



## Eine komplexe Aufgabe inmitten des Krieges: Wiederaufbau und EU-Integration der Ukraine miteinander verzahnen

Julian Bergmann, Miriam Kosmehl,  
Julia Langbein, Gwendolyn Sasse

### Zusammenfassung

Die Ukraine und ihre internationalen Partner stehen vor einer gewaltigen Aufgabe: Nicht nur müssen sie den Wiederaufbau und den EU-Beitrittsprozess vorantreiben, sondern auch die Souveränität der Ukraine mithilfe militärischer und finanzieller Unterstützung im Kampf gegen den russischen Angriff verteidigen. Die Ungewissheit über den Ausgang des Krieges macht die Planung für den Wiederaufbau und den EU-Beitritt umso komplexer, unterstreicht aber auch, dass beide Vorhaben Hand in Hand gehen und sich gegenseitig verstärken sollten.

Zu diesem Zweck hat die EU die Ukraine-Fazilität beschlossen. Damit stellt die EU der Ukraine bis 2027 verlässliche Finanzmittel für den Wiederaufbau und wichtige Reformen bereit, die für einen EU-Beitritt erforderlich sind. Der zentrale Fahrplan für die Umsetzung der Fazilität ist der sogenannte Ukraine-Plan der ukrainischen Regierung.

Den Wiederaufbau und den EU-Beitritt gleichzeitig zu stemmen, könnte die Kapazitäten der ukrainischen Regierung und des Privatsektors überlasten, wodurch der Rückhalt in der Gesellschaft schwinden könnte. Um beide Prozesse bestmöglich zu verzahnen, sollten Entscheidungsträger\*innen folgende Empfehlungen berücksichtigen:

- **Prioritäten für kurzfristige Hilfe mit langfristigen Ambitionen setzen.** Wiederaufbaumaßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage, zur Deckung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung und zur Stabilisierung der ukrainischen Wirtschaft sollten Vorrang haben. Bei den EU-Beitrittsverhandlungen sollten grundlegende Beitrittsvoraussetzungen („*fundamentals*“) und die Verhandlungskapitel, die Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördern, priorisiert werden.
- **Für einen inklusiven Ansatz in der Umsetzung des Ukraine-Plans sorgen.** Deutschland und die Ukraine, die im Juni 2024 gemeinsam die Ukraine Recovery Conference (URC) ausrichten werden, sollten sicherstellen, dass auf dieser ein inklusiver Ansatz zur Umsetzung des

Ukraine-Plans entwickelt wird, der über die diesjährige URC hinaus trägt. Eine Möglichkeit ist die Bildung themenspezifischer Bündnisse ukrainischer Akteure auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen.

- **Internationale Geber für den Ukraine-Plan gewinnen und Wiederaufbaubemühungen als Hebel für einen beschleunigten EU-Beitritt nutzen.** Deutschland könnte als EU- und G7-Mitglied als verbindendes Element zwischen den EU- und Nicht-EU-Akteuren fungieren, die sich für den Wiederaufbau der Ukraine einsetzen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre bilateralen Hilfen für die Ukraine auf den Ukraine-Plan abstimmen.
- **Maßgeschneiderte technische Hilfe bereitstellen und Kapazitätsaufbau ausweiten.** Ukrainische und internationale Akteure sollten gemeinsam eine „*Asset Map*“ erarbeiten, die Kapazitäten und ungenutztes Potenzial (z. B. in Bezug auf Infrastruktur, öffentliche Finanzen, Industrie und Handel) in bestimmten Regionen und Gemeinden sowie im Privatsektor erfasst und dabei die Entwicklungsstrategien der verschiedenen Verwaltungsebenen berücksichtigt. Die ukrainische Diaspora in den EU-Ländern sollte aktiv an diesen Prozessen beteiligt werden, jedoch ohne unrealistische Erwartungen hinsichtlich ihrer zeitnahen und vollständigen Rückkehr.
- **Eine stufenweise EU-Integration der Ukraine vorbereiten.** Die Bundesregierung sollte die europäische Debatte über mögliche Zwischenschritte auf dem Weg hin zur formellen EU-Mitgliedschaft weiter vorantreiben, wie etwa die schrittweise Integration der Ukraine in den EU-Binnenmarkt.
- **Für eine offene und transparente Kommunikation sorgen.** Aufbauend auf einem offenen und transparenten Dialog muss eine wirksame Kommunikationsstrategie gegenüber der ukrainischen Bevölkerung entwickelt werden, um deren Unterstützung für einen EU-Beitritt zu erhalten. Auch innerhalb der EU bedarf es einer effektiven Kommunikation, um den politischen Spielraum von Vetospielern einzugrenzen.

## Einführung

Die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 23. Juni 2022, der Ukraine den Status eines EU-Beitrittskandidaten zu verleihen, sowie vom Dezember 2023, Beitrittsverhandlungen mit dem Land aufzunehmen, sind von historischer Bedeutung. Mit diesen Entscheidungen hat die Ukraine nun eine konkrete EU-Perspektive. Jeder Beitrittskandidat muss eine Angleichung an die EU-Standards und -Vorschriften vornehmen, was große Reformen, neue Rechtsvorschriften, Ressourcen und Umsetzungskapazitäten erfordert. Der Beitrittsprozess der Ukraine ist besonders, da er während eines andauernden Krieges stattfindet.

Der Wiederaufbau wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Grävingsholt et al. (2023, S. 2) definieren „Wiederaufbau“ als „alle Maßnahmen, die darauf abzielen, kriegsbedingte Schäden an der physischen Infrastruktur, aber auch an politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen zu beseitigen“. 2022 stellte die ukrainische Regierung auf der ersten Ukraine Recovery Conference in Lugano ihren Nationalen Wiederaufbauplan auf. Bereits darin ist das erklärte Ziel eine zukunftsorientierte, nachhaltige Transformation und Modernisierung des Landes. Dieser Prozess wird sich in einem vom Krieg gezeichneten politischen und sozialen Umfeld vollziehen und Kompromisse erfordern.

Der weitere Verlauf des Krieges wird über den möglichen Fortschritt des Beitrittsprozesses und der Wiederaufbaubemühungen entscheiden. Die Notwendigkeit der Verschränkung beider Prozesse ist im ersten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zum Beitritt der Ukraine (Europäische Kommission, 2023) und im Ukraine-Plan 2024–2027 (Regierung der Ukraine, 2024) festgehalten.

Sowohl die EU als auch ukrainische Akteure betrachten den Wiederaufbau der Ukraine und den EU-Beitritt als sich gegenseitig verstärkende Prozesse. Die EU-Beitrittsverhandlungen werden zwangsläufig die Überlegungen der EU zum Wiederaufbau und die Höhe der von ihr bereitge-

stellten Mittel beeinflussen. Doch sehen die verschiedenen am Wiederaufbau beteiligten Akteure, insbesondere die internationalen Geber, diesen nicht zwangsläufig im Zusammenspiel mit dem anvisierten EU-Beitritt. Dies macht die Koordinierung von Reformen durch die ukrainische Regierung, an die verschiedene Geber ihre Hilfen mitunter knüpfen, umso komplexer. Daher muss die **EU-Integration der Ukraine zu einem zentralen Bestandteil der Wiederaufbaubemühungen** und zu einem Ziel werden, hinter dem sowohl die ukrainische Regierung als auch die internationalen Geber stehen.

Es sollte nicht als selbstverständlich angesehen werden, dass die EU-Integration der Ukraine und der Wiederaufbau automatisch Hand in Hand gehen. Zwar sind beide Prozesse mit ähnlichen Herausforderungen verbunden, doch folgen sie nicht der gleichen Logik. Die Verknüpfung beider Prozesse kann daher zu Spannungen führen. In diesem Policy Brief geht es um konzeptionelle und praktische Fragen, die politische Entscheidungsträger\*innen berücksichtigen sollten, damit die Beitrittsverhandlungen und die Wiederaufbaubemühungen sich gegenseitig verstärken und Synergien schaffen.

## Die Logik des EU-Beitritts und des Wiederaufbaus: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

### *Zugrundeliegende Logiken*

Die EU-Erweiterungspolitik ist ein Instrument zur Förderung und zur Ermöglichung von Strukturanpassungen in den Beitrittsländern mit einem vordefinierten Endziel: dem Beitritt zur EU. Ein wichtiger Mechanismus hinter der Erweiterung als Instrument der EU-Außenpolitik ist die Konditionalität. Die Kopenhagener Kriterien von 1993 definieren die übergeordneten Bedingungen für einen EU-Beitritt folgendermaßen: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten; eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähig-

keit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten, aber auch sektorspezifische Anforderungen zur Angleichung der staatlichen Politik und der Wirtschaft an die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden rechtlichen Verpflichtungen sowie die Fähigkeit der EU, den Beitrittskandidaten „aufzunehmen“. Die Beitrittsverhandlungen sind nach einer zuletzt 2020 überarbeiteten Methodik in 35 Kapitel gegliedert. Bestimmte Auflagen regeln den Übergang von einem Kapitel zum nächsten und setzen diesbezügliche Anreize (wobei auch mehrere Verhandlungskapitel auf einmal geöffnet werden können).

Im Gegensatz zum EU-Beitrittsverfahren sind Wiederaufbauprozesse während oder nach gewaltsamen Konflikten oder Naturkatastrophen sehr kontextspezifisch und können die unterschiedlichsten externen Akteure einbeziehen. Im Sinne des ursprünglich im Zusammenhang mit der Katastrophenvorsorge entwickelten „*Build back better*“-Prinzips basiert auch der Wiederaufbau auf einem zukunftsorientierten Ansatz, der darauf abzielt, die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften gegenüber künftigen Krisen und Katastrophen zu erhöhen.

Ähnlich versteht auch die ukrainische Regierung den geplanten Wiederaufbau (Regierung der Ukraine, 2024, S. 27). Der Wiederaufbau sieht dementsprechend eine nachhaltige und tiefgreifende Umgestaltung und Modernisierung eines Staates und seiner Gesellschaft vor, die auch Wirtschaftswachstum umfasst.

#### *Unterschiede*

Anders als beim EU-Beitritt müssen Wiederaufbaubemühungen weder in einer bestimmten Reihenfolge noch anhand eines vordefinierten Rahmens erfolgen. Auch kann der Wiederaufbau eines Landes nur partiell oder nur in ausgewählten Bereichen vollzogen werden, ohne dass damit der gesamte Prozess zum Erliegen kommt. Die Prioritäten, Sequenzierung und Governance-Strukturen für den Wiederaufbau müssen im Laufe des Prozesses festgelegt und bei Bedarf angepasst werden, während die EU-Beitrittsverhandlungen von

Anfang an einem festen Rahmen folgen. Außerdem haben die EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Phasen des Beitrittsprozesses ein Vetorecht, etwa bei der Entscheidung, einem Land den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und einzelne Verhandlungskapitel abzuschließen bis hin zur Zustimmung zum eigentlichen Beitritt, nachdem alle Kapitel abgeschlossen sind. Das Vetorecht kann die Konditionalität als systematischen Mechanismus schwächen. Denn selbst wenn die Bedingungen für einen Beitritt erfüllt sind, können die Mitgliedstaaten den Prozess immer noch aus anderen Gründen blockieren. Die ungarische Regierung unter Premierminister Viktor Orban drohte erst mit einem Veto gegen die Entscheidung, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen, und legte gegen die Ukraine-Fazilität zunächst ein Veto ein. Die aktuelle slowakische Regierung könnte sich ähnlich verhalten, und auch andere Länder könnten diesem Beispiel folgen, wenn ihre Wählerschaft die entsprechenden Kosten für zu hoch hält (z. B. im Hinblick auf die EU-Kohäsionspolitik). Der EU-Beitrittsprozess zeichnet sich durch eine asymmetrische Beziehung zwischen der EU, die die Bedingungen festlegt, und dem Beitrittskandidaten aus, der diese erfüllen muss. Letztlich hängt der Fortschritt des Prozesses von der politischen Unterstützung aller EU-Mitgliedstaaten ab. Der Wiederaufbau hingegen ist vorerst von den Bedürfnissen des jeweiligen Landes bestimmt, welches dann in der Regel Unterstützung von externen Akteuren erhält. In der Praxis scheinen beide Prozesse jedoch größere Ähnlichkeiten aufzuweisen. So sind Wiederaufbaumaßnahmen von externer Hilfe abhängig, die selbst an bestimmte Reformerwartungen geknüpft ist. Die EU wiederum erwartet bestimmte Anpassungen, greift über die im Verhandlungsprozess vereinbarten Reformen hinaus aber nur untern in die Souveränität eines Beitrittskandidaten ein.

#### *Gemeinsamkeiten*

Sowohl der Wiederaufbau der Ukraine als auch der EU-Beitritt erfordern externe Ressourcen und Fachwissen. Dazu gehört auch das Fachwissen der durch den Krieg vertriebenen Ukrainer\*innen.

Es mag zunächst so erscheinen, dass es sich bei beiden Vorhaben primär um rein technokratische Aufgaben handelt (die von einigen Akteuren womöglich auch so behandelt werden), aber es sind gleichzeitig politische Prozesse, die mit großen und möglicherweise divergierenden Erwartungen der heimischen Eliten und der Gesellschaft einhergehen. Wessen Interessen haben am Ende Vorrang bei der Festlegung von Prioritäten und deren Umsetzung? Wer profitiert tatsächlich oder eher früher als später? Es hat sich gezeigt, dass beide Prozesse einen eingeschriebenen „exekutiven Fokus“ aufweisen, der im Falle der Ukraine die Rolle der Präsidentschaft (oder bestimmter Ministerien) stärker betont als die des Parlaments oder von Nichtregierungsorganisationen. Der Erfolg beider Prozesse hängt jedoch letztlich auch von der Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure ab.

Schließlich macht der andauernde Krieg die Fortschritte und den Erfolg beider Prozesse sehr viel unsicherer und kann bereits erfüllte Ziele gefährden oder gar wieder zunichtemachen. So beeinträchtigt beispielsweise die schwierige Sicherheitslage die Chancen auf dringend benötigte private (ausländische) Investitionen. Das betrifft vor allem Investitionen in Infrastruktur, die sowohl für den EU-Beitritt als auch für den Wiederaufbau wichtig sind. Kritische Infrastruktur muss möglicherweise mehrmals wiederaufgebaut werden, was eine kontinuierliche externe Hilfe erschwert. Und ein langanhaltender Krieg kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den politischen Willen in Europa auf die Probe stellen.

## **Synergien zwischen dem EU-Beitrittsprozess und dem Wiederaufbau der Ukraine**

Die Verzahnung von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und dem Wiederaufbau des Landes kann drei Arten von Synergien schaffen:

Erstens bietet die **Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft einen Anreiz für elementare Reformen**, die zur Konsolidierung und weiteren Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

in der Ukraine notwendig sind. Diese institutionellen Reformen können verhindern, dass die Wiederaufbauhilfe in korrupten Strukturen versickert. Das Vertrauen der Geber in die Integrität der ukrainischen Institutionen würde auch private (ausländische) Investitionen mobilisieren.

Zweitens kann die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft die **EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteure** in der Ukraine dabei unterstützen, die **politische Dynamik** für Reformen **aufrechtzuerhalten**, die auch für den Wiederaufbau nach dem „*Build back better*“-Prinzip förderlich sind.

Schließlich kann die gemeinsame Vision der EU-Mitgliedschaft der Ukraine als **gemeinsamer Rahmen für die Koordinierung der bilateralen Hilfen der Geber für die Ukraine** dienen.

Im ersten jährlichen Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zum Beitritt der Ukraine vom November 2023 (Europäische Kommission, 2023) ging es bereits um die Verzahnung des EU-Beitritts mit Wiederaufbaubemühungen. Im Kapitel über die Regionalpolitik wird beispielsweise gefordert, den staatlichen Fonds für regionale Entwicklung der Ukraine und die staatliche Strategie für regionale Entwicklung auf die Anforderungen des Wiederaufbaus und die Grundsätze der Multi-Level-Governance abzustimmen, da der Wiederaufbauprozess in den einzelnen Regionen und Gemeinden unterschiedlich organisiert werden muss. Der Bericht unterstreicht auch, dass Wiederaufbauprojekte auf den Aufbau von Kapazitäten abzielen sollten, damit die Ukraine dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standhalten kann. Besonderes Gewicht wird auf den Wiederaufbau der Infrastruktur und Investitionen in Aus- und Weiterbildung gelegt, wodurch der Ukraine durch Spezialisierung auch die Integration in Wertschöpfungsketten für höherwertige Produkte ermöglicht werden soll.

## Die Ukraine-Fazilität und der Ukraine-Plan – Verknüpfung von EU-Beitritt und Wiederaufbau

Mit der sogenannten Ukraine-Fazilität haben die EU-Institutionen ein Finanzierungsinstrument geschaffen, das sowohl den Wiederaufbau der Ukraine als auch den Beitrittsprozess unterstützt. Es wurde im Rahmen der Überarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU durch alle Mitgliedstaaten vereinbart und vom Europäischen Parlament am 27. Februar 2024 angenommen (Europäische Union, 2024). Damit soll die Ukraine im Zeitraum 2024–2027 regelmäßig und verlässlich Hilfen erhalten, die zur finanziellen Stabilität des Landes beitragen. Der Finanzrahmen der Fazilität umfasst 50 Mrd. EUR, wovon 33 Mrd. EUR in Form von Darlehen und 17 Mrd. EUR in Form von Zuschüssen bereitgestellt werden sollen.

Das Instrument ist in drei Säulen gegliedert (Abbildung 1). Säule I zielt auf die makrofinanzielle Stabilität der Ukraine und die Umsetzung von Reformen und Investitionen entsprechend den im Ukraine-Plan 2024–2027 (Regierung der Ukraine, 2024) festgelegten Prioritäten ab. Dieses Doku-

ment legt eine mittelfristige Vision für Wiederaufbaumaßnahmen fest, die eng mit den wichtigsten für den EU-Beitritt der Ukraine erforderlichen Strukturreformen verbunden sind. Im Rahmen von Säule II der Fazilität soll ein Investitionsrahmen für die Ukraine geschaffen werden, während Säule III der technischen Hilfe und dem Kapazitätsaufbau dient, aber auch einen Kreditkostenzuschuss beinhaltet. Der Großteil der Mittel, 38 Mrd. EUR, ist für Säule I vorgesehen, 8 Mrd. EUR für Säule II und 4 Mrd. EUR für Säule III. Interessanterweise folgt die Ukraine-Fazilität „einer ähnlichen operativen Logik wie die ‚Reform- und Wachstumsfazilität‘ für den Westbalkan“ (angenommen im April 2024), die auf einer „integrierten, gestaffelten Beitrittsmethodik“ basiert (Emerson & Blockmans, 2023, S. 2). Diese bietet „finanzielle Anreize und eine beschleunigte Integration in Teile des Binnenmarktes für Übergangsmaßnahmen zur Erfüllung der Bedingungen eines EU-Beitritts“ (ibid., S. 2).

Der Ukraine-Plan ist die Reform- und Investitionsstrategie der ukrainischen Regierung. Er bildet vier Handlungsfelder und deren Synergien ab: Förderung der am schnellsten wachsenden Wirt-

Abbildung 1: die drei Säulen der Ukraine-Fazilität

UKRAINE-FAZILITÄT		
Säule I Unterstützung des Ukraine-Plans	Säule II Investitionsrahmen für die Ukraine	Säule III Technische Unterstützung
<p><b>EU-Hilfen für die Umsetzung des Ukraine-Plans</b> in Form von Zuschüssen und Darlehen für den Staatshaushalt mit folgenden Zielen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deckung des <b>dringenden Finanzbedarfs des Staates</b> zum Erhalt der makrofinanziellen Stabilität</li> <li>- Förderung von Investitionen, die <b>wirtschaftliche Erholung, Wiederaufbau und Modernisierung</b> unterstützen</li> <li>- Förderung von Reformen, die für den <b>EU-Beitritt</b> erforderlich sind</li> </ul>	<p><b>De-Risking-Mechanismus für Investor*innen</b> über internationale Finanzinstitutionen, um Investitionen zu steigern und neue Investor*innen zu gewinnen</p> <p><b>Unterstützung für den ukrainischen Privatsektor</b> (mindestens 15 % für KMU)</p> <p><b>Technische Hilfe zur Vorbereitung und Umsetzung von Investitionen</b></p>	<p><b>Technische Hilfe für die Regierung</b> (EU-Acquis, Strukturreformen)</p> <p><b>Kapazitätsaufbau bei den Behörden</b> auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene</p> <p><b>Unterstützung der Zivilgesellschaft</b></p> <p><b>Zinszuschüsse</b> für Darlehen</p>

Quelle: Angepasste Version der Grafik der Europäischen Kommission (2024) nach CC-BY-Lizenz

schaftssektoren; Einbindung der wichtigsten Querschnittsbereiche, etwa der Übergang zu einer umweltfreundlichen, digitalen und integrativen Wirtschaft; Stärkung grundlegender Sektoren, die den Bürger\*innen Dienste der Grundversorgung bieten, etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales; sowie Gewährleistung von zentralen Werten und einer verantwortungsbewussten Regierungsführung durch eine effiziente und effektive öffentliche Verwaltung.

Die Ukraine-Fazilität und der Ukraine-Plan bilden gemeinsam eine ehrgeizige Strategie zur Umsetzung von Reformen, die im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen erforderlich sind. Gleichzeitig stellen sie eine ausdrückliche Verbindung zwischen dem anvisierten EU-Beitritt der Ukraine und den Wiederaufbaubemühungen her. Am 14. Mai hat der Rat der EU den Ukraine-Plan formal angenommen, was eine Vorbedingung für regelmäßige Zahlungen im Rahmen der Ukraine-Fazilität war. Ziel ist es, den Wiederaufbau in den nächsten vier Jahren mit wichtigen institutionellen, rechtlichen und administrativen Reformen zu verknüpfen. Die Ukraine kann somit die durch die Perspektive eines EU-Beitritts eröffnete strategische Richtung nutzen, um ihren Wiederaufbau mit der wirtschaftlichen Modernisierung in Einklang zu bringen und so eine solide Grundlage für die angestrebte EU-Mitgliedschaft zu schaffen. Da die Mittel aus Säule I der Ukraine-Fazilität in erster Linie zur Schließung der Finanzierungslücke im ukrainischen Staatshaushalt verwendet werden, sind hohe Erwartungen an eine Ausweitung der Privatkredite und der Investitionen im Rahmen von Säule II geknüpft, damit genügend Mittel für den Wiederaufbau vorhanden sind.

Der Ukraine-Plan ist zwar ein wichtiger Baustein zur Festlegung der ersten Schritte bei der Umsetzung von Reformen und von Prioritäten bei den Wiederaufbaubemühungen, doch bietet er keine ausgereifte Strategie für den Wiederaufbau, mit der die Ukraine geradlinig auf einen EU-Beitritt zusteuern kann. Angesichts der Unvorhersehbarkeit des andauernden Krieges kann der Ukraine-Plan das in diesem Stadium auch gar nicht leisten. Insbesondere reicht das Volumen der Fazilität nicht

für die Finanzierung der Wiederaufbaubemühungen aus. Es ist auch nicht sicher, dass die in Säule III der Fazilität vorgesehene technische Hilfe den erforderlichen Kapazitätsaufbau in der Ukraine ausreichend abdeckt, zumal die Fazilität offenbar die Unterstützung einbezieht, die Beitrittskandidaten ohnehin im Rahmen der regulären Heranführungshilfe erhalten. Der Aufbau von Kapazitäten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, der auch Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen einschließt, ist entscheidend, damit geschätzte Hunderte von Milliarden Euro, die sowohl für die Wiederaufbau- als auch für die Reformhilfe benötigt werden, effektiv eingesetzt werden.

## **Zentrale Herausforderungen**

Damit die für einen EU-Beitritt der Ukraine notwendigen Schritte und die Wiederaufbaubemühungen sich gegenseitig verstärken, müssen folgende Aufgaben angegangen werden:

### **Festlegung von Prioritäten und Sequenzierung**

Mit Blick auf die EU-Erweiterung wird es notwendig sein, sich in den allerersten Phasen des Wiederaufbaus der Ukraine auf institutionelle Reformen zu konzentrieren. Die Umsetzung der Reformen, die notwendig sind, um alle in den EU-Beitrittsverhandlungen festgelegten Kriterien zu erfüllen, wird mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Dazu gehört, dass das nach der Revolution der Würde bzw. den Maidan-Protesten 2013/14 etablierte System zur Korruptionsbekämpfung bestehen bleibt, die Korruption im Justizwesen und in der Strafverfolgung eingedämmt wird und die ukrainischen Entscheidungsträger\*innen sich um kontinuierliche Verbesserungen bemühen. Gleichzeitig muss der EU-Beitrittsprozess für die ukrainische Bevölkerung greifbare Vorteile bringen. Andernfalls geht möglicherweise ihre Unterstützung und das Vertrauen in den Prozess verloren und es kann zu Frustration oder EU-Skepsis kommen, wenn die Verhandlungen nur schleppend vorankommen oder bei bestimmten Kapiteln ganz ins Stocken geraten. Eine wachsende Europaskepsis

war schon bei früheren Beitrittsprozessen in Mittel- und Osteuropa zu beobachten und zeichnet sich auch im laufenden Beitrittsprozess Serbiens ab.

In Bezug auf den Wiederaufbau wird eine erste Priorität darin bestehen, kurzfristige Bedürfnisse zu befriedigen und sich auf Sektoren zu konzentrieren, in denen schnelle Wirkungen erzielt werden können. Letzteres wird auch die Legitimität der Wiederaufbaumaßnahmen, also die gesellschaftliche Akzeptanz der staatlichen Projekte, maßgeblich beeinflussen. Je greifbarer die Ergebnisse der internationalen Hilfe für den Wiederaufbau der Ukraine sind, desto größer wird die öffentliche Unterstützung für die Governance-Strukturen und die festgelegten Prioritäten sein. Gleichzeitig ist klar, dass der langfristige Wiederaufbau der Ukraine auf Bedingungen beruhen muss, die mit dem Besitzstand der EU in Einklang stehen. Daher müssen in beiden Prozessen kurzfristige Anforderungen mit den langfristigen Zielen des EU-Integrationsprozesses und des Wiederaufbaus in Einklang gebracht werden. Dabei sollten Wiederaufbaumaßnahmen Vorrang haben, die die Sicherheitslage verbessern oder sich auf die Grundbedürfnisse der Bevölkerung konzentrieren *und* gleichzeitig für das Funktionieren der ukrainischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind. Eine widerstandsfähige und florierende Wirtschaft ist eine Voraussetzung dafür, dass der ukrainische Staat und die ukrainische Gesellschaft die Reformen verwirklichen können, die für die Erfüllung der EU-Standards erforderlich sind. Ein großer Fokus sollte hier auf Maßnahmen zur Minenräumung liegen. Diese sind nicht nur aus Gründen der physischen Sicherheit wichtig, sondern würden auch zur Wiederherstellung der landwirtschaftlichen Existenzgrundlagen und Produktion beitragen. Schätzungen zufolge könnten rund 30 % der ukrainischen Landfläche durch Minen und nicht explodierte Sprengsätze verseucht sein (Außenministerium der Ukraine, 2023).

Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung, wie Gesundheit, Wohnen und Bildung, eine wichtige

Voraussetzung für die Erholung der Wirtschaft. Sie können den Menschen zudem angesichts des anhaltenden Krieges neue Hoffnung geben.

Darüber hinaus sollten sich die Wiederaufbaubemühungen weiterhin auf kritische Infrastruktur, Verkehrswege und Logistik konzentrieren, die nicht nur für die ukrainische Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, sondern von denen auch die Gesellschaft profitiert. Es muss ein Gleichgewicht geschaffen werden zwischen den kurzfristigen Bedürfnissen, die sich nicht immer mit den strategisch wichtigen Nachhaltigkeitszielen vereinbaren lassen, und der in der strategischen Agenda der EU festgelegten Transformation oder mittelfristigen Initiativen wie dem Wiederaufbau von Autobahnen oder Kraftwerken. Bei auseinandergehenden Interessen kann es schwierig sein zu bestimmen, welche Verwaltungsebene berechtigt ist, finale Entscheidungen darüber zu treffen, welches Projekt Vorrang vor einem anderen hat.

In den Beitrittsverhandlungen haben selbstverständlich die sogenannten grundlegenden Beitrittsvoraussetzungen („*fundamentals*“) Vorrang, die den gesamten Beitrittsprozess und die Verhandlungen über alle anderen Kapitel leiten. Sie betreffen Kernthemen wie Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und die Stärkung der demokratischen Institutionen, einschließlich der Reform der öffentlichen Verwaltung. Ihre übergeordnete Rolle spiegelt sich im Ukraine-Plan wider und zeigt sich auch schon daran, dass die ukrainische Bevölkerung laut Meinungsumfragen die Bekämpfung der Korruption immer wieder als oberste Priorität bei den Reformen ansieht (z. B. Onuch et al., 2023). Darüber hinaus sollte in den Beitrittsverhandlungen, insbesondere in den Clustern zum Binnenmarkt, zur grünen Agenda und zur nachhaltigen Konnektivität, jenen Kapiteln Vorrang eingeräumt werden, in denen Fortschritte hinsichtlich der Anpassung an das EU-Recht gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft steigern, insbesondere mit Blick auf die fünf wachstumsfördernden Sektoren, die im Ukraine-Plan genannt werden: Landwirtschaft, Energie, Verkehr, kritische Rohstoffe und IT. Schafft der Bei-

trittsprozess Anknüpfungspunkte für die Modernisierung und Ankurbelung eines integrativen Wirtschaftswachstums, kann er direkt zum transformativen Wiederaufbau beitragen. Schließlich wird die Ukraine mithilfe des „*Build back better*“-Prinzips in einer besseren Position sein, die EU-Standards zu erfüllen. Die Ausgangsposition der Ukraine bei den Beitrittsverhandlungen ist vergleichbar mit der früherer EU-Beitrittskandidaten. Die Ukraine hat Widerstandsfähigkeit und politische Stabilität bewiesen und ist damit gut aufgestellt, den transformativen Wiederaufbau zu stemmen (Grievson et al., 2023).

### **Breite gesellschaftliche Einbindung ermöglichen**

Wie sich in anderen Kontexten gezeigt hat, ist es wichtig, den Wiederaufbau unter Beteiligung vieler Akteure zu organisieren, was auch im Sinne der internationalen Gemeinschaft ist. Dabei sollten auch die Präferenzen von Lokalverwaltungen, unabhängigen Wirtschaftsverbänden und der Zivilgesellschaft eine Rolle spielen (ISE, 2023). Im Zuge der EU-Osterweiterung ist deutlich geworden, dass die Umsetzung von EU-Vorschriften (über die formelle Einhaltung des EU-Besitzstands hinaus) eine konzertierte Anstrengung einer ganzen Reihe unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure erfordert (Bruszt & Langbein, 2020).

Sowohl der Wiederaufbauprozess als auch die EU-Erweiterung bergen jedoch das Risiko einer „Top-down“-Dynamik, etwa wenn sich die Präsidialverwaltung oder die Regierung die alleinige Entscheidungsmacht bei der Festlegung von Prioritäten zu eigen machen. Daher besteht die Herausforderung darin, möglichst viele Akteure langfristig in beide Prozesse einzubinden.

Der Ukraine-Plan führt auf, welche Akteure bei seiner Erstellung inhaltlich einbezogen oder um Feedback gebeten wurden (Unternehmen und Unternehmensverbände; Nichtregierungsorganisationen; regionale staatliche Stellen; parlamentarische Ausschüsse). Im Hinblick auf die Umsetzung und Anpassung ist es wichtig, Zugangsmöglichkeiten zu schaffen, damit diese Akteure nicht

nur konsultiert werden, sondern diesen Prozess kontinuierlich und effektiv mitgestalten können. Über die Bedarfsermittlung auf lokaler Ebene hinaus sollten in einer „*Asset Map*“ systematisch lokale Stärken in Bezug auf das Human- und Finanzkapital identifiziert werden. So können einerseits die Stärken von lokalen Unternehmen kartiert und andererseits die Fälle ermittelt werden, in denen ausländische Unternehmen oder ausländisches Fachwissen einbezogen werden müssen, insbesondere im Hinblick darauf, die Wiederaufbaubemühungen mit den EU-Vorschriften in Einklang zu bringen (ZOiS, 2024). Ein solcher Ansatz entspricht dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip, demzufolge Entscheidungen immer auf der untersten Ebene getroffen werden sollten, ohne dass die EU eingreift. Dies fördert kontinuierliche Anstrengungen im Hinblick auf Dezentralisierung und Machtausgleich in der Ukraine. Lokale Zusammenschlüsse von Akteuren sind eine wichtige Brücke zwischen Gesellschaft und Politik, zwischen den Gemeinden und zwischen der kommunalen und der nationalen Ebene.

Es wird wichtig sein, themenspezifische Bündnisse zwischen einer Vielzahl von Akteuren und entsprechenden Governance-Strukturen zu schließen, die es ihnen ermöglichen, den Ukraine-Plan entsprechend ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten umzusetzen (und anzupassen). So ist beispielsweise die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft und ihre Integration in europäische Wertschöpfungsketten eine der Hauptprioritäten für den Wiederaufbau und auch eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien für den EU-Beitritt. Sowohl die Ukraine-Fazilität als auch der Ukraine-Plan legen in dieser Hinsicht den Schwerpunkt auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Studien zur wirtschaftlichen Entwicklung zeigen jedoch, dass Bündnisse von Unternehmen, Forschungsinstituten, Universitäten, Einrichtungen zur Berufsbildung, Regulierungsbehörden und Investitionsagenturen erforderlich sind, um die Wettbewerbsfähig-

keit zu steigern und eine Integration in Wertschöpfungsketten für hochwertige Produkte zu ermöglichen (Doner & Schneider, 2016). Solche Bündnisse erleichtern die Bündelung von Ressourcen und Wissen zu den besonderen Bedürfnissen bestimmter Sektoren in Bezug auf Logistik, Kompetenzen, technologisches Know-how und Vermarktung. Die Unterstützung der Bildung solcher Bündnisse für einzelne Sektoren sowie innerhalb oder über verschiedene Gebietseinheiten hinweg durch die Ukraine-Fazilität kann eine Schlüsselrolle beim Aufbau von Sektoren mit hohem Potenzial spielen.

### **Staatliche und nichtstaatliche Kapazitäten zur Bewältigung des EU-Beitritts und Wiederaufbaus**

In früheren EU-Beitrittsverhandlungen hat sich gezeigt, dass Beitrittskandidaten den komplexen Prozess nur mit einem hohen Maß an staatlichen und nichtstaatlichen Kapazitäten bewältigen können (Hughes et al., 2004; Bruszt & Langbein, 2020). Die Konditionalität legt zwar in der Regel die Zielvorgaben fest, gibt jedoch nicht alle Schritte auf dem Weg dorthin vor. Daher liegt die Steuerung des Prozesses in der Hand der einheimischen Akteure.

Ebenso hängt der Erfolg der Wiederaufbaum Bemühungen eines Landes von der Fähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ab, Maßnahmen zu entwickeln, umzusetzen und zu überwachen und sich mit internationalen Partnern abzustimmen, die den Wiederaufbau unterstützen. Natürlich ist es angesichts der Tatsache, dass EU-Beitritt und Wiederaufbau Hand in Hand gehen sollen, umso schwieriger, ausreichende Kapazitäten zur effizienten und effektiven Verwendung der von den internationalen Partnern bereitgestellten Finanzmittel („Aufnahmefähigkeit“) und zur Durchführung der vereinbarten Projekte und Programme im Einklang mit den von externen Akteuren festgelegten Bedingungen („Implementierungsfähigkeit“) bereitzuhalten.

Die Ukraine fängt allerdings nicht bei null an. Im Rahmen des Assoziierungsabkommens und der vertieften und umfassenden Freihandelszone mit

der EU hat die Ukraine erhebliche staatliche und nichtstaatliche Verwaltungskapazitäten aufgebaut, die bei der Bewältigung des Wiederaufbauprozesses eine wichtige Ressource darstellen. Gleichzeitig bestehen hinsichtlich der vorhandenen Kapazitäten starke regionale Unterschiede, insbesondere zwischen dem Osten und dem Süden der Ukraine und dem Rest des Landes. Es ist davon auszugehen, dass in den Gebieten, in denen die Ukraine die Kontrolle zurückerlangt hat, Kapazitätslücken und spezifische Bedürfnisse bestehen (Kochnev et al., 2023). Die Städte und Regionen entlang der Frontlinie benötigen beim Wiederaufbau die größte Unterstützung. Im Rahmen von politischen Verhandlungen wird zu klären sein, wo und wann der Wiederaufbau erfolgen soll, was nicht zuletzt auch von der Binnenmigration und von Sicherheitserwägungen abhängig sein wird. Darüber hinaus sind viele für den Wiederaufbau der Ukraine nötigen Fachkräfte ins Ausland geflohen, und je länger der Krieg andauert, desto schwieriger wird es sein, sie zur Rückkehr zu bewegen. Es wird daher wichtig sein, die Frage der Kapazitäten und des Humankapitals auch aus einer transnationalen Perspektive zu betrachten und Möglichkeiten für im Ausland lebende Ukrainer\*innen zu entwickeln, den zweigleisigen Transformationsprozess der Ukraine voranzutreiben.

### **Koordinierung mit anderen Partnern**

Während an den EU-Beitrittsverhandlungen nur die EU und der Beitrittskandidat beteiligt sind, wird der Wiederaufbau der Ukraine von den USA und vielen anderen Nicht-EU-Staaten wie Norwegen, der Schweiz und Großbritannien unterstützt. Daher muss die EU sicherstellen, dass bei der Koordinierung mit der ukrainischen Regierung hinsichtlich des Wiederaufbaus systematisch auch andere internationale Geber einbezogen werden, da diese eine wichtige Rolle bei der politischen und finanziellen Unterstützung spielen werden. Im Gegenzug müssen die USA und andere Geber bereit sein, sich mit der EU abzustimmen. Die im Januar 2023 eingerichtete internationale Plattform für die

Geberkoordinierung, auf die sich die G7-Staaten und die Ukraine gemeinsam mit der EU-Kommission geeinigt haben, muss als Drehscheibe für die Koordinierung zwischen der EU und Nicht-EU-Gebern fungieren. Die Ausweitung der Mitgliedschaft über die G7 hinaus auf die Republik Korea, die Niederlande, Norwegen und Schweden sowie der Beobachterstatus für Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Spanien ist ein wichtiger Schritt zur Erweiterung der Plattform.

## Uneinigkeit innerhalb der EU

Nicht alle EU-Mitgliedstaaten unterstützen den Wiederaufbau der Ukraine und ihre Aufnahme in die EU gleichermaßen. Beispiele sind etwa der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán und der slowakische Ministerpräsident Robert Fico. Es ist wahrscheinlich, dass einige EU-Mitgliedstaaten das Einstimmigkeitsprinzip dazu nutzen, den Beitrittsprozess zu blockieren, solange der Abschluss jedes Kapitels ein einstimmiges Votum erfordert. Proteste polnischer und französischer Landwirt\*innen gegen Getreideimporte aus der Ukraine deuten darauf hin, dass es auch zu Protesten gegen die schrittweise Integration der Ukraine in den Binnenmarkt der EU kommen könnte. Inwieweit sich diese Meinungsverschiedenheiten innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf die EU-Hilfen für den Wiederaufbau der Ukraine und ihren Weg zum EU-Beitritt auswirken werden, bleibt abzuwarten. Auf der Europakonferenz im November 2023 schlug Außenministerin Annalena Baerbock Ideen für eine „schrittweise Integration“ der EU-Beitrittskandidaten und für eine Ausweitung der Bereiche vor, in denen Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können, darunter auch im Bereich der Außenpolitik (Auswärtiges Amt, 2023). In jedem Fall bedarf es des politischen Willens und einer gemeinsamen Führung, um eine europäische Einheit zu bilden, die beide Prozesse miteinander verzahnt. Wenn der Wiederaufbau und der EU-Beitritt eng miteinander verwoben bleiben, wird es schwieriger sein, letzteren zu blockieren. Umgekehrt rückt der EU-Beitritt in weite Ferne, wenn der Wiederaufbau ins Stocken gerät.

## Empfehlungen

**(1) Prioritäten für die Beitrittsverhandlungen und Wiederaufbaubemühungen festlegen, die kurzfristige Bedürfnisse mit langfristigen Zielen in Einklang bringen.** Vorrang sollten Wiederaufbaumaßnahmen haben, die die Sicherheitslage verbessern, sich auf die Grundbedürfnisse der Bevölkerung konzentrieren und für das Funktionieren der ukrainischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind. Eine widerstandsfähige und florierende Wirtschaft ist eine Voraussetzung dafür, dass Staat und Gesellschaft in der Ukraine die Reformen verwirklichen können, die für die Erfüllung der EU-Standards erforderlich sind. Bei den Beitrittsverhandlungen wird der Fokus auf den grundlegenden Beitrittsvoraussetzungen liegen: Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte sowie Stärkung der demokratischen Institutionen, einschließlich der Reform der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus sollten diejenigen Verhandlungskapitel Vorrang haben, in denen Fortschritte bei der Angleichung an die EU-Standards gleichzeitig für Wirtschaftswachstum sorgen und die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft in den fünf wachstumsfördernden Sektoren des Ukraine-Plans steigern können: Landwirtschaft, Energie, Verkehr, kritische Rohstoffe und IT (siehe auch Movchan et al., 2024). Es wird darauf ankommen, ein Gleichgewicht zwischen den kurzfristigen Bedürfnissen des Wiederaufbaus, die nicht immer mit den EU-Standards in Einklang zu bringen sind, und den längerfristigen Initiativen herzustellen, die einen transformativen Wiederaufbau ermöglichen und damit langfristig das Wirtschaftswachstum steigern.

**(2) Für einen inklusiven Ansatz in der Umsetzung des Ukraine-Plans sorgen.** Wenn der Ukraine-Plan als Masterplan für den anvisierten EU-Beitritt und den Wiederaufbau der Ukraine dienen soll, ist eine **breite öffentliche Unterstützung und Eigenverantwortung** aller Akteure erforderlich. Da der Ukraine-Plan von der ukrainischen Regierung im Eiltempo ausgearbeitet und mit der Europäischen Kommission abgestimmt wurde, besteht die Gefahr, dass er als Dokument wahrgenommen wird, das „hinter verschlossenen

Türen“ ausgehandelt wurde, ohne dass die ukrainische Zivilgesellschaft und andere nichtstaatliche Akteure einen *substanziellen* Beitrag leisten konnten. Es ist wichtig, dass die **deutsche und die ukrainische Regierung als die beiden Organisatoren der Ukraine Recovery Conference 2024** dafür sorgen, dass **ukrainische lokale Akteure, unabhängige Wirtschaftsverbände, Expert\*innen und die Zivilgesellschaft eine starke Stimme bei der Ausgestaltung des Ukraine-Plans haben**, damit dieser den Rückhalt der gesamten ukrainischen Bevölkerung bekommt. Über die URC hinaus wird es wichtig sein, **diesen integrativen Ansatz zu institutionalisieren**, etwa durch die Beteiligung themenspezifischer Bündnisse aus verschiedenen Akteuren an der Umsetzung des Ukraine-Plans.

**(3) Internationale Geber für den Ukraine-Plan gewinnen.** Der Ukraine-Plan muss dafür sorgen, dass die Ukraine-Fazilität und die Hilfen für die wichtigsten institutionellen Reformen auf Fortschritte ausgerichtet sind, die die Ukraine näher in Richtung EU-Beitritt bringen. Gleichzeitig sollte der Ukraine-Plan einem **breiten Spektrum von Gebern die Möglichkeit geben, sich an seinen Zielen zu orientieren und wichtige Elemente des Wiederaufbaus der Ukraine zu unterstützen**. Das könnte erfordern, die Ukraine-Fazilität und den Ukraine-Plan breiter zu fassen und nicht nur als Instrumente zu verstehen, die die Beziehung zwischen der EU und der Ukraine vorzeichnen. Im Sinne des gemeinsamen Interesses an einer wirksamen Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine könnte die **Bundesregierung als wichtiger Brückenbauer zwischen EU- und Nicht-EU-Akteuren fungieren, die sich für den Wiederaufbau der Ukraine einsetzen**. Deutschland hat in der Debatte über die internationale Unterstützung des Wiederaufbaus der Ukraine eine Schlüsselrolle gespielt, seit es im Zuge seiner G7-Präsidentschaft **gemeinsam** mit der Europäischen Kommission eine internationale Expertenkonferenz zum Wiederaufbau der Ukraine organisiert hat. Der Schwerpunkt sollte auf der Frage liegen, wie Nicht-EU-Geber am besten zur Ukraine-Fazilität beitragen können. Die Bundesregierung

sollte auch für eine enge Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedstaaten sorgen, damit sie ihre bilaterale Hilfe für die Ukraine mit den allgemeinen Zielen des Ukraine-Plans in Einklang bringen können.

**(4) Technische Hilfe und Programme für den Kapazitätsaufbau auf die Bedürfnisse der Ukraine und der ukrainischen Diaspora zuschneiden.** Um die staatlichen, administrativen und nichtstaatlichen Kapazitäten zu stärken, sollten bestehende Programme für technische Hilfe und Kapazitätsaufbau gestärkt werden. Hilfreich wäre hier eine „**Asset Map**“, die erfasst, welche Kapazitäten und Ressourcen (z. B. in den Bereichen Infrastruktur, öffentliche Finanzen, Industrie und Handel) vorhanden sind, aber bislang nicht gewinnbringend genutzt werden. Dabei sollten die unterschiedlichen **Entwicklungsstrategien** berücksichtigt werden, die sich in den letzten Monaten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen herausgebildet haben. Auf Grundlage bestehender Programme kann auf die Bildung **themenspezifischer Bündnisse aus verschiedensten Akteuren** hingewirkt werden, die Projekte entwickeln und durchführen können, die zur Deckung des lokalen Bedarfs beitragen und gleichzeitig mit den allgemeinen Zielen der Ukraine-Fazilität und des Ukraine-Plans in Einklang stehen. Ergänzt werden sollte dieser Schritt durch spezifische Initiativen zum Kapazitätsaufbau für die ukrainische Diaspora in EU-Staaten, mit dem Ziel die für den Wiederaufbau erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen aufrechtzuerhalten oder auszuweiten.

**(5) Vorbereitungen für Zwischenschritte auf dem Weg zum EU-Beitritt treffen und eine Reform der Erweiterungsmethodik vorantreiben.** Wie die Verhandlungen über die Ukraine-Fazilität und die Ausweitung der Maßnahmen zur Handelsliberalisierung für die Ukraine gezeigt haben, **besteht die Gefahr von Verhandlungsverzögerungen und möglichen Blockaden** durch einzelne EU-Mitgliedstaaten. Daher sollten sich die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf **Zwischenschritte auf dem Weg zur EU-Integration** der Ukraine vorbereiten. Ein solcher Schritt wäre zum Beispiel, die Ukraine schneller in Teile des

EU-Binnenmarktes zu integrieren, etwa durch eine frühzeitige Beteiligung an **europäischen** Wertschöpfungsketten und einen Mechanismus zur Klärung von bilateralen Handelsfragen. Die Debatte über den EU-Beitritt der Ukraine hat innerhalb der EU die langjährige Diskussion über eine Reform der Erweiterungspolitik beflügelt. So sollte die Erweiterungsmethodik dahingehend geändert werden, dass über die Eröffnung und Schließung der einzelnen Verhandlungskapitel im EU-Beitrittsprozess mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird (Emerson & Blockmans, 2023). Die Bundesregierung sollte sich weiterhin gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten für diese Reform einsetzen.

**(6) Eine offene und transparente Debatte über den EU-Beitritt und den Wiederaufbau der Ukraine fördern.** Weder EU-Beitrittsverhandlungen noch der Wiederaufbau sind per se transpa-

rente Prozesse, bei denen nichtstaatliche Akteure einfach Zugang zu Informationen haben oder Rechenschaft verlangen können. Zudem werden die ukrainische Bevölkerung und die EU hohe Erwartungen an beide Prozesse stellen. Bei der Entwicklung dezidierter und zielgerichteter Kommunikationsstrategien sollte die Verschränkung von EU-Beitritt und Wiederaufbau – und die Bedeutung beider Prozesse für die Ukraine und die Zukunft der EU – ein zentrales Element sein, damit die ukrainische Bevölkerung und die internationalen Partner hinter dem Vorhaben stehen. Diese Strategien sollten auch den Raum für einen offenen und transparenten Dialog schaffen, um die Eigenverantwortung der ukrainischen Bevölkerung zu fördern, sowohl in Bezug auf den Wiederaufbau als auch auf die EU-Beitrittsverhandlungen, nicht zuletzt, um die Reformdynamik aufrechtzuerhalten.

## Literatur

- Bruszt, L., & Langbein, J. (2020). Market integration and room for development in the peripheries. *Review of International Political Economy. Special Issue*, 27(5).
- Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The middle-income trap: More politics than economics. *World Politics*, 68(4), 608–644.
- Emerson, M., & Blockmans, S. (2023). *The 2023 enlargement package – Major political proposals and glimmers of a staged accession approach, 21 November 2023* (SCEEUS Guest Report no. 19). <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeu/the-2023-enlargement-package.pdf>
- European Commission. (2023). *Ukraine 2023 Report* (SWD(2023) 699 final). European Commission. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en)
- European Commission. (2024). *Ukraine Facility*. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine/ukraine-facility\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine/ukraine-facility_en)
- European Union. (2024). *Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>
- Federal Foreign Office. (2023). *Foreign Minister Baerbock's speech at the Conference on Europe in Berlin*. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2629342>
- Government of Ukraine. (2024). *Ukraine Plan 2024–2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukraine-facility-plan.pdf>
- Grävingsholt, J., Faust, J., Libman, A., Richter, S., Sasse, G., & Stewart, S. (2023). *Rebuilding Ukraine: What the international community now needs to consider* (Policy Brief 4/2023). IDOS. <https://doi.org/10.23661/lipb4.2023>
- Grievesson, R., Jovanovic, B., Kosmehl, M., Landesmann, M., Pindyuk, O., Tverdostup, M., & Weiss, S. (2023). *Outlier or not? The Ukrainian economy's preparedness for EU accession*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/outlier-or-not-the-ukrainian-economys-preparedness-for-eu-accession>
- Hughes, J., Sasse, G., & Gordon, C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe: The myth of conditionality*. Palgrave.
- ISE (Institute for State Effectiveness). (2023). *Sequencing & prioritization for Ukraine's recovery. Principles, approaches and cases from other reconstruction contexts*. <https://effectivestates.org/publication/ukraine-sequencing>
- Kochnev, A., Kosmehl, M., Landesmann, M., Maucorps, A., Moshhammer, A., & Weiss, S. (2023). *Ukraine's economic reconstruction. Addressing territorial inequalities, consolidating regional policy and reaping the benefits of EU integration*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/ukraines-economic-reconstruction>
- Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. (2023, 4 April). Press release. <https://www.facebook.com/UkraineMFA/posts/pfbid02f7RwmQK85kncBu1mz2Et9QVcEFtNkfz1XxzkhZdnZnJ9pRnX5t7ntk58QA1ADNtNI>
- Movchan, V., et al. (2024). *Ukraine's future competitiveness – Directions for structural shifts in foreign trade and investment*. Bertelsmann Stiftung, forthcoming.
- Onuch, O., et al. (2023). *Ukraine National Online Surveys: MOBILISE project, 2019–2023*. <https://mobiliseproject.com>
- ZOiS (Centre for East European and International Studies). (2024). *Ukraine's dual challenge in the midst of war: Reconstruction and EU accession*. Podcast: Roundtable Osteuropa 44. <https://www.zois-berlin.de/en/podcast-roundtable-osteuropa/ukraines-dual-challenge-in-the-midst-of-war-reconstruction-and-eu-accession>

**PD Dr. habil. Julian Bergmann** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: [julian.bergmann@idos-research.de](mailto:julian.bergmann@idos-research.de)

**Miriam Kosmehl, LL.M.** ist Senior Expert im Programm Europa der Bertelsmann Stiftung mit den Schwerpunkten Osteuropa und Europäische Nachbarschaft.

E-Mail: [miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de](mailto:miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de)

**Dr. Julia Langbein** leitet den Forschungsschwerpunkt „Politische Ökonomie und Integration“ am Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS).

E-Mail: [julia.langbein@zois-berlin.de](mailto:julia.langbein@zois-berlin.de)

**Prof. Dr. Gwendolyn Sasse** ist Direktorin des Zentrums für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) und Einstein-Professorin für Vergleichende Demokratie- und Autoritarismusforschung am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

E-Mail: [gwendolyn.sasse@zois-berlin.de](mailto:gwendolyn.sasse@zois-berlin.de)

Dieser Policy Brief wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingerichteten Expertengremiums für den Wiederaufbau der Ukraine erstellt. In den Policy Brief sind die Ergebnisse des Workshops „Linking Reconstruction with Ukraine's EU accession“ am 1. Februar 2024 eingeflossen, der von den Autoren mitorganisiert und vom IDOS, der Bertelsmann Stiftung, ZOiS und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mitfinanziert wurde. Die Autoren danken allen Kolleg\*innen, die ihre Ansichten und Erkenntnisse in diese Diskussionen eingebracht haben.

*Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages*

Zitationsvorschlag:

Bergmann, J., Kosmehl, M., Langbein, J., & Sasse, G. (2024). *Eine komplexe Aufgabe inmitten des Krieges: Wiederaufbau und EU-Integration der Ukraine miteinander verzahnen* (IDOS Policy Brief 16/2024). Bonn: IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb16.2024>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor\*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor\*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb16.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: [publications@idos-research.de](mailto:publications@idos-research.de)

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

