DCFTA verpflichtet, in den kommenden Jahren die gesetzlichen Grundlagen für die Übernahme der EU-Standards zu schaffen; dies schließt aber nicht ihre Implementierung und das entsprechende Monitoring ein. Die meisten Landwirte in der Ukraine dürften heute noch keine reale Vorstellung davon haben, was hier an Kosten auf sie zukommt. Ebenso sind der zusätzliche Verwaltungsaufwand und der benötigte Kapazitätsaufbau für die öffentliche Hand bislang nur schwer abschätzbar. Die Strategiegruppe könnte daher auch Vorschläge erarbeiten, wie die EU oder Polen, Frankreich und Deutschland den Prozess der Implementierung von EU-Produktionsbedingungen und Standards in der ukrainischen Landwirtschaft unterstützen können.
- Durch den oben beschriebenen Ansatz können Rahmenbedingungen geschaffen werden, die durch einen weitgehenden Verzicht der Ukraine auf Flächenzahlungen und die Förderung ihrer Übernahme der EU-Produktionsbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Landwirte in der EU gegenüber dem ukrainischen Markt-Newcomer stärken und Raum für Anpassungen bieten. Hier könnte die Strategiegruppe auch Programme designen, die den Technologie-, Management- und Wissensaustausch im

Agrarsektor zwischen Polen, Frankreich, Deutschland einerseits und der Ukraine andererseits fördern können.<sup>74</sup>

c) **Kernaufgabe 2:** Risiken einer langfristigen Ausklammerung des Agrarbereichs aus dem EU-Beitrittsprozess

Hier wird die These vertreten, dass ein zu langes Herauszögern der EU-Integration der Ukraine im Agrarbereich größere Risiken mit sich bringt und die beiderseitigen komplementären Vorteile überwiegen, die bei einem zeitnahen Start und entsprechender Vorbereitung im beiderseitigen Interesse genutzt werden könnten. Dies könnte auch das für die ukrainische Gesellschaft wichtige Ziel einer Vollmitgliedschaft in einem überschaubaren Zeithorizont weiter hinauszögern, was dem Geist eines leistungsorientierten, aber proaktiven Beitrittsprozesses widersprechen würde. Die Strategiegruppe könnte diese These prüfen und mit weiteren Argumenten unterlegen, aus denen auch gewichtige Gründe abgeleitet werden könnten, unverzüglich mit der proaktiven Vorbereitung der Integration der Ukraine im Agrarbereich zu beginnen.

Folgende Argumente und Thesen könnten erörtert werden:

- ▶ Die EU hat kein Interesse, die Ukraine als globalen Türöffner auf den Drittmärkten zu verlieren. Die Ukraine wäre aber in der Lage, sich auf diese Märkte zu konzentrieren, wenn der Weg in den Binnenmarkt längere Zeit versperrt wird. Sie würde dann dort auch eigene Interessen verfolgen, die mit der EU nicht kompatibel sein müssen.
- ▶ Umgekehrt ist die Ukraine an einem Beitritt zum Binnenmarkt und an der Ausweitung ihrer Exporte interessiert, da dieses Standbein angesichts der bedrohten Sicherheit ihrer Handelsrouten im Schwarzmeerraum weiterhin von Bedeutung ist. Dies gilt auch für die Nachkriegszeit, da damit gerechnet werden muss, dass Russland nach einem Ende der Kampfhandlungen ähnlich wie in der Zeit zwischen 2014 und 2022 seinen Hybridkrieg im Schwarzen Meer wieder aufnehmen wird, sofern sich das russische Regime nicht grundlegend ändert und die Halbinsel Krim unter russischer Kontrolle bleibt.
- ▶ Die Ukraine muss auf europäische Investitionen auf dem dynamischen ukrainischen Agrarmarkt nicht warten, zumal die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Betriebe gegenüber China oder den USA nur bedingt gegeben ist. Stattdessen würden starke dritte Mächte auf den ukrainischen Agrarmarkt dringen, die in der Ukraine Interessen verfolgen würden, die im Widerspruch zu den europäischen stehen. Die Ausweitung des

---

<sup>74</sup> Zu weiteren notwendigen Voraussetzungen und Chancen bezüglich der Harmonisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU mit dem ukrainischen Agrarsektor einschließlich des Wiederaufbaus der Landwirtschaft und Stärkung der Kommunen im ländlichen Raum vgl. Sachin D. Shah u.a.: Roadmap for Ukraine's Transformative Adaptation. How can the Common Agriculture Policy Enable Opportunities for Recovery, Agricultural Resilience, and Institutional Reform. (Policy Brief der Ukraine Facility Platform und Texas LBJ School), S. 23ff.

Binnenmarkts auf den ukrainischen Agrarmarkt würde aber Perspektiven für europäische Investitionen deutlich ausweiten. Grundsätzlich gilt dabei die gute europäische Erfahrung, dass die gegenseitige Angleichung von Wettbewerbsbedingungen im Hinblick auf Auslandsinvestitionen stets im beiderseitigen Interesse ist.

- ▶ Mit einem Ausklammern des Agrarbereichs würden die Interessen dritter nichteuropäischer Akteure und ihrer landwirtschaftlichen Praktiken gestärkt. Gleichzeitig verbaut sich die EU die Möglichkeit, im klimarelevanten Bereich der großflächigen Landwirtschaft ihre klimarelevanten Ziele auszuweiten, Akzente in der Biodiversität und ökologischen Nachhaltigkeit zu setzen und Unterstützung bei der Entwicklung des ländlichen Raums zu leisten. Letzteres ist insbesondere für die frontnahen Regionen wichtig und stärkt die Sichtbarkeit und resultative Legitimation des EU-Beitritts unter der ländlichen Bevölkerung.
- ▶ Ein längeres Aufschieben der Agrarintegration der Ukraine würde die heute schon aufkommende Unsicherheit unter den ukrainischen Landwirten noch wachsen lassen, ob und inwieweit sie in die EU-konforme Modernisierung (Standards) investieren sollen.
- ▶ Das Herausfallen des ukrainischen Agrarbereichs aus dem Beitrittsprozess ist nicht im Interesse der EU, da sich die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik nach der Montanunion für Kohle und Stahl in der Anfangszeit der Europäischen Gemeinschaft allmählich als die Hauptsäule des europäischen Einigungsprozesses erwiesen hat, zu dessen Festigung die Ukraine heute schon beiträgt. Das Bindende und das Trennende in Europa wird gerade in der Landwirtschaft deutlich. Es ist daher im Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten, eine GAP mit allen Ländern auf den Weg zu bringen, die zur europäischen Einigung beitragen wollen.

#### *d) Konnektivität und ukrainischer Agrarsektor*

Nach dem Kriegsausbruch wurde ein sicherer Export der ukrainischen Agrarprodukte durch den Seekrieg auf dem Schwarzen Meer und den – letztlich gescheiterten – russischen Versuch, die Region Odesa zu erobern oder die Häfen der Region Odesa von den Handelsrouten zum Bosphorus abzuschneiden unmöglich. Die EU hat es – nicht zuletzt mit der Unterstützung Deutschlands, Rumäniens und der Moldau – der Ukraine ermöglicht, ihre Waren vor allem über den Landweg, die Donau und europäische Häfen in der Donauregion (Solidaritätskorridore) in ihre Zielregionen in den Drittmärkten zu exportieren. Dadurch kam es zwar zu erhöhten Importen aus der Ukraine in die EU einschließlich vor allem Polens, die zu einem Teil auch in den Grenzregionen abgesetzt wurden; ähnliche Mengen sind aber überwiegend über den Export aus der EU in die eigentlichen Zielländer wieder abgeflossen. Gleichwohl hat der erhöhte Absatz ukrainischer Agrarprodukte, trotz mehrmaliger Ausgleichszahlungen in dreistelliger Millionenhöhe aus der EU-Krisenreserve an die Anrainerländer, massive Proteste

unter Landwirten vor allem in Polen ausgelöst, die die Konkurrenz und den Preisdruck ukrainischer Agrarimporte fürchten. Die ukrainischen Exporte über die europäischen Solidaritätskorridore sind zwar deutlich zurückgegangen, da die Ukraine Produkte vor allem über den eigens etablierten Schwarzmeerkorridor ausführt; die Solidaritätskorridore wie die weitere Förderung der Diversifizierung ukrainischer Transportrouten bleiben aber wichtig, damit die Ukraine reibungslos Agrarwaren in ihre Drittmärkte exportieren kann, zumal die Sicherheitslage im Schwarzen Meer und in den Donauhäfen weiterhin volatil ist. Mit zunehmender Integration der Ukraine und im Hinblick auf den Wiederaufbau muss aber grundsätzlich in die weitere Vertiefung der multimodalen Konnektivität der Ukraine mit der EU investiert werden, um einen kostengünstigen und effektiven europäisch-ukrainischen Warenaustausch zu gewährleisten.

*e) **Kernaufgabe 3:** Identifizierung von alternativen Logistikrouten zur Sicherung der ukrainischen Agrarexporte*

Die Expertinnen und Experten der Strategiegruppe Weimar Plus könnten Projekte identifizieren, die unter Nutzung der Europäischen Fazilität Konnektivität (Connecting Europe Facility/CEF) und mit Unterstützung der ukrainischen Partnerstaaten Polen, Frankreich und Deutschland die für die ukrainische Landwirtschaft wichtigen Exportrouten und Verkehrsknotenpunkte (Straßen und Eisenbahnen) sowie europäische und ukrainische Hafenanlagen weiter diversifiziert, modernisiert und ausgebaut werden könnten. Gleichzeitig wäre dies auch ein Beitrag zu der Frage, wie die Ukraine weiter in den von der EU im Sommer 2025 ausgerufenen „Ostsee-Schwarzmeer-Ägäis“-Korridor integriert werden kann. Die weitere Diversifizierung ukrainischer Handelsrouten für den Agrarexport ist für die Ukraine im Lichte der derzeitigen Eskalation des Krieges im Schwarzen Meer aber auch nach einem Kriegsende von strategischer Bedeutung. So würde die ukrainische Agrarwirtschaft von einem Ausbau der Exportrouten zu den polnischen und baltischen Ostseehäfen sowie der Stärkung von deren Umschlagskapazitäten profitieren, um auf diesem alternativen Weg Frankreich, Spanien oder andere Nicht-EU-Staaten beliefern zu können. Polen würde davon ebenfalls profitieren, da die ukrainischen Agrarexporte über den polnischen Landweg besser abfließen und Polen zugleich von Transit- und Verladeeinnahmen profitieren könnte. Außerdem könnte über konkrete Schritte und Projekte nachgedacht werden, wie über die Nutzung des Länderdreiecks Südwestukraine-Polen und Rumänien die ukrainischen Exportrouten über Rumänien per Schienenlandweg und die Donaubinnenschifffahrt besser an den Westbalkan bis zur Adria und somit an Italien (Hafen in Triest) angebunden werden könnten. Dies ist von besonderer Bedeutung, da Italien in der EU zu den Hauptabnehmern ukrainischer Agrarprodukte zählt, die derzeit kaum über die Schwarzmeerroute geliefert werden können. Zugleich besteht auch in den Staaten des Westbalkans, die nicht über eine eigene Getreideproduktion verfügen, Interesse an ukrainischen Getreidelieferungen, sofern durch einen Ausbau der Handelswege Logistikkosten gesenkt werden können. Wichtige Themen bleiben die multimodale Vernetzung zwischen der Ukraine, Moldau und Rumänien sowie die

weitere Ertüchtigung der Donau-Binnenschifffahrt.<sup>75</sup> Für die Ausarbeitung von Ideen zur Stärkung der Konnektivität der Ukraine wäre das Format Weimar Plus besonders geeignet: Polen hat im Jahr 2016 gemeinsam mit Kroatien die „Drei-Meeres-Initiative“ (Three-Seas-Initiative/3SI) ins Leben gerufen, der die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten entlang der Ostsee, des Schwarzen Meeres und der Adria angehören. Ursprünglich lag ihr auch – insbesondere in der Optik der damaligen polnischen Regierung – die Motivation zugrunde, eine Interessensvertretung gegenüber den starken „westeuropäischen“ EU-Staaten, vor allem Deutschlands und Frankreichs, zu bilden. Doch hat sich die Initiative mittlerweile – insbesondere seit 2022 unter dem Eindruck der russischen Vollinvasion – längst zu einem Format entwickelt, das sich pragmatisch auf die Förderung von Resilienz in den Bereichen Transport, Energie, Digitales usw. in Ostmitteleuropa konzentriert und dabei einen Beitrag zur Stärkung der Sicherheit der gesamten EU leistet. In diesem Sinne plädieren polnische Expertinnen und Experten sowie Institute, die die 3SI beratend begleiten, für eine stärkere Zusammenarbeit mit Deutschland und Frankreich.<sup>76</sup> Gleichzeitig betonen sie die „Notwendigkeit, das Verteidigungspotenzial der Ukraine zu integrieren“ und in diesem Kontext „eine Säule für Infrastruktur mit doppelter Nutzung“ (Dual-Use-Infrastruktur) etablieren.<sup>77</sup> Die derzeit noch in der Fertigstellung befindlichen Leuchtturmprojekte zur Stärkung der Konnektivität zwischen Ostsee, Adria und Schwarzem Meer (z. B. Via Carpathia, Rail Baltica) sind strategisch wertvoll, binden aber die Ukraine bisher nur bedingt ein. Die Strategieguppe könnte die Experten-Community der polnischen Think Tanks und NGOs hinzuziehen, die das Business Forum der 3SI fachlich und organisatorisch begleiten. Ähnliches gilt für die Ukraine, die eine eigene Repräsentanz der 3SI gegründet hat, die mit zivilgesellschaftlichen und akademischen Experten und Instituten bestens vernetzt ist. Auch der Einschluss Frankreichs macht Sinn, da Frankreich als NATO-Rahmennation bei der Führung der NATO-Battlegroups in Rumänien auch eine Schwarzmeerstrategie entworfen hat, die darauf zielt, „to increase connectivity and develop logistics

---

<sup>75</sup> Vgl. Waldemar Lichter: Ukraine erhält EU-Gelder für Infrastrukturprojekte, in: GTAI, 1.8.2024 [<https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/branchen/ukraine-erhaelt-eu-gelder-fuer-infrastrukturprojekte-1805880>]. Dabei geht es insbesondere darum, realistische Projekte von Transportstrecken und Schienenknotenpunkten zu identifizieren, die einen Mehrwert für die Ukraine und ihre Nachbarstaaten haben. Ein Beispiel ist der mit EU-Mitteln Vgl. Waldemar Lichter: Ukraine erhält EU-Gelder für Infrastrukturprojekte, geplante Ausbau und die Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Lwiw – Tscherniwzi – Vadul-Siret (an der Staatsgrenze mit Rumänien) und ihre durchgehende Überführung in die europäische Gleisspur, die die Ukraine besser mit Südost – und Westeuropa vernetzen würde. Die Strategieguppe könnte ich für die Fertigstellung dieses Projekts oder die Realisierung ähnlicher Projekte einsetzen.

<sup>76</sup> Vgl. die Informationen des polnischen 3SI Research Center [<https://3si.politic.edu.pl/basic-information/>]: Der 3SI gehören 13 Mitglieder an, darunter auch Rumänien und Bulgarien. Deutschland ist seit 2022 strategischer Partner, die Ukraine und Moldau sind seit 2023 assoziierte Teilnehmerstaaten. – Expertengespräch mit Małgorzata Samojedny, Co-founder and President of The Opportunity Institute for Foreign Affairs.

<sup>77</sup> Tomasz Pawłuszko, Jędrzej Błaszczak, Jan Starosta: Inicjatywa Trójmorza. Możliwe kierunki działań w 2026 roku. Warszawa 2026 [<https://ine.org.pl/icjatywa-trojmorza-mozliwe-kierunki-dzialan-w-2026-roku/>].

capacities in the Black Sea region“ and „secure Ukraine’s export capabilities, especially grain, through EU-Ukraine solidarity lanes and secure sea channels“.<sup>78</sup>

## 2.1 Optionales Projekt: Strategiegruppe Weimar Plus Konnektivität

Die Kernaufgabe „Identifizierung von Logistikprojekten zur Sicherung der Exportrouten für die ukrainische Landwirtschaft“ könnte auch problemlos zu einem eigenen optionalen Projekt zur Konnektivität der Ukraine ausgebaut werden, da die oben präsentierten Ideen nicht nur für den Export von Agrarprodukten, sondern auch für die bessere wirtschaftliche und sicherheitspolitische Vernetzung der Ukraine mit dem europäischen Transportnetz relevant sind. Die Strategiegruppe könnte ausloten, wie sich der strategische Partner Deutschland, aber auch andere führende EU-Staaten wie Frankreich stärker im Bereich der Konnektivität und im Rahmen der EU-Korridore oder der Drei-Meere-Initiative engagieren könnten, um die Ukraine grundsätzlich stärker in die multimodalen Transportkorridore zwischen Ostsee, Schwarzem Meer und Adria zu verankern – auch im Hinblick auf militärische Mobilität und den Wiederaufbau der Ukraine. Eine solche Strategiegruppe könnte außerdem zivilgesellschaftliche Expertinnen und Experten aus Nachbarstaaten der Ukraine, wie z. B. Moldau und Rumänien, hinzuziehen, die für den Ausbau der Korridore in der Donau-Schwarzmeerregion besonders relevant sind.

---

<sup>78</sup> Vgl. das unveröffentlichte Papier: French Strategy for the Black Sea region – in brief. Februar 2025.

### **3. Die EU-Integration als Win-win-Situation: Lernen aus dem Modell ukrainischer Resilienz im Krieg. Unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen und dezentraler Kooperation nichtstaatlicher Akteure**

Staat und Gesellschaft der Ukraine haben seit der Annexion der Krim und dem von Russland angezettelten Krieg im Donbas, aber insbesondere seit der russischen Vollinvasion eine enorme gesellschaftliche Resilienz und Selbstbehauptung gegen einen scheinbar übermächtigen Aggressor bewiesen.

Diese beeindruckende gesellschaftliche Resilienz, d. h. die Fähigkeit der Ukrainerinnen und der Ukrainer zur Selbstorganisation sowie ihre Fähigkeit, Risiken zu erkennen und pragmatisch, „rasch und flexibel auf neue Bedrohungen zu reagieren stellen für ganz Europa einen wertvollen Erfahrungsschatz dar.“<sup>79</sup> Der ukrainische Staat hat die russische Propaganda von der Ukraine als „gescheitertem Staat“ – nicht erst seit 2022 – Lügen gestraft, indem er beispielsweise durch die Nutzung digitaler Plattformen die Regierungsführung und die Kommunikation zwischen den Behörden sowie zwischen Bürgern und Staat unter Kriegsbedingungen gesichert und die Verwaltung so über den Krieg hinaus modernisiert hat.<sup>80</sup> Wesentliches Merkmal der gesellschaftlichen Resilienz sind zivilgesellschaftliche Organisationen und Freiwilligenbewegungen, die auf Basis der Kultur der Selbstorganisation zivilgesellschaftlichen Aktivismus in soziale Innovationen leiten.

Auch die Einführung und Entwicklung unbemannter Systeme sowie ihre Integration in die Streitkräfte zu Beginn des Krieges oder Innovationen in Logistik und Versorgung der ukrainischen Armee sind wesentlich von Freiwilligennetzwerken vorangetrieben worden. Das im Krieg beobachtbare Modell gesellschaftlicher Resilienz ist daher eine Form der zivilmilitärischen Gesamtverteidigung, in der Zivilgesellschaft und Freiwilligennetzwerke, aber auch Kommunen und Unternehmen sowohl im Bevölkerungsschutz und in der Krisenbewältigung aktiv engagiert sind als auch selbst einen unverzichtbaren Beitrag zur militärischen

---

<sup>79</sup> Loringhoven, S. 4.

<sup>80</sup> Olha Reznikova: War as a Test of State and Social Resilience. In: Piotr Kosiewski (Hrsg.): Resilience and Solidarity. Ukrainian Civil Society in the Face of War. Warszaw (Stefan Batory Foundation) 2025, S. 16.

Verteidigung leisten. In diesem Modell der Resilienz ist der Staat ein wichtiger, aber nicht allein maßgeblicher Akteur.<sup>81</sup>

Effektive Krisenbewältigung in der Ukraine wird dabei weniger durch zentralstaatliche Steuerung und Bereitstellung von Ressourcen gewährleistet,<sup>82</sup> die nicht auf Hierarchie, sondern auf einer von den kommunalen Selbstverwaltungen praktizierten „kooperativen Regierungsführung“ beruht, einem „netzwerkbasierte[n] Regierungsmodus“, welcher nichtstaatlichen Akteuren wie „Unternehmen, NGOs, Interessengruppen etc. ermöglicht, mit Ressourcen und (lokalem) Wissen zu Lösungen beizutragen“ und so den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.<sup>83</sup> Die Anpassungsfähigkeit von Staat, Unternehmen und Gesellschaft ermöglicht den Akteuren im Rahmen einer dezentralen Kooperation unter dem Druck der vom Feind herbeigeführten Katastrophen „handlungsfähig [zu] bleiben, lernen und Vertrauen bewahren können“<sup>84</sup> und damit Resilienz aufzubauen.<sup>85</sup>

Eine wesentliche Grundlage ukrainischer gesellschaftlicher Resilienz bildet dabei der stark in der Gesellschaft verankerte Wert der Demokratie und das Streben nach Freiheit. Die erfolgreiche Verteidigung demokratischer Wahlen und ihrer Ergebnisse (Orangene Revolution 2004) und die Entscheidung für einen europäischen Weg gegen die Etablierungsversuche autokratischer Herrschaft, äußere schädliche Einflussnahme und militärische Aggression (Revolution der Würde 2014) bilden geistige Ressourcen der Widerstandsfähigkeit und Selbstverteidigung im russischen Angriffskrieg. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich seit 1990/1991 in der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung eine gefestigte staatsbürgerliche, nicht

---

<sup>81</sup> Hier folge ich in Grundzügen dem Ansatz der „Nationalen Plattform Resilienz und Kohäsion“ (ukrainisch kurz: NPSZ), Kyjiw, u.a. auf Basis von Experteninterviews mit ukrainischen Zeitzeugen aus besetzten und befreiten Gebieten entwickelt worden ist. Das Modell der „Ukrainischen Formel der Resilienz“ enthält fünf Dimensionen: 1. Wert der Demokratie und Freiheit der Wahl; 2. Kultur der Selbstorganisation: Die Ukraine als Land der Volontäre; 3. Die Kultur der Selbstverteidigung: Nur verantwortliche Bürgerinnen und Bürger können Demokratie und politische Souveränität verteidigen; 4. Kultur der sozialen Kohäsion; 5. Soziale Innovation: Überführung von zivilgesellschaftlichem Aktivismus in soziale Innovationen. Vgl. das unveröffentlichte Papier der NPSZ: Die russische Aggression gegen die Ukraine: Worin liegt das Geheimnis ukrainischer Resilienz? Kyjiw (ohne Jahr). Für die Einsicht in das Dokument und zahlreiche Informationen zum Thema danke ich den Ko-Gründern der NPSZ, Volodymyr Lupatsij und Oleh Saakjan.

<sup>82</sup> Oksana Huss/Oleksandra Keudel: Vom Krisenmanagement zum Resilienzaufbau: Was Deutschland aus den Erfahrungen ukrainischer Kommunen lernen kann. In: Observatorium 90/Januar 2026 [<https://www.maecenata.eu/2026/01/26/vom-krisenmanagement-zum-resilienzaufbau-was-deutschland-aus-den-erfahrungen-ukrainischer-kommunen-lernen-kann/>].

<sup>83</sup> Vgl. die Zitate bei Oleksandra Keudel/Oksana Huss: Der Beitrag lokaler Selbstverwaltungsbehörden zur demokratischen Resilienz der Ukraine. In: Ukraine-Analysen 297, 14.7.2023, S. 11-17, hier S. 13.

<sup>84</sup> Huss/Keudel, Krisenmanagement.

<sup>85</sup> Vgl. auch zur „Kultur der horizontalen Vernetzung“ mit zahlreichen Beispielen: Valerii Pekar/Yuliya Shtaltovna: Lehren aus dem Krieg über gesellschaftliche Resilienz, oder: Was Europa von der Ukraine lernen könnte. In: Ukraine-Analysen 334, 9.6.2026, S. 2-8, hier SW. 3-4.

auf ethnischer Herkunft basierende nationale Identität entwickelt, die die Basis des gesellschaftlichen Zusammenhalts bildet.<sup>86</sup>

### ***Die Rolle der Kommunen beim Aufbau gesellschaftlicher Resilienz***

Eine Schlüsselrolle in der horizontalen Vernetzung und gesellschaftlichen Resilienz spielen die Kommunen, die zu „operativen Knotenpunkten der Krisenbewältigung“ geworden sind.<sup>87</sup> Sie organisieren in Zusammenarbeit mit eigenständigen lokalen Akteuren wie NGOs, Freiwilligennetzwerken oder der lokalen Geschäftswelt Unterstützung für Binnenflüchtlinge, autonome und dezentrale Energieversorgung, Angebote im Bildungs- und Sozialbereich und schaffen geschützte Räume für vulnerable Gruppen und Alleinerziehende. Städte und Gemeinden bündeln und generieren (lokales) Wissen dieser eigenständigen Akteure, das über Verwaltungswissen hinausgeht und für die Risikovorsorge und Krisenbewältigung unverzichtbar ist. Zugleich moderieren sie in horizontaler Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren innergesellschaftliche Konflikte und Verteilungskämpfe (z. B. bei der Aufnahme von Binnenflüchtlingen), um den innergesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten.<sup>88</sup> Sie sind vielerorts in der Lage, auch im Krieg demokratische Entscheidungsprozesse und Teilhabe aller (nichtstaatlichen) Akteure und der Bürgerschaft aufrechtzuerhalten und erhalten so die Grundlage der dezentralen Zusammenarbeit.<sup>89</sup> Der Grundstein für die starke Rolle der Kommunen im Bereich gesellschaftlicher Resilienz und Krisenbewältigung wurde bereits vor dem Krieg geschaffen: So haben die in weiten Teilen erfolgreich durchgeführte Reform der Dezentralisierung und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung die soziale und institutionelle Basis der Fähigkeit der Selbstorganisation und damit die gesellschaftliche Resilienz weiter gestärkt.<sup>90</sup> Die durch die Reform erhöhten Kompetenzen und Eigenmittel der Kommunen und das hohe Vertrauen der ukrainischen Bevölkerung in die gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister waren ein wichtiger Grund, warum Städte und Gemeinden den russischen Invasoren beharrlichen Widerstand geleistet und kaum den Weg der Kollaboration gewählt haben.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> Vgl. zur ersten Dimension der ukrainischen Formel der Resilienz: NPSZ, Russische Aggression, S. 1. Einen weiteren Faktor der Selbstbehauptung bilden die national-kulturelle Identität und die Aufrechterhaltung eines lebendigen kulturellen Lebens angesichts eines Aggressors, der auf die Auslöschung ukrainischer Kultur zielt.

<sup>87</sup> Keudel/Huss, Krisenmanagement.

<sup>88</sup> Ebenda.

<sup>89</sup> Vgl. Keudel/Huss, Krisenmanagement: Hier werden vier Mechanismen genannt, die für eine zweckorientierte Koordination durch die Kommunen im Krisenfall besonders wichtig sind: Wissenszirkulation, Ressourcenmobilisierung, Innovation und Experimente, Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

<sup>90</sup> SPSZ, Russische Aggression, S. 1.

<sup>91</sup> Keudel/Huss, Beitrag, S. 12.

### **Lernen vom Modell gesamtgesellschaftlicher Resilienz der Ukraine**

Seit Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine überzieht Russland Europa mit einer beispiellosen Kampagne hybrider Kriegsführung aus Sabotage, Ausspionieren (u.a. durch Drohnen), Cyberangriffen, Anschlägen oder Anschlagsdrohungen oder bewusst herbeigeführten Flüchtlingsströmen. Überlagert wird dies alles von klimabedingten Krisen, Versorgungsengpässen oder dem Ausfall von kritischer Infrastruktur aufgrund jahrelanger Vernachlässigung. Besonders betroffen sind Staaten wie Polen und Deutschland, die zu den führenden militärischen und zivilen Unterstützern der Ukraine gehören. In Deutschland stellte die mutmaßlich von Russland gesteuerte Attacke gegen ein ukrainisches Frachtflugzeug auf dem Flughafen Halle-Leipzig im Juli eine neue Qualität dar, die die Schwelle hybrider Kriegsführung bereits überschreitet. Ende Dezember 2025 hat eine massive, mit der heftigen Kältewelle zusammenfallende Cyberattacke gegen Kraftwerke und Umspannwerke Polens fast zu einem Blackout geführt. Europäische Sicherheitsbehörden machen dafür Russland verantwortlich.<sup>92</sup>

In diesem herausfordernden Umfeld könnte das Modell gesellschaftlicher Resilienz der Ukraine für Deutschland und Polen aufschlussreiche Lernimpulse und Erfahrungen bieten. In Deutschland wird Zivil- und Bevölkerungsschutz immer noch vorrangig aus der Optik des staatlichen Katastrophenschutzes und als sektorenbezogener Objektschutz betrieben. Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren beschränkt sich weitgehend auf die großen Rettungsgesellschaften wie das Rote Kreuz, wobei selbst diese ebenso wie die Kommunen beim jüngst vom Bundesinnenministerium aufgelegten „Pakt für den Bevölkerungsschutz“ nicht ex ante in die Planung einbezogen worden sind.<sup>93</sup> Außerdem bleibt die Bedeutung der „operativen Rolle der Kommunen, der systematischen Einbindung nichtstaatlicher Akteure sowie der Verzahnung von Ebenen und Sektoren“ immer noch unterbelichtet.<sup>94</sup> Im Unterschied zu der von der Ukraine demonstrierten gesellschaftlichen Resilienz sind äußere Wehrhaftigkeit und Bevölkerungsschutz nicht ausreichend miteinander verzahnt. Der Staat weicht einer klaren Kommunikation über die bedrohliche Sicherheitslage immer noch aus, weil dies weiterhin unpopulär ist. Die meisten Bürgerinnen und Bürger wissen noch nicht, welche Rolle sie im militärischen Ernstfall oder in Krisen spielen und welche Fähigkeiten sie aufgrund ihres Berufes, ihrer Qualifikation oder ihres ehrenamtlichen Engagements aktiv einbringen könnten.<sup>95</sup> In Zeiten multipler und von feindlichen

---

<sup>92</sup> Markus Balser/Hubert Wetzel: Moskau soll hinter Cyberangriffen stecken. In: SZ Nr. 159, 14.7.2026, S. 1.

<sup>93</sup> Vgl. die Nachricht in: Deutschlandfunk: Rot-Kreuz-Präsident Gröhe fordert beim Ausbau des Zivilschutzes Einbeziehung der Hilfsorganisationen, 20.05.2026 [<https://www.deutschlandfunk.de/rot-kreuz-praesident-groehe-fordert-beim-ausbau-des-zivilschutzes-einbeziehung-der-hilfsorganisation-100.html>] sowie die Nachricht: „Nicht top-down organisieren“: Städte- und Gemeindebund fordert, Kommunen beim Zivilschutz einzubeziehen [<https://www.deutschlandfunk.de/nicht-top-down-organisieren-staedte-und-gemeindebund-fordert-kommunen-beim-zivilschutz-einzubeziehen-102.html>].

<sup>94</sup> Huss/Keudel, Krisenmanagement.

<sup>95</sup> Sina-Maria Schweikle, Diese Illusion von Sicherheit. In: SZ Nr. 143, 25.6.2026, S. 4.

Autokratien bewusst herbeigeführten Krisen stößt dieser traditionelle Ansatz des Zivilschutzes jedoch an seine Grenzen. Vielmehr zeigt die ukrainische Erfahrung, dass Resilienz aus der Fähigkeit der dezentralen Kooperation mit eigenständig handlungsfähigen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie der Fähigkeit entsteht, „staatliches Handeln mit zivilgesellschaftlichen, wirtschaftlichen und lokalen Kapazitäten dauerhaft zu verbinden.“<sup>96</sup> Die Defizite der Resilienz-Politik werden jedoch allmählich erkannt. Der Bundesverteidigungsminister Pistorius hat jüngst erklärt, dass für die Verteidigungsfähigkeit eines Staates nicht nur eine schlagkräftige Armee, sondern auch die strukturelle Widerstandsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erforderlich ist.<sup>97</sup> Und laut Hermann Gröhe, Vorsitzender des Deutschen Roten Kreuzes, solle sich Deutschland an der Ukraine orientieren, die eine enorme Widerstandsfähigkeit beweise, weil die Bevölkerung den Umgang mit der Krise gelernt habe.<sup>98</sup>

In Polen hat man dem Aufbau gesamtgesellschaftlicher Resilienz im Kontext von Zivilschutz und Zivilverteidigung schon länger mehr Bedeutung eingeräumt.<sup>99</sup> An die Bevölkerung verteilte „Ratgeber zur Sicherheit“ nehmen bereits auf ukrainische Erfahrungen im Krieg Bezug und kommunizieren klar die sicherheitspolitische Bedrohungslage.<sup>100</sup> Wie in den baltischen oder nordischen Staaten ist das Bewusstsein in der Gesellschaft für die reale Bedrohungslage deutlich schärfer ausgeprägt als in Deutschland. Polen investiert schon länger in den Zivilschutz, aber auch hier ist der Aufbau hinsichtlich des aktiven Einbezugs nichtstaatlicher Akteure und dezentraler Kooperation noch im Aufbau begriffen.<sup>101</sup>

In Deutschland wie in Polen gewinnt auch der Aufbau urbaner Resilienz zunehmend an Bedeutung. Der Berliner Oberbürgermeister kündigte nach dem von einer linksextremistischen Gruppierung im Januar 2026 verübten Anschlag auf das Stromnetz an, Berlin zu einer „krisenfesten Modellstadt“ zu machen, und die nach dem Ereignis eingerichtete Expertenkommission empfahl, einen Resilienz-Beauftragten auf Staatssekretärebene einzuberufen und Fragen der Sicherheit einschließlich eines äußeren Angriffs einzubeziehen.<sup>102</sup> Ähnliches gilt für die Berliner Partnerstadt Warschau, die den Aufbau urbaner Resilienz derzeit massiv etwa durch

---

<sup>96</sup> Huss/Keudel, Krisenmanagement.

<sup>97</sup> So die Paraphrase der Äußerung bei Schweikle, ebenda.

<sup>98</sup> So die Wiedergabe von Gröhe bei: Markus Balser: Das Rote Kreuz schlägt Alarm. Jahrzehntelange Ausrüstung, fehlende Zeltstädte und Schutzräume: Die Hilfsorganisation warnt davor, dass Deutschland kaum auf Kriege und Katastrophen vorbereitet ist. In: SZ, Nr. 112, 18.5.2026, S. 2.

<sup>99</sup> Jens Boysen: Analyse: Der Zivilschutz in Polen als Element der staatlichen Krisenvorsorge Polen-Analysen Nr. 362. In: Polen-Analysen, Nr. 362, 21.4.2026.

<sup>100</sup> Vgl. Artur Kolodomasov: Wie die Regierung Polens einen Ratgeber zur Sicherheit herausgab, und wie die russische Propaganda daraus einen Anlass zur Sorge machte. In: Detektor Media, 19.1.2026 [<https://detector.media/infospace/article/247110/2026-01-19-yak-uryad-polshchi-vypustyv-posibnyk-iz-bezpeky-a-rosiyska-propaganda-stvoryla-z-nogo-pryvid-dlya-tryvogy/>]

<sup>101</sup> Expertengespräch mit Edwin Bendyk, Leiter der Stefan-Batory-Stiftung, März 2026.

<sup>102</sup> Vgl. Nachricht im Deutschlandfunk: Nach Stromausfall im Januar: Fachleute legen Vorschläge zum Schutz von Infrastruktur in Berlin vor, 6.7.2026 [<https://www.deutschlandfunk.de/nach-stromausfall-im-januar-fachleute-legen-vorschlaege-zum-schutz-von-infrastruktur-in-berlin-vor-100.html>].

Bevölkerungsschulungen und Programme der Krisenvorbereitung vorantreibt.<sup>103</sup> Dabei könnten polnische und deutsche Städte von den Erfahrungen ihrer ukrainischen Partnerkommunen profitieren. Ein deutsch-polnisch-ukrainischer Dialog zum Lernen aus dem ukrainischen Modell von gesellschaftlicher Resilienz hätte eine gute Grundlage: Polen und Deutschland gehören zu den Ländern, die die meisten Städtepartnerschaften mit der Ukraine unterhalten, die vielerorts wichtige Knotenpunkte von technischer und humanitärer Hilfe sowie Beratung sind.

***Einrichtung eines deutsch-polnisch-ukrainischen Dialogs zur Stärkung gesellschaftlicher Resilienz mit besonderer Berücksichtigung von Städten und Gemeinden***

Vorgeschlagen wird ein Dialog zum Aufbau und zur Stärkung gesellschaftlicher Resilienz, der die Schlüsselrolle von Kommunen sowie die dezentrale, horizontale Vernetzung nichtstaatlicher Akteure besonders berücksichtigt. Dabei geht es insbesondere um den Transfer von Lernimpulsen, spezifischem Krisenwissen und Erfahrungen von ukrainischen Städten, Gemeinden, Regionen und Akteuren der (lokalen) Zivilgesellschaft zu Vertretern interessierter deutscher und polnischer Städte und Gemeinden sowie der Zivilgesellschaft beider Länder. Es geht dabei um die Präsentation von erfolgreichen Anwendungsfällen und Praktiken kommunaler und regionaler Krisenbewältigung, die auf konkrete, vom Aggressor herbeigeführte Bedrohungen, aber auch auf andere natürliche und technogene Katastrophen reagieren und auch für polnische und deutsche Kommunen relevant sein könnten. Umgekehrt könnten die Vertreter der ukrainischen Städte, Kommunen, Regionen und Akteure der (lokalen) Zivilgesellschaft auch vom Wissen der deutschen und polnischen Partner profitieren, die über eine starke institutionelle Erfahrung und Kapazitäten im staatlichen Katastrophenschutz und im nichtstaatlichen Bereich großer Rettungsgesellschaften verfügen. Von ihnen könnte die ukrainische Seite bezüglich der Frage profitieren, wie erfolgreiche Praktiken und Methoden einzelner Kommunen und Regionen kodifiziert, institutionalisiert und hochskaliert werden können, um die gesamtstaatliche Resilienz zu stärken.

Denn derzeit existieren erfolgreiche Praktiken von Resilienz in der Ukraine vor allem als Einzelinitiativen mit einem großen Potential, die noch nicht in einem gesamtstaatlichen Ökosystem von Resilienz zusammengefasst und konsolidiert sind. Kommunen und Städte bilden eine Hauptquelle für Innovationen im Bereich von Resilienz, können aber zur Skalierung und Weitergabe erfolgreicher Praktiken und Innovationen weder die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen, noch verfügen sie dafür über ausreichende Kapazitäten.<sup>104</sup> Zudem fehlt eine Institution, die den Wissens- und Informationsaustausch über bestehende und künftige Risiken sowie erfolgreiche Handlungsoptionen zwischen der kommunalen, regionalen und staatlichen Ebene sicherstellt. Mit dem Erlass des Präsidenten der Ukraine vom September 2021 ist zwar ein „Konzept zur Gewährleistung eines

---

<sup>103</sup> Vgl. Boysen, Zivilschutz.

<sup>104</sup> Expertengespräch mit Oleh Saakjan (NPSZ Kyjiw) vom Juni 2026.

nationalen Systems der Resilienz“ beschlossen worden, aber die hier formulierten und weiterhin aktuellen Prioritäten sind kaum implementiert worden. Gleichwohl bleibt die Umsetzung der genannten Aufgaben hochaktuell: Die Schaffung einer staatlichen Koordinierungsstelle zur Gewährleistung nationaler Resilienz oder die Entwicklung einer einheitlichen Methode zur Bewertung nationaler Sicherheitsrisiken ist weiterhin dringlich.<sup>105</sup>

### **Zusammensetzung der Kerngruppe des Dialogs**

Als Hauptpartner der ukrainischen Seite für die konzeptionelle und strategische Gestaltung des Dialogs käme die in Kyjiw basierte *Plattform für Nationale Resilienz und Kohäsion (NPSZ)* infrage. Die Umsetzungsorganisation der Plattform ist das *Ukrainian Center for Political Research (UCPR)* mit Unterstützung der finnischen *CMI – Martti Ahtisaari Peace Foundation*. Mit den Mitbegründern und Co-Vorsitzenden der Plattform Oleh Saakjan und Volodymyr Lupacij hat der Autor die Grundzüge des Projektvorschlags entwickelt.<sup>106</sup> Die NPSZ verfügt über regionale Koordinatoren in 11 Regionen der Ukraine (z. B. Tschernihiw, Charkiw, Saporischschja, Dnipro, Odesa, Lwiw und Transkarpatien), wo sie wiederum Pilotprojekte zu unterschiedlichen Themen der gesellschaftlichen Resilienz durchführt. Neben einer dichten Vernetzung mit Kommunen und Regionen unterhält die NPSZ ein Netzwerk von Expertinnen und Experten sowie fachlichen NGOs, die über breite Expertise im Bereich gesellschaftlicher Resilienz und sozialer Kohäsion verfügen. Diese Expertinnen und Experten könnten ebenso gewonnen werden wie weitere Institute und NGOs, deren Expertise hier genutzt wurde.<sup>107</sup> Potentielle Partner auf der kommunalen Ebene Polens und Deutschlands könnten gut mit polnischen und ukrainischen Städten vernetzte Kommunen wie z. B. die Stadt Leipzig sein, die u.a. eine intensive und langjährige Städtepartnerschaft mit Kyjiw und der polnischen Stadt Krakau unterhält. Auf polnischer Seite kämen Städte wie das ostpolnische Lublin infrage, die Beziehungen zu mehreren ukrainischen Städten pflegen und nicht nur in der Unterstützung im Krieg, sondern ebenso wie Leipzig auch im engen fachlichen Austausch zu unterschiedlichen Aspekten der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung engagiert sind.<sup>108</sup> Als Rahmenpartner kämen auch die Kyjiwer Gespräche, die Stefan-Batory-Stiftung und die International Renaissance

---

<sup>105</sup> Vgl. den Erlass des Präsidenten der Ukraine Nr. 479/2021 vom 27.9.2021. In: Internetportal des Präsidenten der Ukraine [<https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>]. Als Prioritäten, die für den Dialog relevant sein könnten, werden außerdem genannt: die alljährliche Berichterstattung zur Bewertung aktueller und prognostizierter Risiken für die nationale Sicherheit, Mechanismen zur Gewährleistung des Informationsflusses zwischen zentralstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene und die Schaffung eines nationalen Netzwerks aus Analyse-, Ausbildungs- und Weiterbildungszentren für die methodische Arbeit zur Stärkung der Resilienz auf regionaler und lokaler Ebene.

<sup>106</sup> Für die bereits geäußerte Bereitschaft zur Mitarbeit und zahlreiche Expertengespräche zwischen Mai und Juli 2026 dankt der Autor Volodymyr Lupacij und Oleh Saakjan (NPSZ).

<sup>107</sup> Z. B. Zentrum für demokratische Resilienz an der School of Economics (KSE) oder die NGO Agency for Recovery and Development (Kyjiw).

<sup>108</sup> Vertreter der Katastrophenschutzbehörden wie nichtstaatlicher Rettungsgesellschaften könnten ebenso einbezogen werden.

Foundation Kyjiw infrage, die alle über Erfahrung und Expertise in den Bereichen Resilienz, Kommunen und lokale Zivilgesellschaft verfügen.

### ***Leitfragen und Kernaufgaben des Dialogs***

#### *a) Vorstellung und Austausch zu Modellen und Elementen ukrainischer gesellschaftlicher Resilienz*

In einem ersten Schritt könnten die ukrainischen Partner sich über grundlegende Strategien zum Aufbau (urbaner und gesellschaftlicher) Resilienz, Zivil- und Bevölkerungsschutz austauschen und relevante Felder für das Gespräch identifizieren. Auf ukrainischer Seite könnte das von der NPSZ entwickelte Konzept der mehrdimensionalen „Ukrainischen Formel der Resilienz“ im Lichte von bereits umgesetzten Pilotprojekten auf kommunaler und regionaler Ebene dienen.

#### *b) Ukrainische Kommunen, „kooperative Regierungsführung“ und horizontalen Vernetzung*

Die Kommunen spielen eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft, Freiwilligenbewegungen und Freiwilligennetzwerken, den lokalen Unternehmen, die sie zugleich mit staatlichen Akteuren vernetzen, sowie den Sektoren der Sicherheit und der (territorialen) Verteidigung. Dabei könnten an praktischen Beispielen aus unterschiedlichen Sektoren demonstriert werden, wie die Mechanismen der zweckorientierten Koordination durch die Kommunen für Krisenbewältigung und Resilienzaufbau in der Praxis realisiert werden. Ein Aspekt wäre, wie die Gemeinden die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren und der lokalen Geschäftswelt für die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen zur Krisenbewältigung oder Generierung von Innovationen nutzen oder wie sie implizites Wissen dieser Akteure zur Generierung eines lokalen Wissens über das formale Verwaltungswissen hinaus zur Krisenbewältigung oder Krisenprävention einsetzen und so nachhaltige Resilienz aufbauen.<sup>109</sup>

#### *c) Lernen aus erfolgreichen Praktiken der kommunalen Krisenbewältigung*

Im Dialog könnten u.a. mit Unterstützung des Projektpartners NPSZ ukrainische Kommunen und Vertreter der Regionen vor Ort aktive zivilgesellschaftliche Organisationen und Experten hinzugezogen werden, die den deutschen und polnischen Kommunen exemplarisch ausgewählte erfolgreiche Erfahrungen und Praktiken der Krisenbewältigung vorstellen, die vom Aggressor herbeigeführte Katastrophen in unterschiedlichen Sektoren betreffen und die auch für die deutschen und polnischen Kommunen relevant sein oder werden könnten. Aufgrund ihrer geographischen Lage, Frontnähe und strategischen Bedeutung im Krieg sind einzelne Städte und Kommunen von unterschiedlichen Arten von Risiken

---

<sup>109</sup> So gemäß Huss/Keudel, Krisenmanagement.

in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Die Stadt Lwiw könnte Praktiken des Umgangs mit Flüchtlingsströmen und der Integration von Binnenflüchtlingen präsentieren, während hingegen Charkiw schon besonders früh erfolgreiche Praktiken zur Autonomisierung und Dezentralisierung der Energieinfrastruktur entwickelt hat. Aus dem Beispiel Cherson könnten Lernimpulse im Bereich der Drohnenabwehr zum Schutz der Zivilbevölkerung gewonnen werden,<sup>110</sup> während Mykolajiw über breite Erfahrung bei der Aufrechterhaltung der Wasserversorgung unter Nutzung internationaler Hilfe verfügt.<sup>111</sup> Daran könnte sich ein Wissensaustausch mit den deutschen und polnischen Partnern über die Frage anschließen, ob und wie diese Praktiken modelliert, standardisiert oder als „best practices“ für eine Skalierung aufbereitet werden könnten und wie der staatliche Zivilschutz oder die staatliche Resilienzpolitik diese Skalierung zwecks Institutionalisierung unterstützen müssten, um diese „best practices“ in anderen Kommunen und Regionen zu nutzen. Im Vordergrund stehen dabei Praktiken mit einem transformativen Effekt, die Innovationen hervorbringen.

#### *d) Zusammenarbeit der Kommune mit dem Sicherheits- und Verteidigungssektor*

Kommunen in der Ukraine sind bereits Teil einer dezentralen Verteidigung lokaler Infrastruktur und Unternehmen. In diesem Themenschwerpunkt könnten die ukrainischen Partner erläutern, wie sie mit den Einheiten der kommunalen Territorialverteidigung zur Drohnenabwehr, die in manchen Fällen – wie etwa in Kyjiw – ihrerseits als freiwillige Verbände von lokalen Unternehmern gegründet worden sind und von diesen finanziell unterstützt werden, zusammenarbeiten und die Drohnenabwehr in der Kommune mit den ukrainischen Streitkräften koordinieren. Auch könnte gefragt werden, wie die Kommunen (unweit der Kampfgebiete) die Zusammenarbeit (z. B. im Fall der Reparatur von Stromnetzen) mit den ukrainischen Streitkräften auf der Basis von NATO-Standards gestalten und wie sie die Unterstützung der Streitkräfte oder territorialen Verteidigung mit militärisch relevanter, aber nicht-letaler Ausrüstung rechtlich verankert haben. Ein weiteres Thema wäre, wie ortsansässigen Unternehmen der kritischen Infrastruktur ermöglicht wird, eine eigene Drohnenabwehr aufzubauen.<sup>112</sup>

#### *e) Austausch über Risikoanalysen in Kommunen und Regionen*

Grundlage einer Politik gesellschaftlicher Resilienz ist die Risikoanalyse oder Risikobewertung. Resilienz kann grundsätzlich als die Fähigkeit begriffen werden, Risiken zu identifizieren und entsprechend zu bewältigen. Eine inklusive

---

<sup>110</sup> Aufgrund hybrider Bedrohungen hat das Land Schleswig-Holstein hier bereits einen Austausch mit seiner Partnerregion Cherson gestartet, der für den Dialog fruchtbar gemacht werden könnte. Vgl. das Interview mit dem Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein im Deutschlandfunk:

<sup>111</sup> Vgl. für zahlreiche erfolgreiche Praktiken die von dem regionalen Koordinator und weiteren Experten aus der Region Saporischschja erstellte Studie von D. Ju. Arabadzhijev u.a.: Praktiken der Resilienz der südöstlichen Regionen [Oblaste] der Ukraine (Praktyky stijkosti pivdenno-shkidnykh blastej Ukrajiny. Kejs-Studi). Eine Fall-Studie. Saporischschja 2026.

<sup>112</sup> Expertengespräch mit Taras Byk, Agency for Recovery and Development (Kyjiw), 29.6.2026.

Risikoanalyse, die geeignet ist, nachhaltig gesellschaftliche Resilienz aufzubauen, muss über eine Methode verfügen, die sektorübergreifend und vorausschauend Sicherheitsrisiken, strukturelle Verwundbarkeiten und Kapazitätsengpässe erkennen kann, um so in eine Position des präventiven Handelns zu kommen und Bürgerinnen und Bürger optimal schützen zu können.<sup>113</sup>

In dem Dialog könnte erörtert werden, ob und wie auf kommunaler und regionaler Ebene Risikobewertungen vom Standpunkt der gesellschaftlichen Resilienz vorgenommen werden und ob und inwiefern die zentralstaatliche Ebene die in den Kommunen und Regionen identifizierten Risiken in der nationalen Risikoanalyse berücksichtigt. Dabei geht es insbesondere darum, ob Erfahrungen erfolgreicher Risikobewältigung, zu denen einzelne Kommunen aufgrund ihrer geographischen Lage und strategischen Bedeutung bereits gezwungen gewesen sind, als diese für andere Regionen noch nicht im selben Maße relevant waren, in eine vorausschauende Risikoanalyse einfließen können. Da in der Ukraine eine aus der gesellschaftlichen Resilienz abgeleitete inklusive Risikoanalyse noch keinen Eingang in offizielle Dokumente gefunden hat, könnte die von der NPSZ entwickelte Methode einer fünfdimensionalen Risikoanalyse als Diskussionsgrundlage dienen.<sup>114</sup>

Das Modell der Risikoanalyse der NPSZ geht über die Risikoanalyse rein technischer Sektoren und des Objektschutzes hinaus und besteht aus den Dimensionen der a) sozialen Kohäsion, b) menschlichen Sicherheit, c) der Bewertung der kritischen Infrastruktur zur Gewährleistung der Lebensfähigkeit (Transport, Energie, Kommunikation usw.), der Gewährleistung der ununterbrochenen Regierungsfähigkeit und der zwischenbehördlichen Kommunikation sowie der Resilienz im Informationsbereich. Auf dieser Basis werden in einer Kommune Risikoindikatoren erstellt, die von Experten abgefragt werden und im Idealfall in ein staatliches Risikoregister einfließen. Mit der Software einer finnischen Firma, die internationale und europäische Standards erfüllt, wird eine visuelle Risikokartierung der betroffenen Regionen erstellt, aus der aktuelle und neue Risikotendenzen abgelesen werden können. In einem Dialog könnte sowohl die Relevanz des NPSZ-Modells der Risikoanalyse (oder anderer Modelle) auf relevante Lernimpulse für die polnischen und deutschen Partner erörtert als auch gefragt werden, wie eine datenbasierte Risikoanalyse in Pläne und Strategien der Stadtentwicklung oder der regionalen Entwicklung integriert werden kann, um Resilienz und Sicherheit vor Ort zu stärken. Zugleich könnte untersucht werden, ob eine verpflichtende Anwendung der Risikoanalyse im Hinblick auf den frühen Wiederaufbau im Krieg sinnvoll wäre, um durch datenbasierte Risikoanalyse Transparenz beim Wiederaufbau zu

---

<sup>113</sup> Expertengespräch mit Volodymyr Lupatsij (NPSZ), 24.6. und 27.6.2026.

<sup>114</sup> Expertengespräch mit Oleh Saajan (NPSZ), 29.7.2026: Im Rahmen der Pilotprojekte der NPSZ werden diese Methoden der Risikoanalyse bereits in einzelnen Regionen als Grundlage für die Entwicklung einer Risikobewertung herangezogen. In der Stadt Saporischschja ist die Methode der NPSZ auf Initiative des bürgerlichen Entwicklungsrats bei der Stadt bereits herangezogen worden, um eine Risikoanalyse für die lokale Selbstverwaltung zu erarbeiten.

gewährleisten und Fehlplanungen beim Wiederaufbau oder Korruptionstendenzen zu vermeiden.<sup>115</sup>

*f) Dezentralisierung, lokale Demokratie und gesellschaftliche Resilienz*

Die durch die Dezentralisierungsreform gestärkte lokale Demokratie und Autonomie der Selbstverwaltung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die gesellschaftliche Resilienz der Kommunen. Bezugnehmend auf eine gemeinsame Studie der NPSZ und Ukrainischen Helsinki-Union für Menschenrechte mit dem Titel „Messung der Resilienz territorialer Gemeinden durch eine Bewertung ihrer Leistungsfähigkeit“ kommt die Expertin der NPSZ Olena Sem’orkina zu dem Schluss, dass sich vor allem solche Kommunen als resilient erweisen, „die sich nach der Dezentralisierungsreform erfolgreich zusammengeschlossen hatten und ihre Ressourcen effektiv nutzten, um die Entwicklung zu fördern und ihre Autonomie gegenüber verschiedenen, „von oben“ zugewiesenen staatlichen Zuwendungen zu stärken.“<sup>116</sup>

Im Rahmen des Dialogs könnte erörtert werden, wie unter den Bedingungen des Krieges die lokale Selbstverwaltung bewahrt und demokratische Entscheidungsprozesse gestärkt werden, um die für den Aufbau von Resilienz und dezentraler Kooperation wichtige Teilhabe nichtstaatlicher Akteure zu gewährleisten. Außerdem könnte man untersuchen, wie man von den militärischen Administrationen ausgehende Zentralisierungstendenzen minimieren könnte, ohne die militärische Sicherheit zu gefährden. Diskutiert werden könnten unterschiedliche Ansätze zur Stärkung partizipativer und demokratischer Prozesse, wie z. B. zivilgesellschaftliche Beratungsorgane, öffentliche Konsultationen, öffentliche Anhörungen, lokale Initiativen, Bürgerversammlungen, bürgerschaftliches Engagement und informelle Interaktionsformen und geschützte Räume für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.<sup>117</sup>

Im Hinblick auf die erforderliche Reform der regionalen Selbstverwaltung könnten auch Projekte zur Resilienz aufgelegt werden, die die Identität der Region sowie die Kommunikation und Koordination zwischen der regionalen Ebene und den Gemeinden einer Region stärken. Denkbar wäre – möglicherweise mit der Unterstützung polnischer und deutscher Partner – die Bereitstellung von Bürgerhaushalten für die Kommunen einer Region, mit denen Wettbewerbe ausgeschrieben werden, in denen die Kommunen erfolgreiche Praktiken der Risikobewältigung einreichen. Innovative Lösungen könnten prämiert werden und für eine Skalierung vorgeschlagen werden.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Expertengespräch mit Volodymyr Lupatsij (NPSZ), 24.6. und 27.6.2026.

<sup>116</sup> Olena Sem’orkina: Vymir stijkosti terytorial’nykh hromad cherez ocinku jikh spromozhnostej, 25.1.2025 [<https://www.helsinki.org.ua/publications/vymir-stijkosti-terytorialnykh-hromad-cherez-otsinku-ikh-spromozhnosti/>]

<sup>117</sup> Arabadzhijev, Praktiken der Resilienz, S.65.

<sup>118</sup> Für die Grundidee danke ich Volodymyr Lupatsij (NPSZ), Expertengespräch, 27.6.2026.

*g) Unterstützung der polnischen und deutschen Partner bei der Implementierung eines Ökosystems der Resilienz*

Letztlich können das hohe Potential und die vielen erfolgreichen kommunalen Einzelinitiativen nur dann präventiv und für nationale Resilienzpolitik genutzt werden, wenn Kernelemente eines Ökosystems der nationalen Resilienz Zug um Zug implementiert werden. Entwickelt sich der Dialog zu einem beständigen Format mit renommierten Akteuren, könnten sich polnische und deutsche Partner und Geber z. B. für die Umsetzung folgender Schritte einsetzen:

- ▶ Die Einrichtung eines Zentrums für nationale Resilienz-Politik bei der ukrainischen Regierung, das die erfolgreichen Innovationen der Kommunen und Regionen verarbeitet, Voraussetzungen für ihre Skalierung schafft und Standards für eine inklusive Risikoanalyse und die Etablierung eines entsprechenden Risikoregisters entwickelt
- ▶ Die Qualifizierung und Bereitstellung für ein regionales Expertennetzwerk, das mit Methoden der Risikoanalyse und ihrer Durchführung sowie mit Resilienz vertraut ist
- ▶ Die Stärkung der Kapazitäten der Organe der lokalen Selbstverwaltung, die diese in die Lage versetzt, eine inklusive Risikobewertung regelmäßig durchzuführen und basierend auf deren Daten Bereitschafts- und Handlungspläne zur Krisenbewältigung auszuarbeiten<sup>119</sup>

*h) Ukrainisch-europäischer Dialog zur gesellschaftlichen Resilienz*

Die EU-Kommission hat 2025 eine Strategie für eine krisenfeste Union („Preparedness Union Strategy“) vorgelegt. Mit der Strategie sollen auf Basis eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes die militärische und zivile Vorsorge und Bereitschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten gestärkt werden, um unterschiedlichen Bedrohungen – von geopolitischen Spannungen und Konflikten über Klimawandel und wachsenden Gefahren durch die Natur – zuvorzukommen und auf sie zu reagieren. Die Ukraine hat ein großes Interesse daran, einer resilienten Union beizutreten. Der Dialog könnte daher die ukrainischen Partner dabei unterstützen, eine Resilienz-Plattform mit der EU einzurichten, um neue, von der Ukraine entwickelte Standards von gesellschaftlicher Resilienz bereits vor einem Beitritt Kyjiws in die EU-Strategie einfließen zu lassen. Zudem könnte erörtert werden, ob im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU 2028-2034 dem Beitrittskandidaten Ukraine Mittel bereitgestellt werden können, um in der Ukraine ein Ökosystem nationaler Resilienz aufzubauen. Dies wäre auch ein weiterer Beitrag zur unverzichtbaren Stärkung der sozialen Kohäsion während des Beitrittsprozesses und würde zugleich demonstrieren, dass ein EU-Beitritt der Ukraine im gemeinsamen Interesse ist, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten vom Wissen und den Fähigkeiten der Ukraine direkt profitieren können.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Expertengespräch mit Volodymyr Lupatsij (NPSZ), 24.6. und 27.6.2026.

<sup>120</sup> Volodymyr Lupatsij: National Platform for Resilience and Social Cohesion. Risk assessment in Ukraine. Kyjiw 2026 (Unveröffentlichter Vortrag), Folie 9.

## Über die Kyjiwer Gespräche

Die Kyjiwer Gespräche sind eine unabhängige zivilgesellschaftliche Plattform zur Förderung des Dialogs zwischen der Ukraine und Deutschland. Gegründet 2005 als internationales Konferenzformat zu gesellschaftlichen und politischen Themen, unterstützen sie seit 2014 zivilgesellschaftliche Initiativen zur Stärkung lokaler Demokratie in der Ukraine. Seit Beginn der russischen Vollinvasion 2022 liegt der Schwerpunkt auf gesellschaftlicher Resilienz, sozialem Zusammenhalt sowie sicherheitspolitischen Themen wie der militärischen Unterstützung für die Ukraine und der westlichen Sanktionspolitik.

Die Kyjiwer Gespräche sind ein Programm der Europäischen Austausch gGmbH.

### Herausgeber:

Europäischer Austausch gGmbH  
Erkelenzdam 59, 10999 Berlin  
Tel.: +49 30 654 833 05  
[info@kyiv-dialogue.org](mailto:info@kyiv-dialogue.org)

### Vertreten durch (ViSdP):

Stefanie Schiffer, Thomas Vogel

### Follow Kyiv Dialogue

-  @kyjiwer.gespraech (DE)
-  @kyjiwer.gespraech (DE)
-  @KyivDialogue (EN)
-  @kyivdialogue.social.bsky (EN)
-  Kyiv Dialogue (EN)

## Über den Autor



Wilfried Jilge, Osteuropahistoriker, ist seit 2018 Associate Fellow im Zentrum für Ordnung und Governance in Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP und seit 2026 Senior Expert Ukraine and wider Black Sea region beim Deutsch-Ukrainischen Büro. Von 2021 bis 2025 war er Senior Adviser Ukraine and wider Black Sea region am Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (bis 2023) und bei der Stabilisation Platform der GIZ, wo er das Auswärtige Amt zur Sicherheit der Ukraine unter besonderer Berücksichtigung der Schwarzmeerregion, den Schlüsselreformen des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine sowie zum Wiederaufbau und zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung beraten hat. 2023/2024 war er Mitglied im Arbeitsstab des AA zur Vorbereitung der Ukraine Recovery Conference 2024 in Berlin. Diese Beratungstätigkeit setzt er heute im Rahmen seiner Think-Tank-Tätigkeit fort und schließt auch Abgeordnete des Bundestags ein. Seit 2005 ist er Vorstands- und Gründungsmitglied der Kyjiwer Gespräche.

Die Studie „Deutsch-Polnische Perspektiven der Ukraine-Unterstützung im Lichte des russischen Angriffskrieges und des EU-Beitrittsprozesses der Ukraine“ wird herausgegeben mit finanzieller Unterstützung der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit (SdpZ).



FUNDACJA WSPÓŁPRACY  
POLSKO-NIEMIECKIEJ  
STIFTUNG  
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE  
ZUSAMMENARBEIT