



Nr. 333 | 27.05.2026

Ukraine-Analysen

Staatsfinanzen

EU-Ukraine: Aktuelle Herausforderungen

ANALYSE	
Die öffentlichen Finanzen der Ukraine in Kriegszeiten: Entwicklungen und Herausforderungen	2
Oleksandra Betliy (Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kyjiw)	
KOMMENTAR	
Kurzfristige Auswirkungen des CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus der EU für die Ukraine	9
Yiğit Tahmisoğlu (Berlin Economics)	
Kyjiws innenpolitische Krise ist die größte Hürde für eine schnelle EU-Integration der Ukraine	11
Tetiana Schewtschuk (Antikorruptions-Aktionszentrum AntAC, Kyjiw)	
Merz stößt die Erweiterungswende an – Europa darf nicht zögern	13
Ljudmyla Melnyk (Deutsch-Ukrainische Gesellschaft, Berlin)	
PRESSESTIMMEN	
EU-Sonderstatus für die Ukraine	14
CHRONIK	
Hinweis auf die Online-Chronik	16

Die öffentlichen Finanzen der Ukraine in Kriegszeiten: Entwicklungen und Herausforderungen

Oleksandra Betliy (Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kyjiw)

DOI: 10.31205/UA.333.01

Zusammenfassung

Die öffentlichen Finanzen der Ukraine sind seit der russischen Völlinvasion 2022 extrem unter Druck: Das Haushaltsdefizit liegt bei rund 20 % des BIP, die Verteidigungsausgaben haben sich vervielfacht, und mehr als 50 % der Staatsausgaben werden durch internationale Finanzhilfen gedeckt. Die inländischen Einnahmen reichen trotz Reformen und Steuererhöhungen nicht aus, um den Verteidigungsbedarf zu decken, während Wiederaufbau und Sozialausgaben weitgehend von externen Mitteln abhängen. Die zentrale Herausforderung besteht darin, eine Haushaltsstrategie zu entwickeln, die Kriegsfinanzierung, soziale Stabilität und Schuldenragfähigkeit verbindet und dabei auf planbare externe Unterstützung angewiesen bleibt.

Einleitung

Die öffentlichen Finanzen der Ukraine sind unter dem extremen Druck des russischen Angriffskrieges funktionsfähig geblieben. Seit 2022 muss der Staatshaushalt die Verteidigung finanzieren, zentrale öffentliche Dienstleistungen aufrechterhalten, Menschen in Not unterstützen und gleichzeitig die makrofinanzielle Stabilität wahren. Dies gelang dank einer handlungsfähigen Regierung, anpassungsfähiger Unternehmen, einer widerstandsfähigen Bevölkerung und umfangreicher externer Finanzhilfen.

Die Haushaltslage der Ukraine bleibt jedoch vulnabel. Die inländischen Einnahmen sind nach wie vor durch kriegsbedingte Verluste, demografische Veränderungen, beschädigte Vermögenswerte und eine verringerte Wirtschaftstätigkeit eingeschränkt. Gleichzeitig ist die Schattenwirtschaft erheblich, was die Regierung dazu veranlasst hat, Gegenmaßnahmen zu ergreifen (die auch vom IWF und anderen internationalen Partnern gefordert werden), um die Steuerbasis zu verbreitern. Der fiskalische Spielraum ist begrenzt, da Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben den Haushalt mit 56 % dominieren. Für Investitionen und Wiederaufbau sind wenig Mittel vorhanden und diese werden größtenteils durch spezielle internationale Programme finanziert. Indessen spiegelt das jährliche Haushaltsdefizit der Ukraine den tatsächlichen Finanzierungsbedarf nicht vollständig wider, da ein Teil der Finanzierung für Verteidigung, Humanitäres und Wiederaufbau außerhalb des regulären Haushaltsrahmens liegt und schwer zu schätzen ist.

Die zentrale Herausforderung für die Ukraine besteht daher nicht nur darin, das laufende Defizit zu finanzieren, sondern eine Fiskalpolitik zu entwickeln, die die Kriegsanstrengungen unterstützt, wesentliche Sozialausgaben schützt, die Schuldenragfähigkeit sichert und die wirtschaftliche Erholung sowie den EU-Beitritt vorbereiten kann. Dies erfordert eine plan-

bare externe Finanzierung, eine schrittweise Steigerung inländischer Einnahmen, eine bessere Ausgabensteuerung, ein stärkeres öffentliches Investitionsmanagement sowie die dauerhafte Notwendigkeit von Zuschüssen und günstigen Darlehen.

Wirtschaftliche Entwicklung seit der Völlinvasion

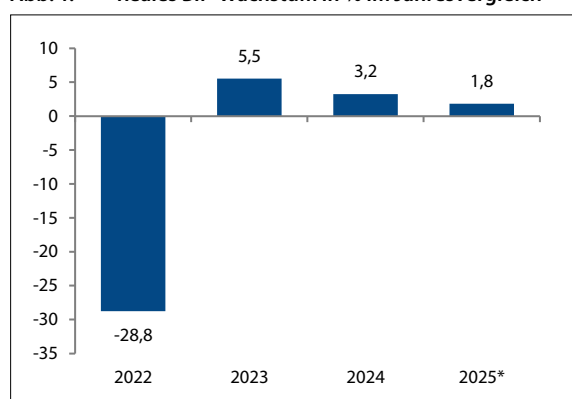
Trotz der verheerenden Auswirkungen des russischen Angriffs hat die Ukraine durch eine funktionierende Regierung, anpassungsfähige Wirtschaft, resiliente Bevölkerung und umfangreiche internationale Unterstützung bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit bewiesen. Diese »Formel der Resilienz« ermöglichte es dem Staat, funktionsfähig zu bleiben, während die Unternehmen sich anpassten, um beispiellose Herausforderungen zu bewältigen, darunter physische Zerstörung, Arbeitskräftemangel und Energiedefizite.

Obwohl die Wirtschaft im Jahr 2022 einen massiven BIP-Einbruch von 28,8 % verzeichnete, erholte sie sich 2023 um 5,5 %, angetrieben durch einen sich erholenden Agrarsektor und die Herausbildung einer Kriegswirtschaft. Im Jahr 2024 wuchs das reale BIP um 3,2 %. Aufgrund schwerer russischer Drohnen- und Raketenangriffe auf die Energieinfrastruktur und Logistik stieg das reale BIP im Jahr 2025 jedoch nur um 1,8 %. Damit liegt die Wirtschaft nach wie vor fast 20 % unter dem Vorkriegsniveau. In all diesen Jahren war die internationale Hilfe entscheidend für die Aufrechterhaltung von Sozialleistungen und Gehältern im öffentlichen Sektor sowie für die Finanzierung des Wiederaufbaus.

Die makroökonomische Stabilität wurde durch die umsichtige Geldpolitik der Nationalbank der Ukraine erreicht. Nachdem die Inflation infolge unterbrochener Lieferketten und einer starken Abwertung der Hrywnja im Dezember 2022 mit 26,6 % im Jahresvergleich ihren Höhepunkt erreicht hatte, verlangsamte sie sich durch

gesteuerte Währungsschwankungen und hohe Leitzinsen erfolgreich auf 5,1 % im Jahresvergleich im Dezember 2023. Bis Mitte 2025 war jedoch aufgrund von Energiekosten und Angebotsschocks erneut Inflationsdruck entstanden, der im Mai 2025 im Jahresvergleich auf 15,9% stieg. Einer der inflationsdämpfenden Faktoren war das Ausbleiben von Erhöhungen der Gas- und Heizungstarife für die Bevölkerung. Die Stromtarife wurden im Sommer 2024 angehoben, liegen aber immer noch unter dem kostendeckenden Niveau. Insgesamt führen Tarife unterhalb der Kostendeckung für die Bevölkerung zu höheren fiskalischen Risiken sowie zu Schulden bei den Versorgungsunternehmen.

Abb. 1: Reales BIP-Wachstum in % im Jahresvergleich



*Schätzung; Quelle: Finanzministerium der Ukraine, Open Budget

Der Energiesektor selbst bleibt eine Schwachstelle, da russische Angriffe mehr als 9 GW Kapazität zerstört haben, was das Land zu dezentraler Erzeugung und höheren Importen zwingt. Russland führte zu Beginn des Jahres 2026 die bisher schwersten Angriffe auf die Heizungs- und Energieinfrastruktur durch und ließ viele ukrainische Haushalte während harter Winter Temperaturen (bis zu minus 20 Grad) ohne Strom und Heizung. Ein Teil der Energieerzeugung wurde bereits wiederhergestellt.

Die wirtschaftliche Krise während des Krieges hat die Arbeit des Bankensektors nicht beeinträchtigt, was seine Leistungsfähigkeit unter Beweis stellte. Der Sektor bleibt liquide und profitabel, wobei Finanzinstitute zunehmend kleine und mittlere Unternehmen durch staatlich geförderte Programme wie 5-7-9 sowie die Finanzierung energiebezogener Projekte unterstützen.

Der Außenhandel hat sich in Richtung EU verlagert. Nach dem eingeschränkten und tatsächlich begrenzten Betrieb des Getreidekorridors, der durch russische Inspektionen ständig behindert wurde, lancierte die Ukraine mit Unterstützung internationaler Partner im Sommer 2023 den Ukraine-Seekorridor. Dieser erleichterte den Export nicht nur landwirtschaftlicher Pro-

dukte, sondern auch von Eisenerz und metallurgischen Erzeugnissen. Das Handelsdefizit bleibt jedoch hoch, da die Importe für Verteidigung und Wiederaufbau steigen, während die Exporte sich stark auf die Landwirtschaft konzentriert haben.

Diese wirtschaftliche Umstrukturierung ist auch unter Berücksichtigung des demografischen Wandels erforderlich. Mit etwa 5 bis 6 Millionen ins Ausland geflüchteten Menschen und 4,6 Millionen Binnenvertriebenen ist die Bevölkerungszahl auf schätzungsweise rund 30 Millionen gesunken (vgl. ausführlich dazu Ukraine-Analysen 332 (<https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/332/>)). Der Arbeitskräftemangel und die Qualifikationslücke sind zu den größten Hindernissen für Unternehmen geworden. Dies erfordert Reformen in der Erwachsenenbildung und der Wohnungspolitik, um die Rückkehr von Arbeitskräften zu fördern.

Mit Blick auf die Zukunft hängt der Wiederaufbau in der Ukraine nach dem »Build Back Better«-Prinzip von der Kontinuität der Finanzierung durch die G7 und die EU ab – einschließlich der Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte. Durch die Modernisierung der Produktion und die Einführung von Kriegsrisikoversicherungen strebt die Ukraine an, ihre niedrige Arbeitsproduktivität zu überwinden und sich stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren, um sicherzustellen, dass die derzeitige Widerstandsfähigkeit sich zu einem nachhaltigen, hochtechnologischen Wachstum entwickelt.

Entwicklung der öffentlichen Finanzen: Einnahmen

Die fiskalische Widerstandsfähigkeit erklärt sich teilweise durch die Haushaltskonsolidierung vor dem Krieg: Die Schuldenquote von 80 % des BIP im Jahr 2016 wurde bis 2019 auf 50 % reduziert und hielt dieses Niveau auch während der COVID-19-Pandemie. Seit der Vollinvasion decken internationale Finanzhilfen mehr als 50 % der Haushaltsausgaben und finanzieren dabei vor allem nichtmilitärische soziale und humanitäre Bereiche.

Die staatlichen Einnahmen waren in den Jahren 2022–2024 die einzige Quelle zur Finanzierung der Verteidigung. Sie setzen sich zusammen aus Steuer- und Nichtsteuereinnahmen, die durch inländische Staatsanleihen ergänzt werden. Im Jahr 2025 reichten sie nicht aus, um die Verteidigungsausgaben zu finanzieren, weshalb der EU-Beitrag zur ERA-Initiative – ein 50 Mrd.-US-Dollar Hilfspaket von G7 und EU – teilweise militärische Beschaffungen und Vergütungen finanzierte.

Die nominalen Einnahmen aus der Einkommensteuer stiegen stark (um das 3,6-Fache), da eine große Anzahl von Personen Militärvergütungen erhält, deren Einkommensteuer seit Oktober 2023 vollständig dem

Staatshaushalt zufließt (zuvor wurde sie zwischen Staats- und Kommunalhaushalten aufgeteilt). Gleichzeitig wurde der Körperschaftsteuersatz für Banken auf 50 % und später für andere Finanzunternehmen auf 25 % angehoben (der gesetzliche Körperschaftsteuersatz beträgt 18 %), da der Gewinnanstieg bei Banken vor allem auf hohe Zinsen für inländische Staatsanleihen zurückzuführen war. Die höhere Besteuerung des Finanzsektors wird häufig kritisiert, da sie die Attraktivität von Investitionen in den Bankensektor beeinträchtigt (s. Abb. 2 auf S. 7).

Die hohe Inflation trieb die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer in die Höhe. Gleichzeitig stieg die Mehrwertsteuer auf Importe nur um das 1,4-Fache, obwohl die Importe erheblich zunahm. Dies ist auf eine Reihe von Mehrwertsteuerbefreiungen für Verteidigungs- und Energieanlagen und -geräte zurückzuführen.

Internationale Hilfe in Form von Zuschüssen ist ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Finanzierung in den Jahren 2023–2025. Dies ist vor allem der Beitrag der USA, der durch die Weltbank verwaltet wird. Die Mittel wurden überwiegend zur Finanzierung von Gehältern im Gesundheits- und Bildungswesen eingesetzt.

Um die inländischen Ressourcen zu stärken, verabschiedete die Regierung Ende 2023 die Nationale Einnahmenstrategie, deren Umsetzung jedoch schleppend verläuft. Jüngste Schritte, wie der im Juni 2025 gebilligte Plan für eine Zollreform, sind entscheidend, um die IWF-Anforderungen zu erfüllen. Gemäß dem neuen IWF-Programm soll die Ukraine Mehrwertsteuerbefreiungen für Steuerzahler mit vereinfachtem Besteuerungssystem abschaffen, eine Besteuerung von Waren auf digitalen Plattformen einführen, Pakete ab 0 Euro besteuern (derzeit ab 150 Euro) und die Wehrpflichtabgabe dauerhaft machen. Bisher beschloss das Parlament, obwohl die Frist für diese Maßnahmen Ende März 2026 war, nur die letztgenannte Maßnahme (jedoch nicht dauerhaft, sondern für drei Jahre nach Ablauf des Kriegsrechts). Insgesamt zielen die Maßnahmen auf eine Verbreiterung der Steuerbasis ab und könnten laut Schätzungen des Finanzministeriums im Jahr 2027 rund 40 Mrd. Hrywnja (ca. 780 Mio. Euro) zusätzlich einbringen. Außerdem sollen sie dazu beitragen, wirtschaftliche Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft zu holen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen herzustellen.

Ausgaben

Die öffentlichen Ausgaben haben sich radikal gewandelt: Die Verteidigungsausgaben lagen im Jahr 2025 um das 24-Fache über dem Niveau von 2021 (die Sicherheitsausgaben um das 4,7-Fache). Verteidigung und Sicherheit sind zu den absoluten Prioritäten des Haushalts geworden und machen 56 % bzw. 15 % der gesamten

Staatsausgaben aus, d. h. 34,3 % bzw. 9,2 % des BIP. Dennoch erlaubt dies keine Erhöhung der Militärvergütungen, die in realer Hinsicht seit Beginn des Vollangriffs gesunken sind.

Die Ausgaben für Bildung stiegen um 5,0 % und für Gesundheit um 28 %, was hauptsächlich auf die Veränderung der Bevölkerungsstruktur zurückzuführen ist. Hier wird auch die Herausforderung für die künftige Entwicklung der Ukraine sichtbar, da die demografische Krise im Land nun sehr deutlich spürbar ist. Das Thema der sozialen Erholung gewinnt an Bedeutung. Der Mangel an Investitionen in die Bildung, insbesondere in Berufsschulen, ist eine weitere Herausforderung. Hier ist die Ukraine mit einer enormen Qualifikationslücke konfrontiert und benötigt gute Programme zur Erwachsenenbildung. Tatsächlich aber bleibt die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen derzeit eingeschränkt.

Die soziale Stabilität wird durch indexierte Renten und Wohnkostenzuschüsse – trotz eines Moratoriums auf Erhöhungen der Versorgungstarife – weiter gewährleistet. Längst nicht alle registrierten Binnenvertriebenen erhalten staatliche Geldleistungen, da die Anspruchsvoraussetzungen verschärft wurden. Die Integration von Binnenvertriebenen aus besetzten Gebieten bleibt weiterhin eine Priorität. Das eRecovery-Programm (єВідновлення), das größtenteils durch internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank finanziert wird, hat zwar über 100.000 Antragssteller:innen Wohnraumbescheinigungen und Entschädigungen bereitgestellt, aber dennoch bleibt die Finanzierung von Wiederaufbauprojekten begrenzt.

Um die Effizienz und Wirksamkeit der Kapitalausgaben zu steigern, setzt die Regierung derzeit eine Reform des öffentlichen Investitionsmanagements (PIM) um, die ihrerseits Kapazitäten erfordert. Forschungen der Weltbank zeigen, dass PIM-Reformen in der Regel 5 bis 10 Jahre dauern und ein »Learning by Doing«-Prozess sind (s. Abb. 3 auf S. 7).

Haushaltsdefizit, Finanzierung und Schulden

Das Haushaltsdefizit erreichte mit 20 % des BIP ein bisher noch nie dagewesenes Ausmaß. Im Jahr 2022 blieb die Ukraine handlungsfähig, da die Nationalbank das Defizit durch den direkten Kauf staatlicher Militäranleihen im Umfang von 400 Mrd. Hrywnja monetarisierte – ein Vorgehen, das es in Friedenszeiten in dieser Form nicht gab. Ein Großteil der Finanzierung erfolgte über die Jahre in Form von »Geld gegen Reformen« im Rahmen des IWF-Programms, Weltbank-Darlehen und der Ukraine-Fazilität der EU. Während die Ukraine die Reformauflagen für 2024 erfolgreich erfüllte, entstanden Anfang 2025 Herausforderungen durch Verzögerungen

rungen auf ukrainischer Seite, die das Vertrauen der Geber gefährdeten.

Eine Wende brachte der im Juni 2024 beschlossene Extraordinary Revenue Acceleration (ERA)-Mechanismus der G7, der 50 Mrd. US-Dollar bereitstellte, die durch Gewinne aus eingefrorenen russischen Vermögenswerten besichert waren und größtenteils im Jahr 2025 ausgezahlt wurden. Im Jahr 2026 wird das Defizit durch das ERA-Darlehen sowie durch den Ukraine Support Loan der EU gedeckt, der nach dem Ende der ungarischen Blockade im April 2026 endgültig durchgewunken wurde. Dieses EU-Darlehen im Gesamtvolumen von 90 Mrd. Euro für 2026–2027 sieht 30 Mrd. Euro als Haushaltsfinanzierungshilfe und 60 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben vor (die über verschiedene Instrumente bereitgestellt werden sollen). 2026 wird sich die Budgethilfe auf 16,7 Mrd. Euro belaufen (jeweils 8,35 Mrd. Euro im Rahmen der beiden Mechanismen), während die militärische Unterstützung 28,3 Mrd. Euro betragen wird.

Die Budgethilfe wird über die Mechanismen der makrofinanziellen Hilfe und der Ukraine-Fazilität bereitgestellt; daher werden Auflagen und Indikatoren für die Gewährung dieser Unterstützung festgelegt. Insbesondere für den Teil der Ukraine-Fazilität sind noch nicht alle Auflagen bekannt. Nach den vorliegenden Informationen werden die Auflagen im Rahmen der makrofinanziellen Hilfe einige der strukturellen Vorgaben des IWF-Programms umfassen, darunter Fortschritte bei der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens sowie im Bereich des Zollwesens.

Somit sind die Finanzbedürfnisse für das Jahr 2026 weitgehend gedeckt, sofern die Ukraine alle Verpflichtungen im Rahmen des IWF-Programms, der Ukraine-Fazilität und nun auch des Ukraine-Unterstützungsdarlehens fristgerecht und vollständig erfüllt. Es besteht jedoch die Gefahr weiterer Verzögerungen, die bereits absehbar sind (siehe Kommentar von Schewtschuk in dieser Ausgabe).

Für 2027 bestehen jedoch erhebliche Unsicherheiten, da die Ukraine-Fazilität und der Ukraine Support Loan nicht ausreichen werden, um die Finanzierungslücke zu schließen, die mehr als 40 Mrd. Euro übersteigt. Daher werden die Debatten über die direkte Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte voraussichtlich im Sommer wieder aufgenommen.

Insgesamt nähert sich die Staatsverschuldung – obwohl die erfolgreiche Restrukturierung der Eurobonds und Stundungsvereinbarungen mit bilateralen Gläubigern den unmittelbaren Druck gemindert haben – der Marke von 100 % des BIP. Ein großer Teil der Schulden stammt von der EU und kann möglicherweise restrukturiert oder erlassen werden, wenn die Ukraine der EU beitrifft. Die seit 2023 erhaltenen EU-

Darlehen sind vergünstigt, da sie eine lange Laufzeit haben und die Ukraine einen Zinszuschuss erhält, der derzeit keine zusätzliche Haushaltsbelastung darstellt.

Insgesamt sind die Formen der internationalen Finanzierung unterschiedlich: Zuschüsse und vergünstigte Darlehen sind aus haushaltspolitischer Sicht sicherer als die Kreditaufnahme zu Marktkonditionen. In den letzten Jahren hat die Regierung staatliche Inlandsanleihen größtenteils refinanziert, da die Kreditaufnahme im Inland deutlich teurer ist als die internationale (im Jahr 2025 durchschnittlich um etwa 16 %). Auch die Einnahmen aus Privatisierungen sind nach wie vor gering. Daher wird das Defizit überwiegend von internationalen Partnern finanziert.

Weitere außerbudgetäre Posten

Die Haushaltslücke der Ukraine ist im weiteren Sinne zu verstehen: Sie umfasst nicht nur das Defizit des Staatshaushalts, sondern auch die Refinanzierung von Schulden, Verteidigungsausgaben die in Form von Sachleistungen finanziert werden, humanitäre Hilfen sowie dringende Wiederaufbaubedürfnisse, die im Haushalt nur teilweise berücksichtigt sind. Der Haushalt spiegelt daher zwar einen Großteil der Ausgaben für Verteidigung, Sicherheit, Soziales und Wiederaufbau wider, erfasst jedoch die in Form von Sachleistungen geleistete Militärhilfe nicht vollständig. Ebenso wenig werden die über internationale Organisationen geleistete humanitäre Hilfe oder die direkt von Gebern finanzierten dringenden Wiederaufbaubedürfnisse darin ausgewiesen.

Diese Unterscheidung ist wichtig, da die offensichtliche Haushaltslücke den tatsächlichen Umfang der Ressourcen unterschätzt, die zur Aufrechterhaltung der Kriegsanstrengungen und zur Wahrung der sozialen Widerstandsfähigkeit erforderlich sind. Der militärische Bedarf bleibt die größte und dringlichste Kategorie, einschließlich Waffen, Munition, Luftabwehr, Drohnen, Ausrüstung, Logistik und Soldzahlungen. Auch der humanitäre Bedarf ist nach wie vor erheblich, insbesondere die Unterstützung für Binnenvertriebene, Wohnraum, Minenräumung, Energiehilfe, Gesundheitsversorgung und die Unterstützung schutzbedürftiger Haushalte. Der kurzfristige Wiederaufbaubedarf konzentriert sich auf die Energieinfrastruktur, den Wohnungsbau, die soziale Infrastruktur, die Wasserversorgung, den Verkehrssektor und kritische kommunale Dienstleistungen.

Die Ukraine benötigt zum Beispiel in hohem Maße Hilfe beim Wiederaufbau beschädigter und zerstörter Energieinfrastruktur, wozu sowohl Energieausrüstung als auch der Bau von physischen Schutzvorrichtungen gehören. Diese Hilfe wird größtenteils über den Energy Support Fund bereitgestellt, der vom Sekretariat der Europäischen Energiegemeinschaft koordiniert wird.

Fazit

Das System der öffentlichen Finanzen der Ukraine hat sich unter den Bedingungen enormer Herausforderungen und hoher Unsicherheit als resilient erwiesen. Die Regierung hat es trotz der Zerstörung von Vermögenswerten, der Vertreibung der Bevölkerung und ständiger Sicherheitsrisiken geschafft, weiterhin Einnahmen zu erzielen, die Verteidigung zu finanzieren, Renten und Löhne im öffentlichen Dienst zu zahlen sowie grundlegende Dienstleistungen aufrechtzuerhalten.

Diese Widerstandsfähigkeit sollte jedoch nicht mit finanzpolitischer Stabilität verwechselt werden. Der Haushalt bleibt strukturell von externer Hilfe abhängig, während die inländischen Einnahmen nicht ausreichen, um die Verteidigungsausgaben zu decken. Gleichzeitig geht die fiskalische Herausforderung über das jährliche Defizit hinaus, da die Ukraine die Kriegsanstrengungen finanzieren, den sozialen Zusammenhalt sichern, auf humanitäre Bedürfnisse reagieren und den dringenden Wiederaufbau unterstützen muss. Die wichtigste politische Priorität besteht daher darin, die in Kriegszeiten benötigte Flexibilität mit mittelfristiger Haushaltsdisziplin zu verbinden.

Dazu braucht die Ukraine erstens vorhersehbare und mehrjährige externe Finanzmittel, vorzugsweise in Form von Zuschüssen und vergünstigten Darlehen, unter anderem durch die Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte. Hier benötigt die Regierung dringend die Unterstützung und das Verständnis internationaler Partner, insbesondere der EU. Die direkte Nutzung eingefrorener russischer Vermögenswerte ist für die Finanzierung des Haushalts 2027 unerlässlich.

Über die Autorin

Oleksandra Betliy ist leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung (IER, Kyjiw). Sie ist Experte für öffentliche Finanzen, Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik sowie eine der Hauptautorinnen der IER-Makroprognose. Sie hat an internationalen Forschungsprojekten (u. a. UNDP, Weltbank) mitgewirkt.

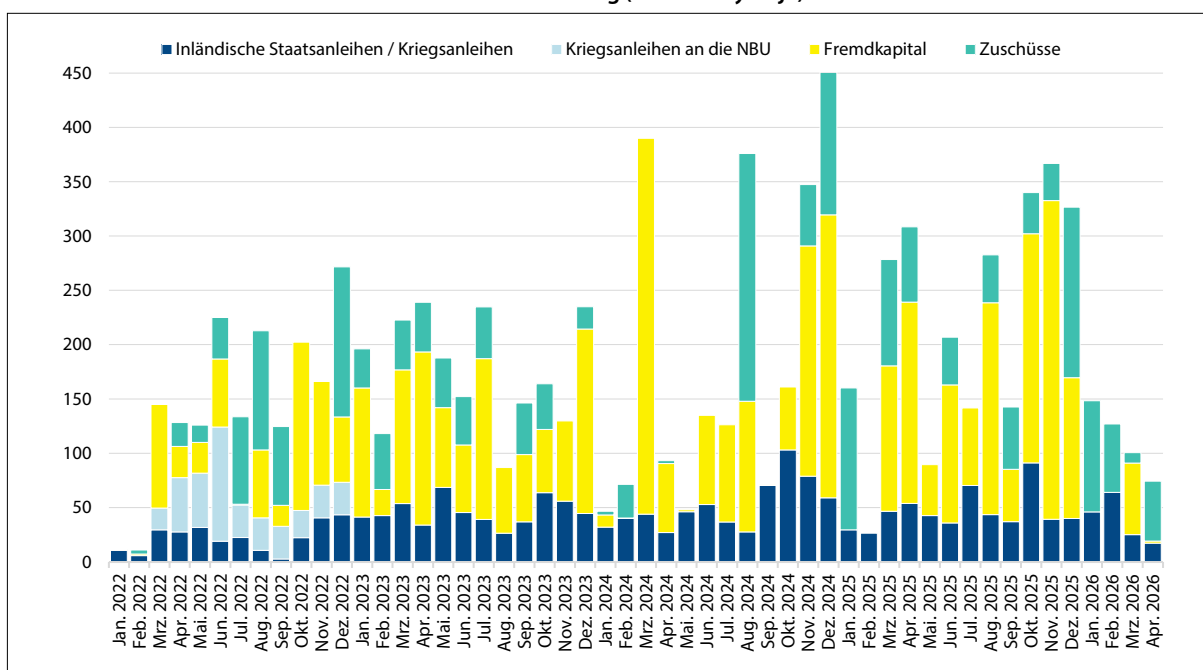
Zweitens sollte eine Steigerung der inländischen Einnahmen durch die Verbreiterung der Steuerbasis, die Verringerung der Steuerhinterziehung, die Verbesserung der Zollverwaltung und die schrittweise Einschränkung ungerechtfertigter Steuervorteile erfolgen. Abrupte Maßnahmen, die die Unternehmenstätigkeit schwächen könnten, sollten dabei vermieden werden. Solche Maßnahmen sind schwierig und erfordern eine Verbesserung der Steuerverwaltung. Daher sind Reformen der Steuer- und der Zollbehörde sowie eine umfassendere Reform der Strafverfolgungsbehörden wichtig.

Drittens sollte die Ausgabenpolitik die Verteidigung und wichtige Sozialausgaben sichern, aber auch die Zielgenauigkeit verbessern, ineffiziente Programme überprüfen und Investitionen priorisieren. Die Regierung sollte die Finanzierung von Programmen vermeiden, die nicht bedarfsorientiert sind.

Viertens sollte die Finanzierung des Wiederaufbaus besser in die Verwaltung öffentlicher Investitionen eingebunden werden, der eine transparente Projektauswahl gewährleistet. Die Regierung setzt die erforderlichen Reformen bereits um, doch sind stärkere Kapazitäten und ein klarer Rahmen erforderlich.

Schließlich sind klar definierte Sicherheitsgarantien von internationalen Partnern erforderlich, damit die Ukraine bereits jetzt und nach dem Krieg für Unternehmen attraktiver wird. Dies erfordert den Ausbau von Kriegsrisikoversicherungen für ukrainische Unternehmen und Joint Ventures. Auch die Erwachsenenbildung wird eine wichtige Rolle spielen, um sicherzustellen, dass die Ukrainer:innen über gute Qualifikationen verfügen, um in der Wirtschaft produktiv zu sein.

Abb. 4 : Zuschüsse und Staatshaushalt – Finanzierung (in Mrd. Hrywnja)



Quelle: Finanzministerium der Ukraine, Open Budget

Tabelle 1: Staatseinnahmen (in Mrd. Hrywnja)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026, Plan
Gesamteinnahmen	1.296,89646	1.787,71106	2.672,48122	3.123,49619	3.834,20956	3.290,32833
Interbudgetäre Transfers	12,57611	9,46562	42,91531	26,52225	52,08852	26,75301
Einkommenssteuer	137,55522	148,42727	206,94477	326,09490	492,30834	560,33800
Körperschaftssteuer	147,75175	117,04986	143,83712	271,13739	284,72622	325,30000
Pachtzahlungen	80,74939	85,36503	60,32769	52,43050	48,68241	59,53670
Verbrauchssteuer auf Waren	162,45121	102,35287	167,34662	210,40637	280,89264	328,80306
Inländische Mehrwertsteuer (inkl. Mehrwertsteuer-Erstattung)	155,77475	213,94796	214,63929	268,32790	306,49168	393,40000
Mehrwertsteuer auf eingeführte Waren und Dienstleistungen	380,71439	253,05296	366,15803	466,12752	542,44495	683,60000
Sonstige Steuern und Gebühren	42,09363	29,56844	44,29055	52,60750	60,06034	135,98628
Nicht-steuerliche Einnahmen	175,36143	346,64317	991,54160	975,18132	1.217,56332	586,99366
Dividenden, Nettogewinne, NBU-Gewinn	56,02191	87,17235	123,91237	125,95691	179,10106	234,60812
Sonstige nicht-steuerliche Einnahmen	30,97039	24,31310	55,28490	69,81779	84,30105	67,34187
Eigeneinnahmen der Haushaltsinstitutionen	88,36913	235,15771	812,34433	779,40663	954,16121	285,04367
Internationale Hilfe und Zuschüsse	1,32993	481,09072	433,94784	473,94517	548,01356	187,90886

Quelle: Jahresberichte des ukrainischen Finanzministeriums

Tabelle 2: Staatsausgaben (in Mrd. Hrywnja)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026, Plan
Staatsverwaltung	206,78905	202,00768	296,11377	375,16049	438,68782	620,71192
Verteidigung	127,52697	1.143,16358	2.097,62191	2.305,24269	3.069,85742	2.299,48582
Innere Sicherheit	174,41014	443,34870	574,76240	692,66090	819,36226	735,75493
Wirtschaftliche Tätigkeit	181,27723	95,36861	134,59059	163,14438	168,74614	214,37173
Umwelt	8,20023	4,71419	5,20257	9,51505	10,54673	11,71951
Wohnungswesen und kommunale Dienste	0,16405	0,52865	8,36938	7,54045	14,98599	0,64564
Gesundheit	171,01652	184,26805	179,25812	201,44541	218,84054	255,05279
Sport und Kultur	15,97033	11,05126	11,81767	16,20519	15,79751	21,03960
Bildung	63,83967	58,50858	60,44013	64,73801	67,26077	118,73538
Soziales und Renten	339,27887	425,98702	469,25122	464,73436	453,41339	483,39649
Interbudgetäre Transfers	202,73329	136,80331	177,38520	187,93244	196,07862	260,91291
Gesamtausgaben	1.491,20636	2.705,74963	4.014,81296	4.488,31938	5.473,57719	5.021,82670

Quelle: Jahresberichte des ukrainischen Finanzministeriums

KOMMENTAR

Kurzfristige Auswirkungen des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus der EU für die Ukraine

Yiğit Tahmisioğlu (Berlin Economics)

Zusammenfassung

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), das CO₂-Bepreisungsinstrument der Europäischen Union für Importe, trat am 1. Januar 2026 in seine endgültige Phase ein. Die Ukraine, deren Exporte in die EU stark auf kohlenstoffintensive Sektoren konzentriert sind, ist besonders betroffen. Durch den CBAM könnten sich die ukrainischen Exporte in die EU in den Jahren 2026 und 2027 um ca. 1,2 Milliarden Euro reduzieren.

Einleitung

Der CBAM ist das politische Instrument der Europäischen Union zur Vermeidung von *Carbon Leakage*, also der Verlagerung von CO₂-Emissionen. Er stellt sicher, dass Nicht-EU-Produzenten ähnliche Kohlenstoffkosten tragen wie EU-Produzenten im Rahmen des Emissionshandelssystems (ETS) (Verordnung (EU) 2023/956). Obwohl das System am 1. Januar 2026 in seine endgültige Phase eingetreten ist, bestehen erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich seiner praktischen Umsetzung und kurzfristigen Folgen. Für die Ukraine ist die Frage besonders wichtig und dringend, da kriegsbedingte Verluste an Industriekapazitäten, erschwelter Zugang zu Schwarzmeerbahnen und die Hinwendung zu EU-Märkten die ukrainische Wirtschaft anfälliger gemacht haben gegenüber Neuerungen in der EU-Politik.

Was ist CBAM – und wie funktioniert er in der Praxis?

Mit dem Auslaufen der kostenlosen Zuteilungen im Rahmen des EU-ETS trat der CBAM nach einer Über-

gangphase seit 2023 am 1. Januar 2026 in seine scharfe Regelphase ein.

Der Mechanismus funktioniert auf dem Papier relativ unkompliziert. EU-Importeure von CBAM-pflichtigen Gütern – Eisen und Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel, Strom, Wasserstoff – müssen jährliche Erklärungen über die Mengen und eingebetteten Emissionen ihrer Importe einreichen und anschließend entsprechende CBAM-Zertifikate kaufen und abgeben. Die Zertifikatspreise werden auf Basis des vierteljährlichen (danach wöchentlichen) durchschnittlichen Auktionspreises für EU-ETS-Zertifikate berechnet. Wurde im Ursprungsland bereits ein Kohlenstoffpreis gezahlt, kann der entsprechende Betrag abgezogen werden, sofern eine verifizierte Dokumentation vorliegt (Europäische Kommission, 2025a).

Für die Importe des Jahres 2026 beginnt der Zertifikatsverkauf am 1. Februar 2027, mit einer Abgabefrist bis zum 30. September 2027. Sind verifizierte Emissionsdaten auf Werksebene nicht verfügbar, müs-

sen Importeure Standard-Emissionswerte nehmen, die von der Europäischen Kommission veröffentlicht werden. Diese Standardwerte sind ausdrücklich als Strafwerte konzipiert und erhöhen sich durch zusätzliche Aufschläge von 10 % im Jahr 2026, 20 % im Jahr 2027 und 30 % im Jahr 2028 (ausgenommen Düngemittel, wo der Aufschlag 1 % beträgt) – mit dem Ziel, Exporteure zur verifizierten Berichterstattung zu bewegen (Europäische Kommission, 2025b). Für ukrainische Produzenten, die unter Kriegsbedingungen arbeiten, ist diese Verifizierung aber eines der zentralen kurzfristigen Probleme.

Auswirkungen des CBAM auf die Ukraine

Die Auswirkungen von CBAM auf die Ukraine sind erheblich und gehen nahezu vollständig auf einen Sektor zurück. Das Volumen der Exporte ukrainischer CBAM-pflichtiger Güter in die EU belief sich 2025 auf ca. 2,7 Milliarden Euro, was rund 15 % der ukrainischen Gesamtgüterexporte in die EU entspricht und knapp 2 % des BIP ausmacht (Movchan & Tahmisoglu, 2026). Dies liegt weit unter dem Wert von ca. 6,1 Milliarden Euro, der 2021 – vor der Vollinvasion, die einen großen Teil der ukrainischen Industriekapazität zerstörte – verzeichnet wurde.

Der Krieg hat die Ausrichtung des ukrainischen Handels verändert: Da der Zugang zu Nicht-EU-Märkten über das Schwarze Meer schwieriger wurde, wurde die EU zum wichtigsten Exportmarkt der Ukraine, und der EU-Anteil an den CBAM-bezogenen ukrainischen Exporten stieg von 41 % im Jahr 2021 auf 68 % im Jahr 2025. Eisen und Stahl machen dabei mit 92 % den wesentlichen Teil der CBAM-Exporte in die EU aus, gefolgt von Zement (4 %) und Aluminium (3 %).

Es ist unwahrscheinlich, dass ukrainische Produzenten bis September 2027 verifizierte Emissionen vorweisen können, da der Verifizierungsprozess zeitaufwändig und komplex ist und EU-Prüfer aus Sicherheitsgründen nicht bereit sein werden, ukrainische Industriestandorte aufzusuchen.

Importeure dürften daher auf die erhöhten Standardwerte zurückgreifen, was zu einer erheblichen Kostenlast für ukrainische Güter führen würde. Wir schätzen daher, dass die ukrainischen CBAM-Güterexporte in die EU in den Jahren 2026–2027 kumuliert um rund 1,2 Milliarden Euro zurückgehen könnten, was 41 % des Ausgangswertes von 2025 entspricht und rund 0,7 % des BIP ausmacht. Ukrainische Eisen- und Stahlexporte würden als wichtigste Produkte besonders darunter leiden: Die geschätzten Verluste bei den Exporten in die EU würden in zwei Jahren ca. 1 Milliarde Euro betragen (89 % der Gesamtverluste).

Politische Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen

Die dringlichste Maßnahme wäre die Unterstützung ukrainischer Unternehmen bei der Verifizierung ihrer

Emissionen. In der Praxis könnte dies finanzielle Hilfen für akkreditierte Drittpartei-Verifizierungen von Emissionen auf Werksebene umfassen sowie praktische Regelungen, die Vor-Ort-Prüfungen trotz Sicherheitsbeschränkungen ermöglichen. Alternativen wie die Akkreditierung ukrainischer Prüfer sind möglich, aber der Prozess wird erheblich komplexer sein als in Friedenszeiten.

Eine zweite wichtige politische Maßnahme ist die Reform der ukrainischen CO₂-Steuer. Der aktuelle ukrainische Satz von umgerechnet ca. 0,60 Euro pro Tonne CO₂ ist zu niedrig, um weder für die Klimapolitik noch für den CBAM eine Wirkung zu entfalten. Eine Erhöhung im Rahmen eines CBAM-konformen Modells würde es ermöglichen, einen größeren Anteil des Kohlenstoffpreises in der Ukraine statt an der EU-Grenze zu zahlen. Die Verwendung der daraus resultierenden Einnahmen für einen Dekarbonisierungsfonds in Verbindung mit investitionsfähigen Projekten, die EU-Zuschüsse und Mischfinanzierungen anziehen, würde Unternehmen dabei helfen, die langfristige Herausforderung der Dekarbonisierung und Modernisierung der Industrie zu bewältigen und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des CBAM zu steigern.

Es gibt noch eine dritte Lösung auf politischer Ebene. Artikel 30 Absatz 7 der CBAM-Verordnung enthält eine ausdrückliche Höhere-Gewalt-Klausel, die es der EU-Kommission ermöglicht, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, wenn ein außergewöhnliches und nicht provoziertes Ereignis die wirtschaftliche und industrielle Infrastruktur eines Landes beschädigt hat. Ob der ukrainische Fall die Voraussetzungen erfüllt, ist eine prüfenswerte Frage im Rahmen des EU-Ukraine-Dialogs. Eine andere und wahrscheinlich leichter umsetzbare Option wäre die Zusage, CBAM-Einnahmen aus ukrainischen Exporten in den Wiederaufbau und die Dekarbonisierung der ukrainischen Industrie zurückzuführen. Beide Wege würden die kurzfristigen Auswirkungen des CBAM auf die ukrainische Industrie abfedern und Zeit für die längerfristige Aufgabe der industriellen Dekarbonisierung und Modernisierung gewinnen.

Fazit

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus gilt für die Ukraine wie auch für alle anderen Nicht-EU-Produzenten. Doch die Bedingungen, unter denen die Ukraine die nun gültigen Vorgaben erfüllen muss, sind andere. Anhaltende Schäden an Industrieanlagen, Energieinfrastruktur und Verkehrsnetzen haben die industrielle Kapazität zur Anpassung an zusätzliche Kosten erheblich reduziert. Vor diesem Hintergrund stellt der durch CBAM verursachte Rückgang der ukrainischen Exporte in die EU um voraussichtlich 1,2 Milliarden Euro in den Jahren 2026–2027 einen Schock dar, den die ukrainische Wirtschaft derzeit nur begrenzt absorbieren kann.

Die grob skizzierten politischen Maßnahmen können helfen, diesen Einbruch abzumildern. Ein aktueller Präzedenzfall gibt Anlass zu vorsichtigem Optimismus: In ihrer jüngsten Verordnung zum Schutz des EU-Stahlmarktes vor Überkapazitäten gewährte die EU der Ukraine in Anerkennung ihrer Sicherheits-

lage während des Krieges eine Sonderquote, um einen zwar eingeschränkten, aber dennoch fortbestehenden Marktzugang zu gewährleisten (Interfax, 2026). Diese Entwicklung deutet auf die Bereitschaft und das Engagement der EU hin, die Ukraine zu unterstützen.

Dieser Artikel basiert auf der folgenden Policy Study: Movchan, V., Tahmisoglu, Y. (2026). CBAM and Ukraine: Short-term implications. Policy Study. German Economic Team. https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2026/04/GET_UKR_PS_02_2026.pdf

Über den Autor

Yigit Tahmisoglu ist Energie- und Klimapolitikanalyst bei Berlin Economics.

Literatur

- European Parliament, & Council of the European Union. (2023). Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism (CBAM). Official Journal of the European Union, L 130, 52–104. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956>
- European Commission. (2025a). Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2620 of 16 December 2025 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council as regards the calculation of the free allocation adjustment to the number of CBAM certificates to be surrendered. Official Journal of the European Union, L 2620, 1–65. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502620
- European Commission. (2025b). Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2621 of 16 December 2025 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council as regards the establishment of default values. Official Journal of the European Union, L 2025/2621. https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502621
- Eurostat. (2026). International Trade. EU trade since 2002 by HS2-4-6 and CN8. Retrieved on April 11, 2026. <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/setupdimselection.do>
- Movchan, V., Tahmisoglu, Y. (2026). CBAM and Ukraine: Short-term implications. Policy Study. German Economic Team. https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2026/04/GET_UKR_PS_02_2026.pdf
- State Statistics Service of Ukraine. (2026). Foreign trade in individual types of goods by country of the world. Retrieved on April 5, 2026. https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2025/zd/e_iovt/arh_iovt2025.htm

Kyjiws innenpolitische Krise ist die größte Hürde für eine schnelle EU-Integration der Ukraine

Tetiana Schewtschuk (Antikorruptions-Aktionszentrum AntAC, Kyjiw)

Innenpolitische Krise als Symptom des Vertrauensverlusts

Am 20. Mai 2026 jährte sich zum siebten Mal der Tag, an dem Wolodymyr Selenskyj mit dem Versprechen an die Macht kam, die alten politischen Gepflogenheiten zu beenden. Fast ebenso lange ist es her, dass das derzeitige Parlament seine Arbeit aufnahm. Dies ist der längste Zeitraum ohne Machtwechsel in der modernen demokratischen Geschichte der Ukraine. Für Außenstehende mag es so aussehen, als sei die ukrainische Politik unter der Last des Krieges zum Stillstand gekommen. Doch

die Korruptionsskandale im engsten Kreis um Selenskyj beweisen, dass die ukrainische Politik sehr lebendig ist. Allerdings befindet sie sich in einer tiefen Krise, die, wenn sie nicht gelöst wird, die Ukraine weit mehr kosten könnte als nur die innenpolitische Stabilität, nämlich ihre europäische Zukunft.

Im politischen Kyjiw wird häufig argumentiert, die Werchowna Rada sei handlungsunfähig geworden und eine legislative Sackgasse blockiere die Reformgesetze, die für den EU-Beitritt und die Auszahlungen der IWF-Kredite erforderlich sind. Die Daten-

lage stützt diese Ansicht jedoch nicht: Routinemäßige Rechtsakte, Gesetze im Bereich der Verteidigung sowie der Staatshaushalt für 2026 wurden mit komfortablen Mehrheiten verabschiedet. Die Rada ist also nicht handlungsunfähig. Allerdings hakt es regelmäßig bei Abstimmungen über eine bestimmte Kategorie von Gesetzen, nämlich politisch unbequeme Gesetzesentwürfen, die vom Ministerkabinett oder vom Präsidentenbüro ausgearbeitet wurden.

Manche machen die kriegsbedingte Erschöpfung für die stockende Gesetzgebung verantwortlich. Diese Erklärung überzeugt jedoch nicht mehr ganz. Tatsächlich ist es vielmehr ein Symptom für den Vertrauensverlust zwischen dem Präsidentenbüro und der eigenen Fraktion der Präsidenten- und Regierungspartei »Diener des Volkes«. Selenskyj hat die Kontrolle über die Abgeordneten seiner Partei verloren und zeigt keine nennenswerten Anzeichen dafür, dass er dies ändern will.

Schatten und Licht

Diese Dysfunktion kommt der Exekutive recht: Das eh schon geschwächte Parlament wird zum willkommenen Sündenbock, wenn die Reformvorgaben der EU und des IWF nicht erfüllt werden. Internationale Partner erhalten die einfache Erklärung: Das Parlament habe dies verhindert, während das Präsidentenbüro sich die Hände sauber hält. So betrachtet erscheint die parlamentarische Krise weniger als Problem, sondern eher als ein gezielt herbeigeführter Zustand, der der Ukraine nach und nach die Glaubwürdigkeit entzieht, die sie in Brüssel benötigt. Die Beitrittsagenda der Ukraine gerät derweil ins Stocken.

Gleichzeitig gibt es einen echten Lichtblick. Die Strafanzeigen gegen hochrangige Beamte, darunter den ehemaligen Leiter des Präsidialamtes, Andrij Jermak, zeigen, dass die ukrainischen Antikorruptionsbehörden trotz enormen politischen Drucks Ermittlungen gegen die mächtigsten Persönlichkeiten des Landes durchführen können. In einer Region, in der solche Institutionen regelmäßig zerschlagen werden, ist dies eine bedeutende Errungenschaft und ein Signal, das die Partner der Ukraine nicht übersehen sollten.

Dies bestätigt jedoch auch, was viele schon lange vermutet haben: Die Korruptionskrise ist kein Randphänomen. Sie ist tief im Zentrum der Macht verwurzelt. Damit die EU-Integration gelingen kann, dürfen Antikorruptionsreformen nicht länger das Werk unabhän-

giger Stellen bleiben, die gegen den politischen Strom schwimmen. Sie müssen zu einer echten Priorität der Exekutive werden.

Die EU-Kandidatur der Ukraine war eine historische Leistung, die in den dunkelsten Tagen der russischen Vollinvasion errungen wurde. Doch eine Kandidatur ist noch keine Mitgliedschaft, und der Weg dorthin erfordert weit mehr als nur symbolisches Engagement. Die mit den Beitrittskapiteln verbundenen Reformvorgaben erfordern konsequente Gesetzgebungsarbeit und echten politischen Willen an der Spitze. Derzeit ist keines von beiden wirklich gegeben. Die Gesetzgebung ist Geisel der Fraktionspolitik innerhalb der Präsidentenpartei. Dabei ist Zeit ein entscheidender Faktor. Jeder Monat ohne Fortschritte befördert die Skepsis in Europa und wird zu einem weiteren Argument gegen den ukrainischen EU-Beitritt.

Präsident Selenskyj verfügt über die Mittel, um diesen Stillstand zu überwinden. Er kann das Vertrauen zwischen Präsidentenbüro und seiner Fraktion wiederherstellen, die in Korruptionsfälle verwickelten Personen ersetzen und Gesetzesinitiativen vorantreiben, die der europäische Kurs der Ukraine erfordert. Die unabhängigen Institutionen haben bewiesen, dass sie liefern und ihren Teil dazu beitragen können. Nun ist es an der Zeit, dass der Präsident dies ebenso tut. Die Partner der Ukraine in Brüssel und darüber hinaus sollten sich klar darüber sein: Das Hindernis für die EU-Integration ist nicht der Krieg, sondern eine politische Krise – mit bekannter Ursache und bekanntem Heilmittel.

In seiner siebenjährigen Amtszeit hat sich Präsident Selenskyj immer wieder neu erfunden – seine politische Identität, seine Botschaften, sein öffentliches Auftreten. Diese Fähigkeit ist nun auf einem anderen Gebiet gefragt. Er muss seine Beziehung zum Parlament wiederherstellen und sich ernsthaft für Reformen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit einsetzen, auch wenn diese für ihn politisch vielleicht heikel sind.

Das ukrainische Volk hat seine Entscheidung klar zum Ausdruck gebracht: Es will Teil Europas sein. Unter normalen Umständen müssen Politiker:innen, die ihre Aufgaben nicht erfüllen, bei den nächsten Wahlen das Urteil der Wähler:innen hinnehmen. Kriegsbedingt steht diese Möglichkeit den Ukrainer:innen aktuell nicht zur Verfügung. Selenskyj und die Rada müssen daher jetzt handeln – mit dem Mandat, das sie haben, und ohne den Luxus, Zeit zu haben.

Über die Autorin

Tetiana Schewtschuk ist Leiterin der internationalen Programme beim Antikorruptions-Aktionszentrum AntAC in Kyjiw.

Merz stößt die Erweiterungswende an – Europa darf nicht zögern

Ljudmyla Melnyk (Deutsch-Ukrainische Gesellschaft, Berlin)

Bundeskanzler Friedrich Merz hat in einem Brief an die Spitzen der Europäischen Union zur Beschleunigung der EU-Erweiterung aufgerufen. Im Mittelpunkt stand die Ukraine und die Idee einer »assozierten Mitgliedschaft«. Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj wies diesen Vorschlag jedoch rasch zurück: »Wir verteidigen Europa – vollständig, nicht nur teilweise und nicht mit halben Maßnahmen.«

Die kritische Reaktion aus Kyjiw ist nachvollziehbar. Die Ukraine verschafft Europa Zeit zur Vorbereitung auf die russische Aggression. Die Sicherheit Europas wird dabei auf Kosten ukrainischer Leben verteidigt. Während in einigen Ländern Agrarsubventionen oder die Sitzverteilung im Europäischen Parlament im Kontext der EU-Mitgliedschaft der Ukraine als zentrale Herausforderungen diskutiert werden – für die ohne Zweifel praktische Lösungen gefunden werden können – führt Russland Krieg gegen ein demokratisches Nachbarland, stationiert Atomwaffen in Belarus, schmiedet Allianzen mit autokratischen Regimen und droht regelmäßig anderen europäischen Ländern. Die Diskrepanz zwischen diesen beiden Realitäten ist offenkundig.

Der Vorstoß von Merz ist mehr als überfällig, da er genau diese Diskrepanz zu überbrücken versucht und – insbesondere angesichts der Skepsis gegenüber einem schnellen EU-Beitritt der Ukraine auch innerhalb der eigenen Reihen – zugleich mutig. Mit einer möglichen »Erweiterungswende« eröffnet der Kanzler eine Debatte historischen Ausmaßes: Der Erweiterungsprozess darf angesichts der angespannten geopolitischen Lage nicht 20 oder 30 Jahre dauern, sondern erfordert neue politische und innovative Lösungen, damit die EU als politisches Subjekt handlungsfähig bleibt und langfristig überlebt.

Zentral ist dabei der Appell zur raschen Eröffnung aller Verhandlungskluster für die Ukraine. Obwohl Kyjiw den EU-Screeningprozess bereits im September 2025 abgeschlossen hat, wurden die eigentlichen Verhandlungen noch nicht begonnen.

Die weiteren Vorschläge von Merz bergen jedoch Risiken. Eine Beteiligung der Ukraine an Sitzungen des Europäischen Rates oder der Europäischen Kommission ohne Stimmrecht wäre symbolisch, aber rechtlich nicht bindend.

Der deutsche Bundeskanzler schlägt zudem die »vollständige Angleichung« der Ukraine an die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie eine politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, die Beistandsklausel nach Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrags auch auf die Ukraine anzuwenden. Die Ukraine verfügt ohne Zweifel über umfangreiches militärisches Know-how. Es ist

jedoch kaum anzunehmen, dass Kyjiw bereit wäre, seine Erfahrungen und Kompetenzen zu teilen, ohne zugleich glaubwürdige Zusagen und eine klare Timeline für eine vollständige Mitgliedschaft zu erhalten – insbesondere angesichts der Tatsache, dass EU-Beitrittsprozesse bislang durchschnittlich etwa acht Jahre dauerten und ein Beitritt der Ukraine somit bereits Anfang der 2030er Jahre möglich wäre.

Statt einer »assozierten Mitgliedschaft« sollte neben der zügigen Eröffnung aller Verhandlungskluster vor allem der vollständige Beitritt der Ukraine zum europäischen Binnenmarkt vorangetrieben werden – nicht nur der Zugang, wie dies bereits im Rahmen des Assoziierungsabkommens geschieht, sondern eine echte Integration, ähnlich wie bei Norwegen. Dies würde Investitionen fördern, die Wirtschaft stärken und damit auch die Verteidigungsfähigkeit des Landes erhöhen.

Während die Vorschläge von Merz – bei aller berechtigten Kritik – eine Grundlage für weitere Diskussionen bieten können, bleibt ein Punkt besonders kritisch: die Verknüpfung der EU-Mitgliedschaft mit möglichen Friedensverhandlungen. Der Bundeskanzler schreibt, sein Vorschlag werde dazu beitragen, »die laufenden Friedensgespräche als Teil einer ausgehandelten Friedenslösung zu erleichtern«. Genau hier liegt die Gefahr: Der EU-Beitritt der Ukraine darf nicht zur Verhandlungsmasse werden. Sie ist kein »Bonus«, über den Russland mitentscheiden darf, sondern ein legitimes Recht eines europäischen Landes, Mitglied der EU zu werden – vorausgesetzt, alle Beitrittskriterien werden erfüllt.

Russland versucht seit Jahrzehnten, die europäische Integration der Ukraine zu verhindern – früher über Viktor Janukowytsch, später über Viktor Orbán oder durch Forderungen in Verhandlungsplänen (vor allem beim 28-Punkte-Plan). Aus russischer Sicht würde die Ukraine als EU-Staat endgültig aus der eigenen Einflussphäre herausgelöst. Hinzu kommen die historische und symbolische Bedeutung Kyjiws und der Kyjiwer Rus für das russische Selbstverständnis. Deshalb versteht Russland diese Entwicklung nicht nur als geopolitische Niederlage, sondern auch als existenzielle Bedrohung.

Die Frage ist daher nicht, ob die Ukraine Teil der Europäischen Union wird, sondern wie schnell und unter welchen politischen Bedingungen Europa bereit ist, diese Entscheidung selbst zu treffen und die zu Recht angestoßene »Erweiterungswende« von Bundeskanzler Merz zu vollziehen – ohne sie von Moskau definieren zu lassen.

Informationen über die Autorin und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über die Autorin

Ljudmyla Melnyk ist Ukraine-Expertin und Präsidentin der Deutsch-Ukrainischen Gesellschaft – Für unsere und eure Freiheit e.V. Zuvor leitete sie das Ukraine-Programm am Institut für Europäische Politik in Berlin, wo sie Projekte zu den deutsch-ukrainischen Beziehungen entwickelte und umsetzte. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen auf der europäischen Integration der Ukraine, den deutsch-ukrainischen Beziehungen sowie der Rolle der ukrainischen Zivilgesellschaft.

Lesetipps

- Miriam Kosmehl: EU-Beitritt im Eilverfahren – Sonderweg auf der Suche nach Frieden?, Ukraine-Analysen 326, 10.02.2026, <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/326/eu-beitritt-ukraine-eilverfahren-sonderweg/>.
- Die Zeit: Merz schlägt »assozierte EU-Mitgliedschaft« für die Ukraine vor, 21.05.2026, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2026-05/europaeische-union-friedrich-merz-ukraine-assozierte-mitgliedschaft-gxe>.

PRESESTIMMEN

EU-Sonderstatus für die Ukraine

Bundeskanzler Friedrich Merz schlug am 21. Mai 2026 in einem Brief an die EU-Spitzen vor, der Ukraine den Status eines »assozierten EU-Mitglieds« zu gewähren – als Zwischenschritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft. Die Ukraine soll damit u. a. an EU-Gipfeln teilnehmen können, einen Kommissarsposten erhalten sowie Abgeordnete im Europaparlament – jedoch ohne Stimmrecht. Auch die EU-Beistandsklausel (Art. 42.7 EUV) soll auf die Ukraine angewendet werden.

Im Folgenden dokumentieren wir Stimmen deutscher und ukrainischer Medien zu Merz' Vorschlag. Die Zitate aus den ukrainischen Medien wurde von der Redaktion ins Deutsche übersetzt.

Die Redaktion der Ukraine-Analysen

Taz: EU-Sonderstatus: Fragezeichen nach Merz-Vorschlag für Ukraine

Die taz berichtet, Merz begründe seine Initiative mit der besonderen Lage der Ukraine im Krieg sowie erheblichen Fortschritten in den Beitrittsverhandlungen und zitiert den Bundeskanzler: »Ich schlage vor, die Idee einer assoziierten Mitgliedschaft für die Ukraine weiter zu erörtern. Der Sonderstatus wäre ein starkes politisches Signal, das die Ukraine und ihre Bürgerinnen und Bürger in ihrem anhaltenden Kampf gegen die russische Aggression so dringend brauchen.«

In Brüssel seien die Reaktionen allerdings verhalten gewesen, schreibt die taz weiter: »Umso größer ist die Überraschung in Brüssel, dass Merz nun mit dem Vorschlag vorprescht, die Ukraine als »assoziertes Mitglied« aufzunehmen. Beim letzten EU-Gipfel in Zypern habe man darüber nicht gesprochen, sagen EU-Diplomaten in Brüssel. Merz habe das Thema nur ganz kurz bei seiner abschließenden Pressekonferenz gestreift. Entsprechend zurückhaltend fallen die Reaktionen aus.«

Quelle: taz: Fragezeichen nach Merz-Vorschlag für Ukraine, 21. Mai 2026, <https://taz.de/EU-Sonderstatus/!6180845/>.

WirtschaftsWoche: Merz will Sonderstatus für Ukraine – EU-Beitritt erst später

Die WirtschaftsWoche hebt hervor, Merz wolle mit dem Vorschlag nicht nur den ukrainischen EU-Beitritt beschleunigen, sondern auch die Friedensgespräche erleichtern:

»Es wäre keine Mitgliedschaft light, sondern ginge weit über das bestehende Assoziierungsabkommen hinaus und würde den Beitrittsprozess weiter beschleunigen... Demnach soll der Vorschlag auch die von US-Präsident Donald Trump initiierten Friedensgespräche erleichtern – unter anderem durch eine politische Zusage der Mitgliedstaaten, die EU-Beistandsklausel auch auf die Ukraine anzuwenden.«

Quelle: WirtschaftsWoche: Merz will Sonderstatus für Ukraine – EU-Beitritt erst später, 21.05.2026, <https://www.wiwo.de/politik/europa/diskussion-um-beitrittswunsch-merz-will-sonderstatus-fuer-ukraine-eu-beitritt-erst-spaeter/100226812.html>.

Ukrainska Prawda: Selenskyj weist Sonderstatus als »unfair« zurück

Die Ukrainska Prawda berichtet über die Reaktion des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj an die EU-Führung, der die Ablehnung des Merz-Vorschlags ebenfalls in einem Brief an Brüssel begründete. Die Zeitung zitiert Selenskyj mit den Worten »Es wäre unfair, wenn die Ukraine zwar in der Europäischen Union vertreten wäre, aber keine Mitspracherechte hätte. Der Zeitpunkt ist günstig, um die Mitgliedschaft der Ukraine auf umfassende und substanzielle Weise voranzutreiben.«

Bei anderen ukrainischen Vertretern wie Taras Katschka, dem Stellvertretenden Premierminister für Europäische und Euroatlantische Integration, stößt der Vorstoß von Merz allerdings auf mehr Zuspruch, so die Zeitung: »Sollten wir vor der vollständigen Ratifizierung des Beitrittsvertrags die Möglichkeit haben, als Sondermitglied an der Arbeit der EU-Institutionen teilzunehmen, würden wir dies begrüßen.«

Quelle: Ukrainska Prawda: Zelenskyy tells EU leaders "associate membership" proposal is unfair, 23.05.2026, <https://www.prawda.com.ua/eng/news/2026/05/23/8036063/>

Jewropejska Prawda: Keine Garantien und Rechte für Kyjiw, aber Diskussionsgrundlage

Die Jewropejska Prawda übt scharfe Kritik, da der Vorschlag rechtlich fragil sei und das Risiko berge, dass die Ukraine dauerhaft in einem Zwischenstatus verharre:

»Das Problem ist nicht nur, dass dieses Format der Ukraine kaum Vorteile bietet. Es bestehen auch ernsthafte Risiken, die Berlin zu verschleiern versucht hat. [...] Schon der Begriff »assozierte Mitgliedschaft« ist seltsam. Die Ukraine hat bereits ein Assoziierungsabkommen mit der EU. Merz schlägt eine »weitere Assoziierung« vor, ohne rechtliche Garantien und ohne echte Vorteile.«

In einem zweiten Beitrag der Zeitung zum Thema wird Merz zugutegehalten, dass er eine überfällige Debatte innerhalb der EU angestoßen habe und nun entscheidend sei, dass der Vorschlag zu tragfähigen Formen weiterentwickelt werde:

»Der deutsche Bundeskanzler hat innerhalb der EU erneut Diskussionen darüber entfacht, wie mit der Ukraine umgegangen werden soll. [...] Darüber hinaus liegt es trotz der Kritik aus Kyjiw auch im Interesse der Ukraine, dass Merz' Idee nicht in der Versenkung verschwindet, sondern sich weiterentwickelt. Entscheidend ist, dass sie sich zu Formen entwickelt, die sowohl für die politischen Akteure in Europa und der Ukraine als auch für die ukrainische Gesellschaft von Vorteil sind. Und das ist ein durchaus realistisches Ziel.«

Quelle: No guarantees, no rights: why Ukraine should reject Merz's EU "associate membership" plan, 21.05.2026, <https://www.eurointegration.com.ua/eng/articles/2026/05/21/7238058/> und

Ukraine has rejected "associate membership". What should the EU offer instead?, 25.05.2026, <https://www.eurointegration.com.ua/eng/articles/2026/05/25/7238258/>.

Hinweis auf die Online-Chronik

Der aktuelle Teil sowie die gesamte Chronik seit 2006 zur Ukraine befinden sich auf der Seite der Ukraine-Analysen (<http://www.laender-analysen.de/ukraine-analysen/>) unter dem Reiter »Chronik« oder direkt unter diesem Link <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/chronik?c=ukraine&i=1>. Sie wird regelmäßig um neue Einträge ergänzt und möglichst aktuell gehalten.

Leser:innen der Chronik und allen Interessierten empfehlen wir sowohl von den Filterfunktionen unserer Webseite als auch dem reichen Angebot der Chroniken zu Russland, Belarus und Polen Gebrauch zu machen, um z. B. Ereignisse wie den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine besser verfolgen zu können. Aktuell ist die Suche innerhalb der Chronik leider nur mit buchstabengenaue Stichworten möglich. Daher bitten wir alle Nutzer:innen auf die Schreibweise zu achten und ggf. mehrere Stichworte bei der Suche zu prüfen.

Die Chronik wird zeitnah erstellt und basiert ausschließlich auf frei im Internet zugänglichen Quellen. Die Redaktion der Ukraine-Analysen kann keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernehmen.

Die Redaktion der Ukraine-Analysen

Herausgeber:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.
Deutsches Polen-Institut
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung
Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH

Redaktion:

Dr. Eduard Klein (verantwortlich)
Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:

Dr. Kseniia Gatskova, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
Prof. Dr. Guido Hausmann, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg
Dr. Susan Stewart, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Prof. Dr. Cindy Wittke-Hohlfeld, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg
Dr. Susann Worschech, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/O.

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.
Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Alle Ausgaben der Ukraine-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) aufgenommen.
ISSN 1862-555X © 2026 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V., Deutsches Polen-Institut, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH
Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607
e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>



LÄNDER-ANALYSEN



Belarus-Analysen



Polen-Analysen



Russland-Analysen



Ukraine-Analysen



Zentralasien-Analysen



Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa, Osteuropa und Zentralasien. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

In deutscher Sprache zu Belarus, Polen, Russland, Ukraine und Zentralasien

Kostenloses Abonnement unter: <https://laender-analysen.de/abonnement/>



In englischer Sprache zu Belarus, dem Kaukasus, Moldova, Russland, Ukraine und Zentralasien

Kostenloses Abonnement unter:

<https://css.ethz.ch/en/publications/eastern-europe-analytical-digest-series.html>

